

Dilemas del desarrollo global: una visión desde la zona fronteriza de Tijuana, México



Coordinadores

Erika Chávez Nungaray
Ana Bárbara Mungaray Moctezuma
Juan Sebastián Bautista Mena
José Humberto Juárez Márquez

Dilemas del desarrollo global: una visión desde la zona fronteriza de Tijuana, México



Dilemas del desarrollo global: una visión desde la zona fronteriza de Tijuana, México

Erika Chávez Nungaray
Ana Bárbara Mungaray Moctezuma
Juan Sebastián Bautista Mena
José Humberto Juárez Márquez
Coordinadores



Dilemas del desarrollo global: una visión desde la zona fronteriza de Tijuana, México.

Coordinadores: Erika Chávez Nungaray, Ana Bárbara Mungaray Moctezuma, Juan Sebastián Bautista Mena y José Humberto Juárez Márquez— Mexicali, Baja California: Universidad Autónoma de Baja California: Astra Ediciones, 2026.

281 p.: il.col., gráficas; 23 cm.

1 recurso en línea, 281 p., tablas, graficas.

1. Relaciones económicas internacionales 2. Globalización – Desarrollo sostenible - México - - 3. Aspectos sociales - - desigualdades - - Tijuana I. Chávez Nungaray, Erika coord. II. Mungaray Moctezuma, Ana Bárbara coord. III. Bautista Mena, Juan Sebastián coord. IV. Juárez Márquez, José Humberto coord. V. Universidad Autónoma de Baja California.

HF1359 D55 2026.

Primera edición

Universidad Autónoma de Baja California

ISBN: **978-607-640-104-0**

Formato impreso

ISBN: **978-607-640-105-7**

Formato Digital: Descarga y *online*

Astra Ediciones

ISBN: **978-607-8964-40-6**

Formato impreso

ISBN: **978-607-8964-41-3**

Formato Digital: Descarga y *online*

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257194>



D. R. © copyright 2026. Erika Chávez Nungaray, Ana Bárbara Mungaray Moctezuma, Juan Sebastián Bautista Mena y José Humberto Juárez Márquez.

La presente obra fue dictaminada bajo el sistema de doble ciego y cuenta con el aval de los dictámenes de pares académicos en el campo de las ciencias sociales en México.

Edición y corrección: **Astra ediciones**



Todos los contenidos de esta publicación se comparten bajo la licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (**CC BY-NC-SA 4.0**). Esto implica que no está autorizado el uso comercial de la obra original ni de las eventuales obras derivadas, las cuales deberán distribuirse bajo la misma licencia que rige la obra original. No obstante, se permite a terceros compartir el contenido siempre y cuando se reconozca debidamente la autoría y la publicación original en esta editorial.

Contenido

Introducción	9
---------------------------	----------

Capítulo 1

El desarrollo global: a 5 años de los ODS 2030	13
--	----

Erika Chávez Nungaray

Juan Sebastián Bautista Mena

José Humberto Juárez Márquez

Capítulo 2

La diplomacia cultural de México, un estudio del 2000 al 2024, avances y retrocesos.....	27
--	----

Rafael Velázquez Flores

Juan Sebastián Bautista Mena

Capítulo 3

De Tijuana, ciudad de paso, a frontera de oportunidades: la transformación como destino en el sur global para migrantes mexicanos.....	47
--	----

David Rocha Romero

José Humberto Juárez Márquez

Capítulo 4

Desarrollo asimétrico en la región Tijuana-San Diego: un enfoque de localización de los objetivos de desarrollo sostenible.....	67
---	----

José G. Aguilar Barceló

Óscar D. Espinoza Espinosa

Capítulo 5

Juventudes y desafíos estructurales: violencia y exclusión en un contexto globalizado	97
---	----

Cheryl Álvarez Torres

Elsa Yarely Quijas Cristerna

Capítulo 6

Trayectoria en la divergencia en el desarrollo de América Latina.... 129

Santos López Leyva

Juan Gabriel Martínez

Capítulo 7

La inserción global de Tijuana y su relación con la calidad de la vivienda de los trabajadores de la industria maquiladora 157

Elva Margarita Cervantes Ochoa

Lourdes Camarena Ojinaga

Capítulo 8

¿Por qué entender la soberanía es importante para el desarrollo global? La administración Trump y su impacto en la cooperación internacional 175

Francisco Cárdenas Ruiz

José de Jesús Alejandro Monjaraz Sandoval

Capítulo 9

Evolución y fortalecimiento de los procesos de innovación del clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California 213

Guadalupe Chávez Barraza

Arturo Serrano Santoyo

Capítulo 10

Salud pública transfronteriza en tiempos de crisis. La respuesta Tijuana–San Diego frente al COVID-19 245

Ana Bárbara Mungaray Moctezuma

Arturo Fierros Hernández

Capítulo 11

Globalización industrial y desigualdad hídrica en Tijuana: una lectura desde la ecología política urbana 263

Óscar Barragán Arroyo

Myriam Livier Hernández Alcántar

Introducción

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enfocados en erradicar la pobreza, reducir las desigualdades, promover la equidad de género y enfrentar el cambio climático, entre otros desafíos urgentes. En este 2024, nos encontramos justo a la mitad del periodo propuesto para su cumplimiento, lo que representa una oportunidad clave para reflexionar de forma crítica sobre los avances alcanzados y los rezagos que persisten, especialmente en países del Sur Global como México. En este marco, el libro: *Perspectivas del Desarrollo Global* ofrece un conjunto de análisis que contribuyen a visibilizar las tensiones, retos y oportunidades del desarrollo en contextos locales y fronterizos. El libro es resultado de una colaboración entre profesores-investigadores de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California con estudiantes del posgrado en Estudios del Desarrollo Global, programa de la misma sede. Estos capítulos son producto del trabajo de tesis entre docentes, directores y estudiantes de posgrado, así como de profundas reflexiones en espacios académicos de apoyo para la formación. A través de un enfoque interdisciplinario y con un compromiso territorial claro, estos acápites abordan temas clave que conectan los marcos globales con realidades concretas.

El capítulo uno presenta una revisión panorámica de los ODS a cinco años de la meta 2030, identificando los nudos críticos que enfrenta su implementación. El segundo capítulo analiza la diplomacia cultural de México entre 2000 y 2024, explorando sus avances y retrocesos como herramienta de proyección internacional. El tercer capítulo examina el proceso mediante el cual Tijuana ha dejado de ser solo una ciudad de tránsito para migrantes mexicanos y se ha convertido en un destino con oportunidades propias. En el cuarto capítulo, este trabajo estudia la re-

gión Tijuana-San Diego desde un enfoque que revela las desigualdades estructurales y propone estrategias para localizar los ODS en la frontera. Posteriormente, el capítulo cinco reflexiona sobre los desafíos que enfrentan las juventudes en un contexto de violencia, exclusión y globalización. Consecuentemente, el sexto capítulo aborda las trayectorias divergentes del desarrollo en América Latina, reconociendo los contrastes históricos y estructurales de la región.

Más adelante, el séptimo analiza la relación entre inserción global y condiciones de vivienda en la industria maquiladora tijuanaense. Después, el octavo capítulo plantea una discusión sobre soberanía y cooperación internacional a partir del impacto de la administración Trump. El noveno capítulo estudia el fortalecimiento del clúster de dispositivos médicos en Tijuana como un caso de innovación regional con proyección internacional. Por su parte, el capítulo décimo presenta un análisis histórico-documental sustentado en fuentes secundarias, comunicados oficiales, reportes epidemiológicos, notas de prensa y estudios académicos especializados como evidencia de la cooperación sanitaria transfronteriza durante el COVID-19 y de los factores estructurales de la región que condicionaron su capacidad de respuesta. Finalmente, el capítulo once parte de cómo la expansión industrial derivada de la globalización ha configurado una desigualdad estructural en el acceso al agua en Tijuana, a partir del enfoque de la Ecología Política Urbana (EPU), donde el agua se convierte en un bien estratégico y, al mismo tiempo, en un marcador de inequidad social.

Esta obra busca posicionarse como un recurso de consulta valioso tanto para estudiantes universitarios interesados en los fenómenos globales como para el público general. En un contexto donde las problemáticas del desarrollo cruzan fronteras y afectan múltiples escalas de la vida cotidiana, resulta fundamental abrir espacios de divulgación que acerquen el análisis académico a toda la comunidad. Entonces, este trabajo representa una excelente oportunidad para quienes ya se han formado en el campo de los estudios globales, así como para aquellas personas que recientemente han mostrado interés o desean incursionar en esta área de conocimiento. Esto es posible gracias al uso de un lenguaje riguroso pero accesible, que mantiene la calidad analítica sin perder la claridad

expositiva. La combinación de enfoques teóricos y estudios de caso permite al lector adentrarse en los principales debates contemporáneos del desarrollo desde una perspectiva crítica, situada y profundamente comprometida con los territorios y las personas que los habitan.

Coordinadores

Capítulo 1

El desarrollo global: a 5 años de los ODS 2030

Erika Chávez Nungaray¹

Juan Sebastián Bautista Mena²

José Humberto Juárez Márquez³

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257200>



¹ Profesora e investigadora en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico nungarayerika@uabc.edu.mx

² Maestro y estudiante de doctorado en estudios de desarrollo global - Universidad Autónoma de Baja California, miembro del comité de historia de la Asociación Mexicana de Relaciones Internacionales. Correo electrónico juan.bautista27@uabc.edu.mx.

³ Maestro y estudiante de doctorado en estudios de desarrollo global - Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico humberto.juarez@uabc.edu.mx.

Introducción

Los desafíos del desarrollo global a 5 años del plazo para el cumplimiento trazado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 son múltiples en medio de un panorama poco alentador de su avanzada. Lo que significa que es resultado de una diversidad de motivos, donde el compromiso real de los actores no fluyó en la misma dirección, bajo una dinámica multiactor, transversal y con el consenso territorial. Evidencia de los logros diferenciados es que aún está pendiente cómo erradicar la pobreza, brindar bienestar a sus habitantes y generar sostenibilidad del planeta.

En el ámbito global, la escala geográfica como ente de análisis brinda la legitimidad de evidenciar el resultado de la comentada avanzada de los ODS de manera relevante y realista. De manera que el presente capítulo tiene por objetivo analizar los alcances de los ODS, a cinco años del plazo de la búsqueda de su cumplimiento, partiendo no solo de la reflexión del estado actual, sino de un replanteamiento bajo un enfoque territorial, desde donde es posible aterrizar concretamente el estudio de las capacidades técnicas, procesos participativos y marcos institucionales adaptativos en escenarios de contundencia realista como lo son las escalas fronterizas, donde se visibilizan los desafíos latentes.

El trabajo genera reflexiones sobre la importancia de enfatizar las evaluaciones del cumplimiento de los ODS en escalas con escenarios reales donde los actores del territorio son claves en la acción coordinada, en la construcción de proyectos colaborativos que nacen del conocimiento, conciencia y consenso del beneficio multiplicador de sus acciones locales con valiosos alcances globales.

Tensiones y dilemas estructurales en la implementación de la agenda 2030: un análisis crítico

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 representan probablemente uno de los esfuerzos multilaterales más ambiciosos a nivel internacional. Este modelo sintetiza una apuesta por la transformación global de cara a la sostenibilidad para las generaciones futuras. Sin embargo, a pesar de los avances en contados índices, la amplitud y ambición de los ODS reflejan profundas tensiones y dilemas estructurales en su implementación. De manera que son diferentes las causas que dificultan su total implementación, tales como desigualdades históricas, coyunturas nacionales, limitaciones financieras, instituciones débiles, conflictos internacionales, discrepancias de prioridades entre la agenda nacional e internacional, entre otras. Por lo tanto, es necesario comprender los profundos desafíos que enfrentan los ODS con el objetivo de evaluar el progreso de la agenda y así repensar de forma crítica las estrategias que permitan su consecución. Esta sección tiene como objetivo analizar críticamente las tensiones estructurales y los dilemas operativos que han obstaculizado la correcta implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a escala global. A partir de una revisión de evidencias recientes y estudios especializados, este trabajo busca problematizar las causas profundas de su incorrecta o nula implementación, con especial atención a los déficits de financiamiento, gobernanza y articulación entre actores. Este análisis pretende aportar elementos para repensar las estrategias de ejecución de la Agenda 2030 desde una perspectiva más coherente, contextualizada y operativa.

A 5 años de la meta, los objetivos de desarrollo sostenible (2030) plantean un panorama desolador. De acuerdo con la ONU (2024), prácticamente ninguno de los objetivos se va a alcanzar para 2030 y, según cifras exactas presentadas en el Informe de Progreso de los ODS de 2024, solo el 16% de las metas reflejan un avance. La evidencia de ello es que apenas el 84% restante muestra un progreso escaso o incluso un retroceso. Para ilustrar, la evolución de los objetivos tiene grandes diferencias entre los países. Por ejemplo, los países nórdicos y el BRICS son los que muestran altos logros, mientras que los países denominados

pobres muestran fuertes limitaciones. Por lo tanto, existe la imperativa necesidad de reestructurar la arquitectura financiera internacional debido a que muchos países encuentran fuertes limitaciones económicas. Asimismo, el informe hace un llamado a aumentar el multilateralismo en razón de la ONU, para ilustrar esta desigualdad. Barbados ocupa el primer lugar, mientras que los Estados Unidos, el último en la materia.

En definitiva, el reto más importante de los objetivos de desarrollo sostenible es la implementación. Existe un acuerdo mayoritario y generalizado acerca del potencial de los ODS. Sin embargo, el alcance de estas metas está limitado por la forma en que son implementadas debido al extenso número de actores que intervienen en su proceso. En efecto, la práctica ha reflejado una ausencia considerable de orientación y asesoramiento acerca de responsables de cada objetivo junto con una hoja de ruta y estrategias para la consecución de los mismos. De igual manera, el análisis de este marco pone sobre la mesa probables contradicciones y compensaciones entre varios de los objetivos y, a su vez, plantea un favorecimiento y prelación de la dimensión económica sobre la social y ecológica (López Solís y López Bermúdez, 2024).

Algunos de los retos que acompañan la difícil tarea en la implementación de los ODS son en primer lugar la situación o coyuntura que atraviesa cada Estado (Lusseau y Mancini, 2019). En un segundo aspecto muchas veces la mayoría de los responsables que tienen a su cargo la implementación de cada uno de los objetivos encuentran difícil efectuar acciones concretas que desarrollen el mismo (Koasidis et al., 2022). En ese sentido, existe una tendencia generalizada de parálisis de implementación en relación con los ODS, lo cual promueve equivocadamente la priorización arbitraria y parcializada de objetivos en particular. La literatura en la materia ha puesto sobre la mesa que diferentes actores con el propósito de demostrar cierto esfuerzo en esta materia han elegido priorizar la implementación de objetivos que consideran más fáciles de lograr, lo cual permite que dejen de lado indiscriminadamente otros objetivos (Allen et al., 2019).

Estas dinámicas son ampliamente reconocidas por la comunidad internacional que entiende una sectorización de los ODS en diferentes países en razón de diferentes factores. Esta situación refleja una necesi-

dad de concentración sectorial geográfica y ordenada de esfuerzos para la correcta implementación de los mismos (Van Zanten y Van Tulder, 2021). Por consiguiente, uno de los elementos principales de la ausencia o incorrecta implementación de la agenda tiene que ver con la complejidad de la acción colectiva requerida. En otras palabras, la voluntad política es insuficiente para lograr la articulación necesaria, la cual se vea traducida en acciones reales. Es por ello que la definición de diferentes estrategias y mecanismos para la implementación de la agenda cobra una relevancia fundamental para cumplir con los objetivos planteados (Sianes et al., 2024).

De acuerdo con el informe de la CEPAL (2021), la falta de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible también ha respondido a la ausencia de financiación. Sin los recursos adecuados, los países tienen muchas más dificultades y menos incentivos para desarrollar los ODS. En ese sentido, el cuestionamiento parte por entender de dónde salen los recursos para este tipo de políticas. La respuesta está concentrada en la fortaleza o debilidad del esquema de recaudación fiscal. Por lo tanto, es necesario que los países efectúen reformas fiscales que permitan una mayor financiación del desarrollo a través de la consecución de los objetivos y a la vez promover la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo. De manera que si los países elevan la presión tributaria disminuyendo el margen de evasión fiscal, obtendrán mayores recursos, los cuales serían destinados de manera estratégica. No obstante, este objetivo parece distante debido a la insuficiente presión fiscal.

Ahora bien, las dificultades de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no responden precisamente a una ausencia total de estrategias que permitan desarrollar estas metas. Existen iniciativas como las 43 metas, destinadas a dirigir las acciones políticas al cumplimiento de estos objetivos; no obstante, son en realidad bastante imprecisas e incompletas. En otras palabras, el acuerdo multilateral de diferentes actores globales para establecer los ODS y reconocer los desafíos internacionales no necesariamente implica voluntad para implementarlos. Es por este motivo que la Agenda 2030 realmente identifica retos y valores normativos, pero resalta por la ausencia de medidas políticas concretas. Sumado a ello, este tipo de acuerdos carecen de carácter vinculante, ya

que son un marco de acción consensuado, lo cual deja su aplicación a la discrecional voluntad de los Estados (Martínez, 2016).

En ese sentido, la mayoría de instrumentos de implementación fueron agrupados en el ODS No. 17, el cual es denominado como “revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”. En esa lógica, el estudio de este objetivo en mención, a pesar de ser extenso, es bastante impreciso, ya que comparte supuestos obvios como la responsabilidad compartida de gobiernos, sinergias entre el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, entre otras. De manera que estos mecanismos de implementación no se pueden limitar a meros enunciados, sino que deben poseer un análisis de las posibles alianzas, atribución de responsabilidades, mecanismos de control, progreso del objetivo, herramientas que permitan su consecución, entre otros. Si bien es un acuerdo de responsabilidad compartido, esto no significa que todos los actores posean la misma capacidad, necesidad y voluntad de asumir las mismas tareas (Martínez, 2016).

Otros de los esfuerzos de implementación de los objetivos de desarrollo sostenible a nivel global son el Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el cual posee un apoyo en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible a nivel nacional (Sianes et al., 2024). En el nivel regional existen dos espacios que coadyuvan a la implementación de esta agenda. Por un lado, el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible brinda seguimiento y evalúa la implementación. Por el otro, la Agenda de Acción de Addis Abeba (Etiopía) asesora en temas de financiamiento para el desarrollo bajo la auditoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta última organización agrupa a Estados, sociedad civil y sector privado con el fin de proporcionar aprendizajes y lecciones compartidas. También la CEPAL periódicamente genera informes de progreso acerca de desafíos regionales en los cuales abordan ODS (CEPAL, 2018, 2019, 2021).

En síntesis, esta sección y su posterior análisis demostraron que existe una brecha profunda entre la ambición normativa y la realidad operativa de los ODS. En otras palabras, la Agenda 2030 adolece de una desconexión crítica entre su formulación y los mecanismos reales

de implementación. Esta dinámica se acentúa debido a su carácter no vinculante y la ausencia notable de atribución de responsabilidades, lo cual permite cierta arbitrariedad de los Estados en su implementación. De manera que el lenguaje aspiracional de los ODS contrasta con la falta de estrategias coherentes, reales e interiorizadas a cada región. En consecuencia, la eficacia e implementación de la Agenda 2030 depende menos de su legitimidad internacional y más del anclaje en políticas públicas efectivas, acompañada de mecanismos de seguimiento, financiamiento y rendición de cuentas.

La evidencia empírica disponible refleja que la mayoría de los ODS no serán alcanzados para 2030. En contraste con diferentes voces defensoras, este resultado no es solo consecuencia de coyunturas globales como conflictos internacionales, crisis económicas o la pandemia del Covid-19, sino que en cambio refleja una problemática estructural de los objetivos. La debilidad institucional, la fragmentación de actores, la baja presión fiscal y las divergentes prioridades nacionales son factores que agravan esta situación. Por lo tanto, la implementación de los ODS no puede seguir reproduciendo una jerarquía implícita entre objetivos, sino que requiere de enfoques multisectoriales, integrales y coordinación territorial que permitan alcanzar los objetivos planteados.

Estas dinámicas reflejan la necesidad de que el sistema internacional avance hacia una gobernanza transformadora del desarrollo sostenible. Por esta razón, los países deben superar el paradigma de cooperación voluntaria y transformarlo en una arquitectura global más equitativa, con reglas establecidas, mecanismos redistributivos y un compromiso real. En consecuencia, este supuesto implica la revisión del sistema financiero internacional y el fortalecimiento de marcos fiscales nacionales. Este tipo de gobernanza realza la democratización de espacios multilaterales de decisión en áreas históricamente marginadas como el sur global.

Cinco años para el 2030: Una mirada crítica a los ODS en México y su aterrizaje local en Tijuana

A cinco años del horizonte temporal establecido por la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enfrentan un escenario crítico

que obliga a evaluar con mayor profundidad sus alcances reales. Pese a su adopción generalizada, la implementación de los ODS en contextos nacionales y locales revela importantes brechas estructurales, institucionales y territoriales. Los avances han sido desiguales y, en muchos casos, insuficientes para encaminar transformaciones profundas. De ahí que esta sección proponga una revisión situada del caso mexicano, con énfasis en Baja California y la ciudad de Tijuana, desde una perspectiva crítica que interroga los alcances de los ODS más allá de su formulación normativa. La presente reflexión no solo se alimenta de datos y reportes oficiales, sino que se articula con otros capítulos incluidos en esta obra, donde se abordan temas como la desigualdad regional, los desafíos juveniles, las tensiones urbanas en ciudades maquiladoras o los procesos de cooperación transfronteriza. Desde estas distintas aproximaciones, el análisis busca ampliar la comprensión del desarrollo sostenible como fenómeno territorialmente condicionado. Así, más que analizar indicadores de cumplimiento, esta sección pretende discutir las condiciones concretas que habilitan u obstaculizan la apropiación efectiva de los ODS desde las escalas locales.

En 2025 se alcanza el ecuador de la Agenda 2030, y con ello, una oportunidad crítica para evaluar su implementación real. A nivel mundial, el avance es preocupante. Según el Informe del Secretario General de la ONU (2024), apenas el 17 % de las metas de los ODS presentan un progreso adecuado. Casi la mitad muestra avances mínimos o moderados, y un 17 % ha retrocedido por debajo de los niveles de referencia de 2015. Este panorama evidencia que la mayoría de los países no cumplirán con las metas establecidas. Las brechas estructurales entre el Norte Global y el Sur Global, la presión fiscal insuficiente y la falta de voluntad política en muchos contextos explican, en parte, esta realidad. Tal como se ha advertido en el capítulo “Trayectoria en la divergencia en el desarrollo de América Latina”, el desigual acceso a mecanismos de financiamiento, tecnología e innovación limita a muchos países del sur a estrategias meramente adaptativas.

El diseño e implementación de los ODS ha sido objeto de diversas críticas que ponen en duda su capacidad transformadora. Diversos análisis coinciden en que la Agenda 2030 padece de una ambición excesiva y

una falta de coherencia interna entre dimensiones sociales, económicas y ambientales. Esta inconsistencia dificulta la implementación efectiva de sus metas, en particular por la ausencia de jerarquización y prioridades claras, lo que permite interpretaciones flexibles que diluyen su potencial de cambio estructural (Swain, 2018). Además, los ODS heredan las limitaciones de los antiguos Objetivos de Desarrollo del Milenio, replicando lógicas de crecimiento económico sin cuestionar los modelos de desarrollo predominantes y sin proporcionar mecanismos de acción contundentes (Voituriez, Chabason y Treyer, 2014). El enfoque universalista que sustenta la agenda global ha sido criticado por imponer una visión occidental y tecnocrática del desarrollo, sin atender a las profundas asimetrías históricas entre regiones, ni a las estructuras de poder que sostienen la desigualdad (Arora-Jonsson, 2022). A esto se suma el uso de indicadores que, lejos de captar la complejidad del desarrollo humano, tienden a simplificarlo mediante métricas cuantitativas y reduccionistas (Mair et al., 2018), sin considerar dinámicas territoriales.

En este sentido, México refleja los mismos dilemas globales con matices propios. Según el documento interno (ODS en México, Baja California y Tijuana, 2024), el país ha establecido 333 indicadores oficiales para evaluar el avance de la Agenda 2030. No obstante, el resultado muestra una distribución crítica: de los 17 objetivos, diez están estancados (ODS 1, 2, 4, 7, 8, 9, 11, 14, 15 y 17), dos han retrocedido (ODS 13 y 16), y solo cinco han mostrado mejoras moderadas (ODS 3, 5, 6, 10 y 12). En este sentido, en el ranking del SDG Index, México ocupa el lugar 80 de 166 países evaluados, con una calificación de 69.28 puntos. Esta puntuación refleja la falta de coherencia entre los discursos institucionales y la operatividad territorial. El capítulo “Juventudes y desafíos estructurales” resalta que incluso dentro de los grupos prioritarios, como los jóvenes, la Agenda 2030 no ha logrado permear con políticas efectivas frente a problemas estructurales como violencia y exclusión social. El reto, por tanto, no radica únicamente en la existencia de metas o indicadores, sino en la falta de articulación intergubernamental, ausencia de seguimiento y una limitada apropiación ciudadana del proceso de implementación.

A escala estatal, Baja California presenta una disminución notoria en los mecanismos de evaluación. Mientras el nivel nacional cuenta con más

de 300 indicadores, el estado solo registra 152 (DS en México, 2024). Esta diferencia refleja una localización parcial de la Agenda 2030, afectada por la capacidad institucional limitada y la falta de recursos técnicos. A pesar de ello, surgen esfuerzos notables, como el Observatorio para el Desarrollo de los ODS y la Economía Circular en Baja California, que articula a universidades, pymes y gobiernos en un intento por traducir los ODS en herramientas de gestión local (Martínez-Gutiérrez et al., 2021). Este tipo de estrategias apunta hacia una lógica de gobernanza colaborativa, alineada con lo propuesto en el capítulo “La inserción global de Tijuana y su relación con la calidad de la vivienda”, donde el análisis plantea que el desarrollo no puede disociarse del entorno urbano ni de las condiciones de vida reales de los trabajadores.

En este orden de ideas, Tijuana representa un caso emblemático donde la presión migratoria, la urbanización acelerada y el modelo económico maquilador desafían la lógica de los ODS. En esta ciudad, apenas se dispone de 15 indicadores oficiales, lo que limita gravemente la planeación basada en evidencia (DS en México, 2024). Algunos de los ODS más relevantes en Tijuana, como el ODS 3 (Salud y bienestar), ODS 8 (Trabajo decente) y ODS 11 (Ciudades sostenibles), enfrentan tensiones visibles. El sistema de salud se ve rebasado por los flujos migratorios; el empleo, aunque abundante en el sector industrial, es en su mayoría precario; y la expansión urbana avanza sin una planeación integral. Aun así, se han identificado espacios de oportunidad. Iniciativas binacionales como las documentadas en el capítulo “Desarrollo asimétrico en la región Tijuana-San Diego” muestran cómo la cooperación transfronteriza puede convertirse en un recurso estratégico para la sostenibilidad local. La Red SDSN y los proyectos compartidos con San Diego permiten explorar mecanismos de codiseño de políticas regionales que respondan mejor a las realidades sociales y ecológicas del espacio fronterizo (Sandoval & Ramírez Soto, 2023).

En este orden de ideas se puede decir que México ha adoptado una serie de instrumentos normativos y de planeación para implementar la Agenda 2030 en los niveles federal, estatal y municipal. A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024 establecía como prioridad la promoción del desarrollo sostenible, e incorpora los ODS como eje

transversal en las políticas públicas (Gobierno de México, 2019). Asimismo, la creación del Consejo Nacional de la Agenda 2030 en 2017 y la publicación de la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 representan compromisos institucionales significativos que buscan coordinar esfuerzos intergubernamentales y multisectoriales.

Por su parte, en el plano estatal, Baja California ha integrado los ODS en su Plan Estatal de Desarrollo 2022–2027 y ha conformado un Órgano de Seguimiento e Instrumentación (OSI) encargado de monitorear su cumplimiento. También, Tijuana destaca como una de las primeras ciudades del país en presentar un Informe Subnacional Voluntario (2024), además de haber incluido los ODS en su Plan Municipal de Desarrollo 2022–2024. Estas acciones muestran que, al menos en lo normativo, los tres niveles de gobierno reconocen la relevancia de la Agenda 2030.

No obstante, la existencia de planes e instituciones no se ha traducido en una mejora sustancial de los indicadores. Como este trabajo argumenta líneas arriba, datos recientes señalan que México tiene 10 ODS estancados, 2 en retroceso y solo 5 con mejoras moderadas (DS en México, Baja California y Tijuana, 2024). En el caso de Tijuana, la disponibilidad de solo 15 indicadores locales refleja limitaciones en la capacidad técnica e institucional para monitorear los avances reales. Esta situación se agrava por el diseño de indicadores que, en muchos casos, no capturan la complejidad territorial ni permiten una evaluación sensible al contexto (Mair et al., 2018).

Además, el exceso de metas y la falta de priorización clara han dificultado su implementación efectiva, especialmente en zonas con alta presión social y económica como las ciudades fronterizas (Swain, 2018). Como se ha argumentado, la adopción de un enfoque universalista y tecnocrático desconecta a los ODS de las realidades locales y reproduce una lógica normativa que prioriza la rendición de cuentas formal sobre la transformación sustantiva (Arora-Jonsson, 2022). Por ello, los esfuerzos institucionales, aunque valiosos en el papel, deben acompañarse de estrategias operativas con anclaje territorial real.

A manera de conclusión, a cinco años del plazo de cumplimiento de los ODS, resulta ineludible replantear su enfoque desde lo territorial. México, Baja California y Tijuana muestran que la retórica global necesita

ser traducida en capacidades técnicas, procesos participativos y marcos institucionales adaptativos. Los datos presentados, más que indicadores de rendimiento, deben leerse como señales de alerta sobre la fragilidad de los compromisos multilaterales cuando no se anclan en contextos reales. Como se reflexiona en el capítulo “De Tijuana, ciudad de paso, a frontera de oportunidades”, la clave para lograr una implementación genuina de los ODS no radica en cumplir métricas, sino en utilizar esa agenda como punto de partida para imaginar futuros posibles más justos, sostenibles e inclusivos desde el territorio.

Fuentes consultadas

- Allen, C., Metternicht, G., & Wiedmann, T. (2019). Prioritising SDG targets: assessing baselines, gaps and interlinkages. *Sustainability Science*, 14, 421–438. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0596-8>
- Arora-Jonsson, S. (2022). The Sustainable Development Goals: A Universalist Promise for the Future.
- CEPAL. (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- CEPAL. (2019). *Quadrennial report on regional progress and challenges in relation to the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*.
- CEPAL. (2021). *Cuarta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible*.
- DS en México, Baja California y Tijuana. (2024). *Documento interno de trabajo*.
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Koasidis, K., Lingenfelter, J., Berr, M., & Rillig, M. (2022). Circularity and the 2030 Agenda: Identifying Interlinkages. *Sustainability*, 14(3), 1342. <https://doi.org/10.3390/su14031342>
- Lusseau, D., & Mancini, F. (2019). Income-based variation in Sustainable Development Goal progress. *Nature Sustainability*, 2, 439–447. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0305-4>

- Mair, S., Jones, A., Ward, J., Christie, I., Druckman, A., & Lyon, F. (2018). *A critical review of the role of indicators in implementing the Sustainable Development Goals*. Consensus.
- Martínez, R. (2016). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Martínez-Gutiérrez, R., Solís-Quinteros, M. M., Ibarra-Estrada, M., Hurtado-Sánchez, C., Carey-Raygoza, C., & Chavez-Ceja, B. (2021). *Observatory for the development of 2030 goals and the circular economy in Baja California*.
- ONU. (2024). *Informe del Secretario General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://undocs.org/es/A/79/79>
- Sandoval, A. M., & Ramírez Soto, A. L. (2023). Transborder cooperation for the development of sustainable cities and communities in the Tijuana - San Diego border region.
- Sianes, A., Sabina, L., del Pino, E., & Mata, E. (2024). Localising the Sustainable Development Goals in Europe: What role for local governments? *Sustainability*, 16(1), 34. <https://doi.org/10.3390/su16010034>
- Swain, R. B. (2018). A critical analysis of the Sustainable Development Goals.
- Van Zanten, J. A., & Van Tulder, R. (2021). Towards credible ESG and SDG goals and strategies. *Journal of International Business Policy*, 4, 297–312. <https://doi.org/10.1057/s42214-021-00105-5>
- Voituriez, T., Chabason, L., & Treyer, S. (2014). *Five questions and answers on the Sustainable Development Goals*. IDDRI. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/other-publication/five-questions-and-answers-sustainable-development-goals>

Capítulo 2

La diplomacia cultural de México, un estudio del 2000 al 2024, avances y retrocesos

Rafael Velázquez Flores¹
Juan Sebastián Bautista Mena²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257217>



¹ Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California - Tijuana

² Maestro y estudiante de doctorado en estudios de desarrollo global - Universidad Autónoma de Baja California, miembro del comité de historia de la Asociación Mexicana de Relaciones Internacionales

Introducción

La diplomacia cultural, como herramienta de política exterior, tiene el potencial de proyectar la identidad de un país, construir puentes de entendimiento mutuo y mejorar la imagen de una nación. En el caso mexicano, el desarrollo de este mecanismo ha estado marcado por avances y retrocesos significativos, lo cual refleja la diversidad de enfoques de las diferentes administraciones. De manera que el presente capítulo tiene por objetivo analizar los avances y retrocesos de la diplomacia cultural en México desde el gobierno de Vicente Fox hasta el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Este estudio es realizado a través de la teoría del constructivismo de Alexander Wendt. La hipótesis es que, a pesar de los avances de diplomacia cultural en México, a través de sus diferentes gobiernos, este instrumento de política exterior no ha logrado una consolidación como política de Estado que brinde beneficios superlativos para las relaciones internacionales de México, lo cual ha visibilizado fuertes limitaciones de la diplomacia cultural en el país norteamericano.

En virtud de lo anterior, el capítulo en mención estará dividido de la siguiente forma. En la primera parte, el autor define el concepto de diplomacia cultural, demuestra su importancia e impacto a través de ejemplos destacados en el ámbito internacional. Posteriormente, este capítulo está enfocado en la evolución de la diplomacia cultural en México a través de un recorrido histórico con especial énfasis en los cuatro últimos sexenios. Más adelante, este análisis demuestra las problemáticas encontradas en cada uno de los gobiernos. Por otra parte, el autor genera conclusiones y recomendaciones tendientes a la consolidación de la diplomacia cultural como política de Estado. En ese sentido, este trabajo busca ofrecer una visión integral acerca de los logros, limitaciones y desafíos en materia de diplomacia cultural mexicana a través de su relevancia como medio para fortalecer las relaciones internacionales de un país y su proyección internacional.

La cultura es un factor fundamental en las relaciones internacionales debido a que emerge como un puente para conectar naciones, promover entendimientos y generar vínculos duraderos. Esta herramienta revela valores e ideas compartidas entre naciones. A su vez, la cultura fortalece la identidad nacional de un determinado país debido a que permite proyectar una imagen única y atractiva a través del reflejo de sus tradiciones y logros. Asimismo, este elemento sirve como un medio para encontrar asimetrías de resolución de conflictos entre territorios, ya que promueve espacios de diálogo y reconciliación mutua. Inclusive, este instrumento, desde una visión económica, es una fuente de rendimientos e ingresos significativos para un país, lo cual se proyecta en un componente clave de la promoción internacional.

En la actualidad, las diferencias culturales, aunque enriquecedoras, en casos aislados son excusa de conflictos en diversos temas, especialmente en contextos de estereotipos, xenofobia y prejuicios. Sin embargo, la cultura, a su vez, tiene el potencial para pasar de ser un factor divisorio a un instrumento de transformación de tensiones en oportunidades y cooperación. En ese sentido, la cultura conecta historias, valores y expresiones que trascienden fronteras y cambian sociedades. Esta habilidad transformadora invita al diálogo a partir de una perspectiva de respeto y reconocimiento mutuo con el objetivo de superar división y fomentar sociedades más justas.

Es a partir de ese elemento esencial, la cultura, que nace la diplomacia cultural. Este concepto es probablemente una de las herramientas más efectivas de la política exterior, aunque paradójicamente muchos gobiernos desconocen su potencial para alcanzar objetivos de política exterior. En términos generales, la diplomacia cultural es el conjunto articulado de estrategias, iniciativas y acciones, emprendidas por un Estado y la sociedad civil, que utiliza la cultura como instrumento para cumplir objetivos de política exterior. Estas acciones se llevan a cabo a través de expresiones diversas de identidad, costumbres y valores propios, con el fin de mejorar la imagen internacional del país y construir lazos de entendimiento mutuo y cooperación en diversos ámbitos.

Históricamente, las naciones han tenido la cultura en sus agendas de política exterior en diferentes grados y de diversas maneras. Algu-

nos ejemplos de ello son Estados Unidos a través de la CIA (Central Intelligence Agency), que durante la Guerra Fría financió diferentes expresiones culturales con el objetivo de venderle al mundo sus valores de libertad (Ortíz, 2011). De igual manera, las múltiples presentaciones de los Ballets Bolshoi y Kirov, los cuales buscaban presentar una cara más accesible y amable de la URSS o el icónico plan para establecer numerosos restaurantes tailandeses alrededor del mundo con el fin de acercar la cultura, gastronomía y conciencia del país en el exterior (Bound, Briggs, Holden y Jones, 2007).

Ahora bien, en el caso mexicano, la diplomacia cultural ha tenido un desempeño ambiguo marcado por avances y retrocesos particulares propios de diferentes gobiernos. Evidencia de ello es que desde principios del siglo XX la cultura estuvo presente a través de la creación de instituciones culturales como el Fondo de Cultura Económica creado en 1934, el Seminario de la Cultura Mexicana en 1942, El Colegio Nacional en 1943 y el Instituto Nacional Indigenista en 1948. A mediados de siglo, México promovió las expresiones culturales reflejadas en el muralismo mexicano, la consolidación de la época de oro del cine mexicano y el surgimiento de medios de comunicación masiva, los cuales dieron origen a producciones mexicanas. De igual manera, en la década de los 50 se creó la Subsecretaría de Cultura, que sería el posterior Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) (Rodríguez, 2008).

Más adelante, en los años sesenta, la cultura fue incorporada de manera formal como una instancia administrativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es por esta razón que el gobierno de Adolfo López Mateos creó dos dependencias, la Dirección General del Organismo de Promoción Internacional de la Cultura y la Dirección General de Relaciones Culturales. En los setenta, con el gobierno de Luis Echeverría, México participó en diversos foros internacionales en materia cultural. Durante la década de los ochenta, la producción y promoción cultural fue muy baja a causa de la crisis de la deuda y problemas del aparato productivo mexicano. En la década siguiente, los temas económicos prevalecieron en la agenda, aunque el gobierno de Salinas de Gortari usó eventos culturales como herramientas de seducción para futuros socios comerciales (Rodríguez, 2008).

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006): un hito en materia de diplomacia cultural mexicana

El gobierno de Vicente Fox marcó la pauta en materia de diplomacia cultural. Con la entrada del nuevo gobierno, el presidente Fox tenía un interés particular en mostrar al mundo la imagen de un nuevo México fundamentado en valores democráticos y de libertad. Esta intención respondió a la entrada de la nueva administración después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera las elecciones presidenciales después de 71 años. Es por ello que Fox usó la cultura como un medio para impulsar la política como un instrumento de política exterior. La principal mano derecha de Fox, el secretario de relaciones exteriores, reestructuró la secretaría. Castañeda nombró a alrededor de 20 intelectuales y artistas mexicanos como agregados culturales con el objetivo de promover la cultura del país (Ortíz, 2011).

Esta ruptura en la hegemonía del partido político en el poder le permitió a Fox desarrollar lo que Wendt menciona como la relación entre identidades e intereses. El teórico en mención señala que las identidades son las bases de los intereses. De manera que esto tiene gran relación con la intención de Vicente Fox en querer proyectar una imagen de un México diferente, a través de su interés de gobernar de manera distinta y así mejorar la afectada imagen de México en el exterior. De igual manera, Wendt manifiesta que el grado de compromiso y desarrollo de cada una de esas identidades podrá variar dependiendo del contexto e interés. En ese sentido, el empeño de Fox en este objetivo cambió principalmente en la segunda mitad del sexenio con la modificación de Castañeda como secretario de relaciones exteriores y la transformación de prioridades en el sistema internacional, tal y como abordará este capítulo más adelante.

No obstante, el periodo de Jorge Castañeda como Secretario de Relaciones Exteriores, dentro del gobierno Fox, fue probablemente uno de los más destacados y el punto más alto en temas de diplomacia cultural en México. Durante la vigencia de Castañeda, México implementó los “Institutos México”. Este proyecto consistió en la ampliación de los Centros Culturales de México en compañía de la Universidad Autónoma de México (UNAM). Asimismo, la administración del secretario en

menção tuvo como objetivo aumentar las sinergias del sector privado en materia de promoción cultural. Es por este motivo que Castañeda creó un fideicomiso llamado “México, puente de encuentros”, a través del cual existirían mejores relaciones entre el gobierno y la sociedad. De manera que de diciembre de 2001 a noviembre de 2002 la Secretaría de Relaciones Exteriores realizó alrededor de 1045 proyectos culturales en diversas materias, de los cuales 121 fueron exposiciones de arte (Rodríguez, 2015).

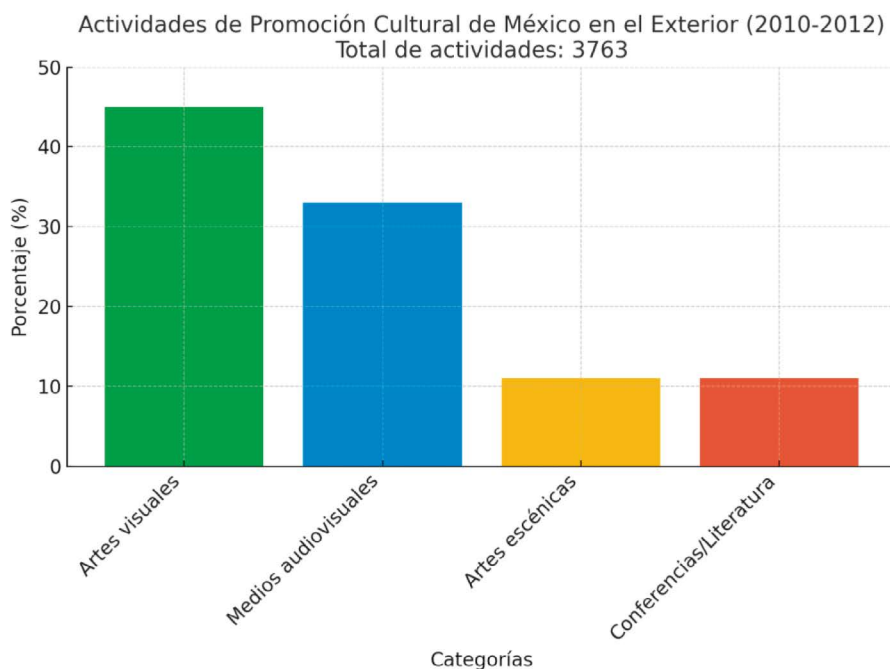
Por otro lado, el gobierno de Vicente Fox le dio un lugar privilegiado a la cultura dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006. En este documento, la política exterior estaría impulsada a través de esfuerzos de promoción económica, comercial y cultural. La intención del Gobierno Fox de hacer presencia en foros a nivel internacional iría cargado de un fuerte componente cultural. Evidencia de ello es que México impulsaría los intercambios económicos, comerciales, culturales, educativos y científicos con América Latina y el Caribe con el fin de obtener mayor presencia en la arena internacional. Es por este motivo que el PND menciona la puesta en marcha de una política activa de difusión en el exterior de la cultura mexicana con el objetivo de dar a conocer en diferentes latitudes los valores y promover una imagen positiva de México (Gobierno de México, 2001).

No obstante, esta importante apuesta por la cultura fue modificada debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, sumado a la dimisión de Castañeda. Posteriormente, con la llegada del nuevo Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez (2003-2006), las prioridades en materia de política exterior cambiaron. El eje de la nueva dirección de Derbez estuvo enfocado en el fortalecimiento de relaciones económicas. A pesar de ello, en esta administración la SRE desarrolló ciertas industrias en la materia y a su vez usó la cultura como promotor del desarrollo económico. Sin embargo, este descuido de la cultura permitió que el número de institutos de México fuera reducido debido a la ausencia de una política sostenida y disponibilidad de recursos económicos. En términos generales, la Dirección General de Asuntos Culturales dejó de ser una prioridad y se convirtió en dependiente de las nuevas prioridades económicas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Rodríguez, 2015).

La diplomacia cultural de Felipe Calderón 2006-2012: un cambio en las prioridades

El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) de Calderón reconoció la riqueza cultural y natural de México como catalizador potencial del sector turístico, lo cual contribuye a mejorar la imagen del país. En este documento, el programa sectorial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) contempló la realización de eventos de promoción cultural por parte de México en el exterior. Al respecto, el objetivo que la Secretaría se trazó fue la realización de 3600 eventos en el extranjero. De igual manera, la SRE se propuso fortalecer las relaciones en materia política y económica de México con sus vecinos latinoamericanos. Este propósito sería alcanzado a través de encuentros y contactos dirigidos a los diferentes niveles de gobierno, enfocados en diversas áreas, incluyendo el aspecto cultural. Para lograr esta meta, la Secretaría se propuso alcanzar alrededor de 2040 actividades de este tipo (Gobierno de México, 2007).

Durante la primera parte del gobierno de Calderón, la SRE continuó con la base de los programas en materia cultural del sexenio pasado. En ese sentido, los intercambios académicos, becas y cooperación cultural siguieron la misma línea, junto con las reformas del exsecretario Castañeda. Sin embargo, a partir de 2008, este tipo de programas empezaron a desdibujarse, configurándose en un claro declive de la diplomacia cultural mexicana. En este sexenio la SRE privilegió la alta cultura o las bellas artes, lo cual pone sobre la mesa la visión tradicionalista y conservadora que tenía el gobierno de Calderón acerca de la cultura, muy parecida a la de gobiernos del siglo XIX. En ese sentido, las acciones culturales de México fueron en mayor medida pintura, escultura, fotografía, artesanías, diseños, cine, televisión y radio. Estas dinámicas permitieron que expresiones culturales como danza, música, teatro, literatura y gastronomía pasaran a un segundo plano (Villanueva, 2013).

Figura 1.*Actividades de promoción cultural de México en el exterior (2010-2012)*

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2013).

Ahora bien, de acuerdo a los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2012), los rubros de promoción y cooperación en materia cultural tuvieron cambios significativos. En 2007, la SRE destinó 52 millones de pesos a promoción y 21 millones a cooperación; en 2008, los datos de promoción alcanzaron los 68.6 millones, el cual fue el punto más alto del sexenio en este rubro, y 34 millones a cooperación; en 2009, alrededor de 47 millones a promoción y 38 millones a cooperación; en 2010, la cifra de promoción se mantuvo y fueron destinados a la cooperación cerca de los 55 millones; en 2011, el monto de promoción se redujo por debajo de los 45 millones y la cooperación subió por encima de los 55 millones. Finalmente, en el 2012, el gobierno de Calderón destinó el monto más alto en los últimos 4 años para la promoción de cerca de 53 millones, aunque la cifra de cooperación fue la más baja en los últimos 5 años, en 31 millones.

En ese sentido, los recursos económicos destinados a la diplomacia cultural por parte de la SRE en este gobierno fueron de 550 952 millones de pesos. De este monto, 313 914 fueron vinculados a la promoción cultural y 237 038 millones de pesos a la cooperación cultural. Con el fin de ilustrar, el gasto total del sexenio en materia de diplomacia cultural en dólares americanos fue de un poco más de 46 millones. En paralelo, en 2010 la Fundación Nacional para las Artes de Estados Unidos, la cual es una institución pequeña, tuvo un gasto de alrededor de 50 millones solo dentro de Estados Unidos. Al respecto, por ejemplo, instituciones como el Met de Nueva York tuvieron un presupuesto mayor a los 3000 millones de dólares. Por otro lado, en el sexenio de Felipe Calderón se llevaron a cabo, de acuerdo a los datos disponibles, 7190 acciones de promoción cultural entre 2007 y 2012 (Villanueva, 2013).

Ahora bien, el constructivismo menciona que dentro de la política de poder algunas veces los Estados reproducen diferentes identidades con base en preferencias propias del presente y para el futuro. Este postulado tiene gran relación con las dinámicas suscitadas durante este sexenio. Lo que significa que para Calderón la herramienta más efectiva para cambiar la imagen de México era la seguridad y el combate al crimen organizado. Esto significó que la diplomacia cultural en este gobierno fuera desplazada debido al uso de otras alternativas. De manera que el concepto de soberanía de Calderón, que para este caso pudo haber sido interna y territorial, transformó su identidad y a su vez la de México debido a ideas preconcebidas.

La decadente política en materia de diplomacia cultural durante el sexenio de Felipe Calderón respondió, en gran medida, a la pérdida de formalidad y estructura en este ámbito. Este cambio se reflejó en la reestructuración en perjuicio de entidades clave como la Dirección General de Asuntos Culturales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Aunado a ello, el escaso presupuesto asignado a la diplomacia cultural evidencia una falta de prioridad hacia la promoción cultural en el exterior. De manera que estas dinámicas muestran una aparente contradicción, y es que, a pesar de incluir la cultura como un elemento importante en el Plan Nacional de Desarrollo, la diplomacia cultural fue relegada por otros aspectos que se consideraron más relevantes en la agenda. Asimismo-

mo, la ausencia de una hoja de ruta clara fue latente en los constantes cambios de directores en el área cultural dentro de la Secretaría, lo que profundizó la falta de continuidad y estrategia. En ese sentido, si la diplomacia cultural hubiera contado con la formalidad y apoyo necesario, probablemente habría sido una estratégica herramienta para balancear la negativa imagen de México en el exterior, la cual estuvo marcada por las graves violaciones de derechos humanos ampliamente conocidas a nivel internacional.

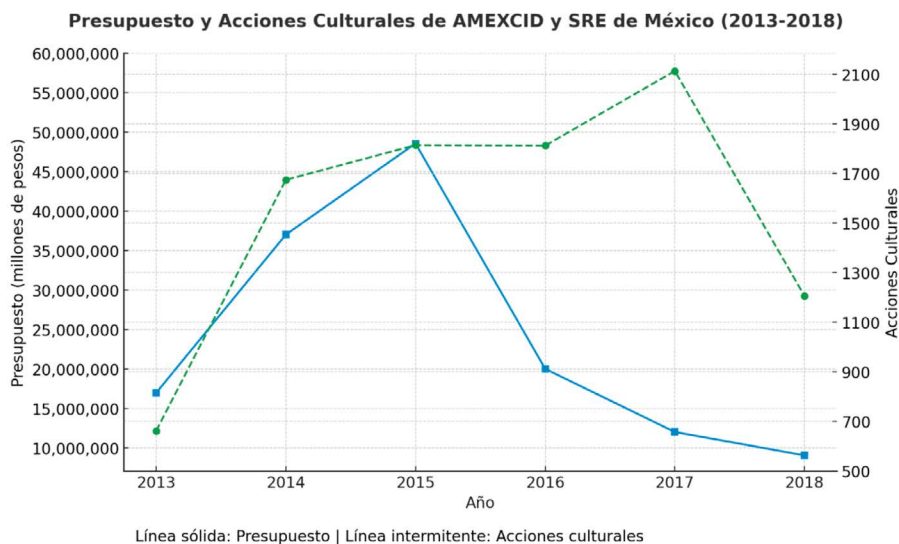
La diplomacia cultural de Enrique Peña Nieto (2012-2018): una subordinación a los aspectos económicos

El gobierno de Enrique Peña Nieto no le dio a la cultura, como instrumento de política exterior, un papel relevante, al menos en instrumentos jurídicos tal como el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018). En este documento, la cultura, en el aspecto internacional, hizo parte únicamente del eje número 5, denominado México con responsabilidad global. De manera que, para cumplir con una mayor inserción de México en el escenario global, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) buscó la promoción del país en el exterior. Este objetivo respondió a una difusión económica y turística. Por lo tanto, para cumplir con esta meta, la administración de Peña Nieto contempló el establecimiento de un programa especial de cultura y arte (Gobierno de México, 2013).

En esa lógica, una de las caras en materia de diplomacia cultural durante este sexenio fue la de la recientemente creada Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Esta institución es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La agencia tiene entre sus funciones la promoción de la cooperación internacional, la coordinación de actividades culturales, relaciones multilaterales y gestión de becas internacionales. Para esta entidad, la cultura es un componente indispensable del desarrollo y a su vez se constituye como una herramienta de política exterior. La AMEXCID aporta al posicionamiento de la cultura mexicana a través del fortalecimiento de industrias creativas en diferentes latitudes del mundo (AMEXCID, 2016).

En el año 2012 no existen registros totales de las acciones de la AMEXCID probablemente debido a su reciente creación, lo cual reflejaba su estructuración y puesta en marcha. Posteriormente en el 2013, no hubo actividades relevantes en materia de cultura, más allá de la firma de convenios entre México con países latinoamericanos y asiáticos (AMEXCID, 2013). En el 2014 la agencia presentó propuestas culturales en compañía de la SRE, la Secretaría de Turismo, CONACULTA, entre otros. Entre estas iniciativas se destacan exposiciones de rango internacional que alcanzaron a alrededor de seis millones de personas en audiencia, tales como el proyecto “creadores mexicanos en el exterior”, el cual tenía por objetivo reunir a diferentes artistas mexicanos en el extranjero (AMEXCID 2014).

Más tarde, para 2015, probablemente el cambio más importante fue el de la dirección ejecutiva de la AMEXCID a cargo de María Eugenia Casar. De igual manera, existió un aumento relativo en las actividades culturales en el exterior por parte de México (AMEXCID, 2015). En el 2016, la audiencia receptora de actividades culturales realizadas por la agencia creció considerablemente, en alrededor de 10 millones de personas alcanzadas. Asimismo, esta entidad volvió a cambiar de dirección gracias al nombramiento de Agustín García-López Loaeza (AMEXCID, 2016). En los dos últimos años del sexenio, el número de actividades culturales de México en el exterior continuó en ascenso, sobre todo en países históricamente olvidados en este tipo de estrategias (AMEXCID, 2017).

Figura 2.*Presupuesto y acciones culturales de AMEXCID y SRE de México (2013-2018)*

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de AMEXCID (2018).

Ahora bien, el gobierno de Peña Nieto dedicó una especial preeminencia a un enfoque pragmático y tradicional. Al respecto, en este sexenio, en materia de diplomacia cultural, las artes visuales tuvieron una participación de un 51 %, los medios audiovisuales 20 %, las artes escénicas con un 14 % y las conferencias y literatura con un 10 %. De igual manera, las latitudes hacia las cuales estuvieron enfocadas las diferentes acciones culturales fueron Europa y Estados Unidos con 30 %, América Latina y el Caribe 20 %, Asia Pacífico 10 % y África 4 % (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018). Estos datos inferen que Peña Nieto usó la diplomacia cultural al servicio de la economía como mecanismo de seducción en aquellos lugares estratégicos para México. No obstante, dejó de lado regiones muy importantes como Asia Pacífico y África, que le habrían brindado grandes beneficios a las relaciones internacionales de México.

Ahora bien, el ambiente del sexenio de Peña Nieto fue desafiante debido al ascenso de Trump en Estados Unidos y su retórica proteccionista, una marcada dependencia comercial con la potencia mundial y un abanico de oportunidades para el ingreso de productos mexicanos a

mercados del norte. En esa lógica, el constructivismo señala que cuando las personas o Estados logran modificar sus ideas o percepciones del sistema internacional, entonces esto genera que el sistema internacional cambie. Por lo tanto, actores como Justin Trudeau en Canadá, Donald Trump en USA y el mismo Peña Nieto en México decidieron vincularse económicamente debido al impulso del comercio, competitividad frente a otros bloques e integración de cadenas de valor. Dicho en otras palabras, estos actores modificaron sus ideas y percepciones del sistema internacional y a través de diferentes acciones generaron que efectivamente el sistema internacional cambiara.

En ese sentido, estas cifras responden, por un lado, a un enfoque conservador propio del gobierno de Peña Nieto y su antecesor Felipe Calderón. Estas dinámicas ponen sobre la mesa la falta de innovación en estrategias culturales, lo cual perpetuó cosmovisiones que no permitieron avanzar a la diplomacia cultural mexicana. Asimismo, respecto a las regiones en las cuales México hizo presencia a través de actividades, el sexenio de Peña Nieto demostró una clara continuidad geocultural hacia Europa y Estados Unidos, caracterizada por una prevalencia de aspectos económicos y comerciales. Estas dinámicas muestran desequilibrio en términos de regiones y expresiones culturales representadas, lo que podría haber limitado el impacto y la diversidad de la proyección cultural de México durante este periodo.

La diplomacia cultural de Andrés Manuel López Obrador: “La mejor política exterior es una buena política interior”

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) realmente le dedica escasos cinco párrafos al tema de política exterior. Es a partir de allí que las relaciones exteriores nunca fueron una prioridad para AMLO y estas dinámicas son expresadas en la hoja de ruta de este gobierno. En este documento, la administración obradorista menciona la importancia de poder recuperar los principios históricos de la política exterior mexicana. En el PND, la cultura es mencionada únicamente como puente de conexión e integración con los países latinoamericanos y del Caribe, hacia quienes AMLO

privilegió en sus escasos vínculos externos (Plan Nacional de Desarrollo, 2019). En resumidas cuentas, el PND en materia de política exterior y diplomacia cultural carece sobremanera de estrategias concretas para enfrentar desafíos en materia internacional. De igual manera, este documento presenta una relevancia superlativa de los asuntos nacionales en detrimento de los exteriores.

El gobierno de AMLO generó cambios disruptivos en diferentes áreas. No obstante, la raquítica diplomacia cultural del gobierno de Obrador no fue muy diferente al enfoque que promulgaron sus antecesores. Los escasos esfuerzos en esta materia continuaron la misma línea de los últimos sexenios, es decir, la fascinación por las civilizaciones prehispánicas a través de exposiciones acerca de olmecas y aztecas en ciudades como París y Viena. Evidencia de ello son las exhibiciones sobre Frida Kahlo en Ámsterdam, Chicago y Nueva York o el típico concurso de altares de muertos entre las embajadas y consulados mexicanos. Este enfoque tradicional perduró durante el gobierno de AMLO en materia de diplomacia cultural y dejó de lado las voces que pedían nuevas estrategias culturales en las relaciones internacionales de México con base en los casos de éxito de países como Francia, China o Corea del Sur (Moreno, 2022).

En el sexenio de Obrador, el gobierno creó la Dirección Ejecutiva de Diplomacia Cultural y Turística (DEDCT) y la Dirección General de Diplomacia Cultural (DGDC) en enero de 2019. Asimismo, el 15 de mayo de 2019 nació el Consejo de Diplomacia Cultural, un esfuerzo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Cultura. Este cuerpo está integrado por 20 mexicanos destacados en letras, artes y otras expresiones culturales. La creación de estas entidades generó un fortalecimiento institucional, aunque no en la práctica, de la diplomacia cultural en México. La DGDC coordinó la suscripción de 44 convenios de cooperación cultural. De igual manera, este organismo formalizó 25 programas de cooperación educativa y cultural con diferentes países del mundo, principalmente latinoamericanos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024).

De acuerdo con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2024), esta institución realizó más de 9000 actividades de promoción cultural de México a través de las representaciones diplomáticas y consulares

durante el sexenio. Entre los eventos culturales se destacan conferencias, conversatorios, proyecciones de película, conciertos, representaciones escénicas, entre otros. Por otro lado, la Subsecretaría para América Latina y el Caribe (SSALC) generó la apertura de 18 nuevas librerías y centros culturales en países como Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Perú, Paraguay y Argentina. Asimismo, la Dirección General del Acervo Histórico Diplomático firmó 31 convenios de cooperación cultural.

El gobierno de Andrés Manuel estuvo representado por lo que Wendt menciona como las múltiples identidades que puede llegar a tener un actor y el variable grado de compromiso en el desarrollo de ellas en razón al contexto e interés. Por ejemplo, AMLO, como máximo representante de México, tuvo una identidad de integración regional y autonomía latinoamericana gracias a un cierto liderazgo de la CELAC o una marcada solidaridad y cooperación con los países de la región. Adicionalmente, Obrador reflejó una identidad nacionalista y de respeto a la soberanía con base en principios de política exterior. Evidencia de ello fue su postura frente a la crisis de Venezuela en 2019, Nicaragua o Cuba. No obstante, el expresidente no aplicó estos supuestos en escenarios como el del asilo a Evo Morales, el boicot a la cumbre de las Américas en Los Ángeles 2022 y las tensiones binacionales con Ecuador de 2024.

En síntesis, más allá del análisis constructivista, los informes de la Secretaría de Relaciones Exteriores durante este sexenio parecen ser ambiguos, debido a que manifiestan la realización de múltiples actividades en materia cultural sin mencionar el número exacto, las áreas trabajadas y los países destinatarios. De manera que en el gobierno de Obrador sí existió un fortalecimiento institucional en materia de Diplomacia Cultural con la creación de instituciones como la Dirección Ejecutiva de Diplomacia Cultural y Turística (DEDCT), la Dirección General de Diplomacia Cultural (DGDC) y el Consejo de Diplomacia Cultural, entre otros. No obstante, estos esfuerzos no se vieron reflejados en resultados en concreto. Además, de acuerdo con los datos esbozados, no existió un eje de articulación entre las diferentes entidades del gobierno. Por lo tanto, la puesta en marcha de las actividades culturales no respondió a una estrategia clara y articulada en materia de diplomacia cultural de México en el exterior durante este sexenio.

Conclusiones

En los últimos 20 años, la diplomacia cultural mexicana estuvo marcada por la continuidad en sus enfoques tradicionales, principalmente en los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. En ese sentido, aunque este tipo de estrategias han tenido cierto éxito en audiencias internacionales, la falta de innovación ha perpetuado un modelo conservador. De manera que durante las últimas dos décadas México no ha generado estrategias que diversifiquen las expresiones culturales promovidas. Asimismo, estas iniciativas culturales se han utilizado como herramientas complementarias a políticas económicas y turísticas, relegándolas a segundo o tercer plano. Por lo tanto, la diplomacia cultural en México carece de una visión estratégica sostenida que la consolide como política de Estado.

Ahora bien, la diplomacia cultural mexicana ha tenido un enfoque geográfico diferenciado de acuerdo a las prioridades de cada administración. Por un lado, en los últimos cuatro sexenios México priorizó Europa y América, aunque dejó de lado continentes como Asia y África, los cuales recibieron una atención marginal. Es por esta razón que México ha mostrado una continuidad geocultural centrada en regiones tradicionalmente vinculadas a razones económicas e históricas. No obstante, el país norteamericano ha dejado de lado latitudes como Asia y África, que en la actualidad poseen un gran potencial como receptores de diplomacia cultural. Esta visión limitada condiciona el impacto cultural de México en el ámbito internacional y manifiesta la necesidad de desarrollar estrategias más inclusivas y equilibradas que le permitan a México catapultar sus relaciones internacionales.

Por otro lado, respecto a los avances institucionales en esta materia, México en el gobierno Fox hizo importantes reformas a la SRE y a entidades descentralizadas, dotándolas de formalidad. En el gobierno de Calderón existió un deterioro de la estructura institucional, lo cual generó una pérdida de relevancia y limitó su capacidad operativa. Con Peña Nieto se creó el AMEXCID, aunque esta entidad no tuvo un eje articulador con otras dependencias. Finalmente, en el gobierno de AMLO se avanzó en el fortalecimiento institucional con la creación de la DGDC,

DETECT, Consejo de Diplomacia Cultural, entre otros. No obstante, estas actividades no estuvieron cobijadas bajo una estrategia integral y articulada, lo cual se agravó ante la falta de recursos.

El análisis de la diplomacia cultural mexicana a través de la visión constructivista permitió comprender de qué manera las identidades y los intereses de los actores influyeron en las políticas culturales de los diferentes gobiernos. Por ejemplo, el constructivismo explica cómo la identidad de México se redefinió con la ruptura de la hegemonía del PRI. Con Calderón esta teoría demuestra las múltiples identidades que convergieron en el México de esa época. En Peña Nieto, este marco explica la transformación del sistema internacional a través de ideas o percepciones. Finalmente, con AMLO, el constructivismo explica el grado de compromiso de Obrador con cada una de sus identidades y sus consecuencias.

Ahora bien, la consolidación de la diplomacia cultural mexicana como política de Estado depende del diseño de una estrategia nacional integral que articule las acciones de las diferentes instituciones y dependencias en la materia. Por otro lado, México debe diversificar el alcance geográfico de su diplomacia cultural; esto le permitirá alcanzar regiones históricamente olvidadas como Asia y África. De la misma manera, es necesario efectuar enfoques proporcionales y combinados entre conservadores e innovadores con el fin de promover expresiones culturales contemporáneas y actuales como las industrias creativas y la tecnología. A su vez, es pertinente la capacitación constante y profesionalización del personal diplomático bajo un enfoque cultural que les permita entender el impacto cultural en otras latitudes. Finalmente, es imprescindible dotar a la diplomacia cultural mexicana de un presupuesto robusto que le permita garantizar proyectos exitosos y así mejorar la posición de México en el sistema internacional.

En síntesis, en las dos últimas décadas en México han existido grandes avances en la diplomacia cultural mexicana, tales como los institucionales y la creación de nuevos organismos. No obstante, hay retrocesos marcados como la falta de continuidad entre administraciones, la desarticulación de esfuerzos y la carencia de una estrategia de Estado de largo alcance.

Por consiguiente, estas dinámicas subrayan la necesidad imperante de fortalecer las instituciones existentes, crear otras nuevas, implementar estrategias alternativas de diplomacia cultural y generar un eje rector que permee a todos los actores de diplomacia cultural. Estas dinámicas permitirán un mayor alcance y generarán mayores beneficios para la política exterior mexicana.

Fuentes

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2016). *Cooperación y promoción Cultural y Turística*. Recuperado de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/promocion-cultural-turistica-y-gastronomica-de-mexico>
- AMEXCID. (2013). *Primer Informe semestral del Consejo Consultivo*. SRE. Recuperado de: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/pdf/informe-cc-2013/1er-Informe-Semestral-CC-Amexcid2013.pdf>
- AMEXCID. (2013). *Segundo Informe semestral del Consejo Consultivo*. SRE. Recuperado de: <https://portales.sre.gob.mx/transparencia/amexcid/images/pdf/informe-cc-2013/2do-Informe-Semestral-CC-Amexcid2013.pdf>
- AMEXCID. (2014). *Informe Anual del Consejo Consultivo*. SRE. Recuperado de: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/pdf/informe-cc-2014/Informe-Anual-Consejo-Consultivo-2014.pdf>
- AMEXCID. (2015). *Informe Anual del Consejo Consultivo*. SRE. Recuperado de: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/stories/amexcid2016/abril/documentos/Informe-anual-2015-CC.pdf>
- AMEXCID. (2016). *Informe Anual del Consejo Consultivo*. SRE. Recuperado de: https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/RrdzQ_Informe%20Anual%20del%20Consejo%20Consultivo%202016.pdf
- AMEXCID. (2017). *Informe Anual del Consejo Consultivo*. SRE. Recuperado de: <https://transparencia.sre.gob.mx/amexcid/images/stories/amexcid2017/diciembre/documentos/Informe-Anual-del-Consejo-Consultivo-2017-Version-Final.pdf>
- Bound, K., Briggs, R., Holden, J. y Jones, S. (2007). *Cultural diplomacy*. Demos.

- Diario Oficial de la Federación. (2014). Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0
- Gobierno de México. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>
- Gobierno de México. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de <https://cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>
- Gobierno de México. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465
- Gobierno de México. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Ortíz, M. (2011). *La Diplomacia Cultural de México: Antecedentes, Situación Actual y Retos Futuros*. (Tesis de maestría) Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México, México.
- Moreno, L. (2022). La política exterior hacia América Latina. En M. Aparicio y J. Briceño (Eds.), *Regionalismo e interregionalismo en la política exterior de México de la 4T* (pp. 97-111). UNAM. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Francisco-Haro-Navejas/publication/371487568_El_gobierno_de_AMLO_y_el_Este_de_Asia_Momento_de_decisiones_ante_el_reordenamiento_de_actores_estatales/links/64860952b3dfd73b777bd32e/El-gobierno-de-AMLO-y-el-Este-de-Asia-Momento-de-decisiones-ante-el-reordenamiento-de-actores-estatales.pdf#page=20
- Rodríguez, F. (2008). La diplomacia cultural de México durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. *Reflexión Política*, 10(20), 44-56.
- Rodríguez, M. (2015). *La diplomacia cultural como instrumento de poder regional, los casos de México y Turquía*. (Tesis de licenciatura) El Colegio de México, México.

- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2010). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Cuarto informe 2010. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2011). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Quinto informe 2011. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2012). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Sexto informe 2012. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2013). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Informe 2013. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2014). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Informe 2014. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2015). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Informe 2015. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Informe 2016. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Informe 2017. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2018). Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Informe 2018. Recuperado de <https://www.gob.mx/sre>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2024). Informe consolidado SRE. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/943328/Informe_Consolidado_SRE_30_08_2024.pdf
- Villanueva, C. (2013). *Crónica de un declive anunciado: La diplomacia cultural de México en el sexenio de Felipe Calderón*. Foro Internacional, 53(3-4), 845-872.
- WENDT, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. *Relaciones Internacionales*, (1), 1-47. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2005.1.003>

Capítulo 3

De Tijuana, ciudad de paso, a frontera de oportunidades: la transformación como destino en el sur global para migrantes mexicanos

David Rocha Romero¹

José Humberto Juárez Márquez²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257224>



¹ Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico drocha@uabc.edu.mx.

² Maestro y estudiante de doctorado en estudios del desarrollo global en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico: humberto.juarez@uabc.edu.mx.

Este capítulo analiza la transformación de Tijuana, una ciudad históricamente considerada como un lugar de paso. Desde una perspectiva del Sur Global, se aborda el papel central en las dinámicas de movilidad interna en México, destacando los factores económicos, sociales y culturales que han impulsado esta migración. El capítulo busca ofrecer una visión integral de los retos y oportunidades que surgen de esta reconfiguración.

El trabajo inicia con el planteamiento del problema y una reflexión teórica sobre la migración interna en el contexto del Sur Global. Posteriormente, el análisis explora por qué resulta relevante estudiar la migración interna en Tijuana y se presentan las raíces históricas de este fenómeno tanto a nivel nacional como local. Además, la investigación aborda las implicaciones de los factores económicos, sociales y culturales. El estudio analiza las tendencias emergentes que han transformado a Tijuana en un destino migratorio. Finalmente, las conclusiones principales, mientras que las recomendaciones plantean líneas de acción para enfrentar los desafíos que esta transformación implica.

Migración interna y Sur Global

Tijuana ha desempeñado un papel central en las dinámicas migratorias de México, consolidándose históricamente como una ciudad de paso para migrantes nacionales e internacionales en su trayecto hacia Estados Unidos. Sin embargo, bajo la perspectiva del Sur Global, la ciudad evidencia una transformación profunda, de lugar de tránsito a destino. Esta evolución no solo responde a su condición de ciudad fronteriza, sino también a su capacidad para atraer y retener población migrante gracias a una economía diversificada, redes comunitarias consolidadas e industrias en expansión.

La migración hacia Tijuana ya no se define exclusivamente por los desplazamientos del campo a la ciudad, como era característico de las primeras olas migratorias. Actualmente, se observa un patrón de movilidad entre ciudades, donde personas provenientes de municipios pequeños, ciudades intermedias y grandes metrópolis como Ciudad de México y Guadalajara que ven en la frontera un espacio de oportunidades frente a las presiones económicas, sociales y demográficas de sus lugares

de origen. En estas ciudades, problemas como el encarecimiento de la vivienda, la saturación de servicios públicos, la falta de empleos y la violencia impulsan la migración hacia el norte. Tijuana se ve como un punto de atracción que, aunque enfrenta altos niveles de delincuencia y tiene altos costos de vida, ofrece empleos en las maquiladoras, el comercio y los servicios.

La consolidación de Tijuana como un destino migratorio refleja procesos estructurales asociados a la globalización y la reconfiguración del sistema urbano en el Sur Global. Por un lado, ha integrado dinámicamente su economía en cadenas de producción transnacionales, consolidando su relevancia como un nodo económico estratégico. Por otro lado, las políticas migratorias restrictivas de Estados Unidos han contribuido a la permanencia de los migrantes en la ciudad, transformando su estructura demográfica y diversificando su composición social. Este fenómeno ha impulsado un desarrollo urbano acelerado, que, si bien genera oportunidades, también ejerce una presión considerable sobre los servicios públicos y la infraestructura local.

Tijuana solo se distingue como un destino atractivo por su dinamismo económico, sino también por su creciente identidad cultural híbrida y su carácter cosmopolita. Ha logrado integrar a las personas migrantes en su tejido social, configurándose como un espacio de interacción cultural que enriquece tanto a las comunidades locales como a las recién llegadas. No obstante, esta transformación plantea desafíos complejos, como la necesidad de diseñar políticas públicas inclusivas que respondan a las demandas de una población cada vez más diversa y numerosa, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad social, económica y ambiental.

El estudio de la migración interna desde la perspectiva del Sur Global revela cómo las dinámicas migratorias están estrechamente relacionadas con las desigualdades estructurales y las narrativas de marginalización. Ciudades como Tijuana, ubicadas en la periferia del Norte Global y en la intersección de dinámicas globales y locales, constituyen ejemplos paradigmáticos para analizar estos fenómenos. “La ciudad ha llegado a consolidarse como una urbe fronteriza donde se emiten discursos de modernización y de progreso y a la vez de globalización, de marginalidad, decadencia, ilegalidad y violencia” (Mancilla, 2024, 14).

En el marco del pensamiento decolonial, se subraya que las estructuras de poder heredadas del colonialismo continúan moldeando las realidades de las ciudades del Sur Global, donde las voces de los migrantes internos muchas veces permanecen invisibilizadas (Marchand y Meza, 2016; Quijano, 2020).

El concepto de Sur Global proporciona un marco analítico para comprender cómo ciudades intermedias, como Tijuana, se han convertido en nodos clave dentro de las dinámicas migratorias. Estas ciudades no solo actúan como contenedores de flujos migratorios, sino también como espacios de interacción cultural y económica. Sin embargo, enfrentan retos significativos en términos de sostenibilidad urbana, inclusión social y equidad económica. Las investigaciones de Borja Iglesias (2016) y Álvarez Ruiz (2022) destacan que las ciudades intermedias del Sur Global enfrentan presiones únicas debido a la combinación de crecimiento demográfico acelerado y limitada infraestructura, lo que amplifica las desigualdades existentes y restringe la integración de los migrantes internos.

Uno de los principales hallazgos en el análisis de la migración interna en contextos del Sur Global es la importancia de las redes sociales y comunitarias en los procesos de integración. En Tijuana, estas redes desempeñan un papel crucial para facilitar el acceso al empleo, la vivienda y otros servicios básicos, especialmente para aquellos migrantes provenientes de regiones rurales y urbanas marginadas de México. Estudios como los de Yahaya (2021) y Gubrium y Leirvik (2022) refuerzan esta idea al destacar cómo las redes sociales pueden compensar la falta de políticas públicas inclusivas, permitiendo que los migrantes enfrenten mejor los desafíos de su nueva realidad urbana.

Por otra parte, la migración interna en el Sur Global también está marcada por las tensiones entre las oportunidades económicas y las condiciones de precariedad. En el caso de Tijuana, sectores como la industria maquiladora y la construcción absorben gran parte de la fuerza laboral migrante. No obstante, estos empleos suelen caracterizarse por salarios bajos y falta de estabilidad, lo que perpetúa ciclos de vulnerabilidad económica y exclusión social. Este fenómeno no es exclusivo de México; ciudades como Tamale, en Ghana, enfrentan desafíos similares, como lo señalan Yahaya (2021) y Hagen-Zanker et al. (2024), quienes

vinculan la migración interna con contextos de desigualdad estructural y falta de recursos básicos.

También, desde una perspectiva teórica, autores como Said (1978) y Mignolo (2010) destacan la necesidad de descolonizar las narrativas académicas para incluir las voces de los migrantes internos. Esto implica reconocer las experiencias de los migrantes como fundamentales para reconfigurar las políticas públicas y los marcos teóricos que guían el desarrollo urbano. Este enfoque crítico permite cuestionar la dependencia del Sur Global en las estructuras del capitalismo global y explorar soluciones basadas en las realidades locales (Marchand y Meza, 2016; Grosfoguel, 2008).

Contexto histórico de la migración interna en México

Por su parte, la migración interna en México ha sido un fenómeno constante desde el siglo XIX, impulsada por transformaciones económicas, sociales y políticas que redefinieron las dinámicas poblacionales (Ibarra y Carlos, 2015). Durante el Porfiriato, los procesos de modernización y la expansión del sistema ferroviario facilitaron los movimientos migratorios de áreas rurales hacia centros urbanos y regiones mineras del norte, promoviendo una reorganización territorial significativa (Hernández, 2009). Este periodo marcó el inicio de un patrón de migración rural-urbana, impulsado por la búsqueda de empleo en sectores industriales y la desigualdad estructural generada por la concentración de tierras en el sur del país (Cardoso, 1980).

En el siglo XX, los programas gubernamentales de desarrollo económico y las políticas agrícolas intensificaron las dinámicas migratorias internas (Leonard, 2017). La implementación de la Reforma Agraria en la década de 1930, aunque destinada a redistribuir tierras, no logró satisfacer completamente las demandas de las comunidades rurales, lo que resultó en un éxodo continuo hacia las ciudades (Villaseñor, 2021). Más tarde, en la segunda mitad del siglo XX, la industrialización promovida por el modelo de sustitución de importaciones fomentó el crecimiento de los centros urbanos del norte, como Monterrey, Ciudad Juárez y Tijuana, atrayendo grandes flujos de migrantes de las zonas rurales del sur y centro del país (Massey, 1988; Mancilla, 2024, 38).

En las últimas décadas, la migración interna ha adquirido una mayor complejidad debido a la urbanización acelerada y a los cambios en el modelo económico (Arends-Kuenning, Baylis, y Garduño-Rivera, 2018). Los movimientos ya no se limitan al traslado de áreas rurales a ciudades, sino que también incluyen migraciones entre ciudades medianas y grandes, lo que refleja una transformación en las dinámicas territoriales y económicas de México (Segovia y Silva, 2020). Este fenómeno responde a la diversificación de motivaciones para migrar, que van más allá de razones económicas, incluyendo el acceso a servicios de salud, educación y seguridad en entornos urbanos intermedios (Corona y Tuirán, 1994).

¿Por qué estudiar la migración interna en Tijuana?

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), más de la mitad de la población mundial vive actualmente en áreas urbanas, y se prevé que esta cifra alcance el 70 % para 2050 (ONU, 2023). En México, el crecimiento poblacional ha sido significativo, aumentando de 97 millones de habitantes en el año 2000 a 127 millones en 2022, de acuerdo con cifras del Banco Mundial (2024). Además, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) informa que el país mantiene una tasa de crecimiento poblacional positiva cercana al 1 % anual (CONAPO, 2023). Estos datos reflejan no solo la expansión demográfica, sino también la intensificación de los procesos de urbanización en el territorio nacional.

Por otra parte, Tijuana se destaca como un ejemplo paradigmático de las ciudades del Sur Global que han emergido como destinos estratégicos en las dinámicas migratorias internas de México. Su ubicación geográfica privilegiada, al ser una ciudad fronteriza con Estados Unidos, ha sido históricamente un factor clave en su desarrollo. Sin embargo, su rol no se limita al tránsito migratorio, sino que ha evolucionado hacia un centro de integración económica y cultural, atrayendo flujos migratorios tanto internos como internacionales (Caldeira, 2017). Esta transformación refuerza la idea de que la ciudad no solo es un puente hacia el Norte, sino también un destino autosuficiente con su propia dinámica socioeconómica. Miles de personas de México, Estados Unidos y del mundo han decidido quedarse en la ciudad por las oportunidades que brinda. (Sáinz-Garibaldi, 2020, p. 11).

Desde la perspectiva del Sur Global, Tijuana encarna las características de una ciudad intermedia que conecta áreas rurales y urbanas. Su capacidad para actuar como un nodo económico y social dentro del sistema urbano mexicano responde a patrones migratorios que ya no solo provienen del campo, sino también de otras ciudades importantes como Guadalajara y Ciudad de México. Esto refleja un cambio en la naturaleza de la migración interna, caracterizado por movimientos de ciudad a ciudad, que buscan oportunidades económicas, laborales y habitacionales en espacios más accesibles y dinámicos (Iglesias, 2016).

La urbanización periférica y la autoconstrucción han sido elementos fundamentales en la expansión de Tijuana, configurando áreas habitacionales que responden tanto a la llegada de migrantes como a la falta de planificación urbana adecuada. Estas dinámicas, típicas del Sur Global, han permitido que los migrantes contribuyan directamente al crecimiento y desarrollo de la ciudad, creando nuevos vecindarios y formas de organización social que enriquecen su tejido urbano (Caldeira, 2017). Este proceso también subraya la importancia de políticas inclusivas para abordar los desafíos asociados con el acceso a la vivienda y los servicios básicos.

La complejidad económica de Tijuana, impulsada en gran parte por su relación transfronteriza con San Diego, ha reforzado su capacidad para integrar a los migrantes en su estructura productiva. Los sectores de manufactura, comercio y servicios representan oportunidades clave para los recién llegados, mientras que la demanda de vivienda y la especulación inmobiliaria generan tanto desafíos como oportunidades para la ciudad. Este contexto refleja cómo combina características de una ciudad global emergente con las dinámicas propias del Sur Global, donde las desigualdades estructurales y las oportunidades económicas coexisten y moldean su desarrollo urbano (De la Cruz Brito, 2023).

En términos geopolíticos, Tijuana representa un espacio crucial en la reorganización de los flujos migratorios en México y el Sur Global. Al actuar como un contenedor especializado para el capital humano, facilita no solo el tránsito de personas, sino también la integración de una fuerza laboral diversa que contribuye al crecimiento regional. Este rol estratégico resalta la importancia de las ciudades intermedias en la configuración del

sistema urbano global, al tiempo que plantea la necesidad de un enfoque más equitativo y sostenible en la planificación urbana (Álvarez, 2022).

Migración interna

Desde su fundación a finales del siglo XIX, Tijuana ha sido un punto clave en las dinámicas migratorias de México debido a su ubicación estratégica en la frontera (Carrasco Gallegos, 2009). Durante las primeras décadas del siglo XX, la ciudad comenzó a atraer población migrante, principalmente del centro y norte del país, motivada por la creciente actividad económica vinculada al comercio fronterizo, la agricultura y la industria incipiente (Zenteno, 1995). Este período marcó el inicio de su función como un espacio de tránsito, donde los migrantes se detenían brevemente antes de intentar cruzar al norte (Fussell, 2004).

En las décadas posteriores, particularmente a partir de los años 1960, la ciudad experimentó un crecimiento poblacional acelerado impulsado por políticas de desarrollo económico promovidas por el Estado mexicano (Gallegos, 2009). La implementación del programa de maquiladoras en 1965, bajo el Acuerdo de Industrialización Fronteriza, transformó la región en un importante polo de atracción laboral (Greer, 2015). Las oportunidades en el sector manufacturero incentivaron la llegada de trabajadores de regiones del sur y centro del país, consolidando un patrón de migración interna predominante que reforzó su imagen como ciudad de paso y generó la proliferación de asentamientos informales en su periferia (Villarreal y Hamilton, 2012).

Durante los años 1990, las políticas neoliberales y los cambios en el mercado laboral nacional e internacional redefinieron las dinámicas migratorias hacia Tijuana (Cornelius y Martin, 1993). La crisis económica, junto con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), provocó un aumento en los flujos de población rural hacia la frontera norte, al tiempo que la urbanización y la modernización del país comenzaron a diversificar los orígenes de los migrantes (Cornelius y Martin, 1993). Es a partir del TLCAN que crece exponencialmente el número de maquiladoras en Baja California, que pasaron de 230 en 1980 a 1218 en el 2000 (Mancilla, 2024, 39). En este periodo, se intensificó la llegada

de migrantes no solo de zonas rurales, sino también de ciudades medias y grandes, lo que marcó un cambio significativo en el perfil migratorio de la ciudad fronteriza (Gallegos, 2009).

En este contexto, los migrantes internos ven en esta ciudad una opción prioritaria antes de considerar continuar hacia el extranjero. Según el análisis de Hagen-Zanker, Rubio y Erdal (2024), existe una asociación más fuerte entre el conflicto y las decisiones de migración interna que con la internacional, debido a los menores costos y riesgos asociados con moverse dentro del país. Esta dinámica es relevante para Tijuana, ya que muchos migrantes internos, afectados por temores específicos o experiencias directas de violencia en sus comunidades de origen, encuentran en la ciudad fronteriza una alternativa viable y segura. Su proximidad a la frontera amplifica su atractivo, no solo como un punto estratégico de movilidad, sino como un espacio de oportunidades económicas y relativa estabilidad social, lo que refuerza su papel como destino definitivo en lugar de un simple punto de tránsito hacia el exterior.

Es así que Tijuana se consolida como un destino en sí mismo (Rocha et al., 2023). La implementación de políticas migratorias más estrictas por parte de Estados Unidos, como el endurecimiento de controles fronterizos y los programas de retorno forzado, ha incrementado la permanencia de los migrantes en la ciudad (Marchand y Ortega Ramírez, 2019). Este fenómeno, junto con las oportunidades económicas generadas por su integración en las cadenas de valor globales, ha fortalecido su papel como un nodo central en las dinámicas migratorias internas de México (Gallegos, 2009).

Raíces de la migración interna: Factores económicos, sociales y culturales

La migración interna en México, particularmente desde las regiones del sur hacia el norte, tiene raíces profundas en las disparidades económicas históricas entre estas zonas (Rodríguez-Oreggia, 2005). El sur del país ha enfrentado desafíos estructurales como la falta de inversión, la pobreza persistente y la concentración de recursos en manos de élites locales (Ramos, 2019). Estas condiciones han generado una presión migratoria

constante, ya que las regiones nortañas ofrecen mayores oportunidades laborales gracias a su integración más estrecha con la economía global y su proximidad a la frontera con Estados Unidos (Arends-Kuenning et al., 2018).

Los factores sociales también han desempeñado un papel crucial en este fenómeno. La exclusión y marginación de comunidades indígenas y rurales en el sur han contribuido a la búsqueda de mejores condiciones de vida en el norte del país (León-Pérez, 2019). Estas poblaciones han sido históricamente relegadas en términos de acceso a educación, salud y otros servicios básicos, lo que las obliga a migrar en busca de un entorno más inclusivo y equitativo (Granados Álcantar y Ramírez, 2018). Además, las redes sociales, construidas a través de generaciones de migrantes, han facilitado el flujo de personas al norte al proporcionar apoyo logístico, emocional y económico a quienes deciden migrar (Skoufias et al., 2009).

En el ámbito cultural, las aspiraciones de progreso y modernidad también han impulsado la migración hacia el norte. Las narrativas sociales que asocian el norte del país con el éxito económico y la movilidad social han influido en las decisiones individuales y familiares de migrar (Kandel y Massey, 2002). Este fenómeno se ve reforzado por los medios de comunicación y las historias de migrantes exitosos que regresan a sus comunidades de origen, lo que alimenta la percepción de que el norte ofrece una vida mejor (Wilson, 2010). En conjunto, estos factores económicos, sociales y culturales han configurado un patrón migratorio persistente que continúa moldeando la dinámica poblacional de México y que es particularmente evidente en ciudades como Tijuana, que actúan como destinos clave en este proceso (Chávez, 2017).

Tendencias emergentes: de ciudad de paso a ciudad de destino

Siguiendo con la idea que se abordó líneas arriba, la relación histórica entre Tijuana y los migrantes puede rastrearse hasta las décadas de 1920 y 1930, cuando miles de mexicanos veían en esta ciudad fronteriza una puerta de acceso hacia el “sueño americano” debido a su proximidad con California (Witte, 1988). Comprender el crecimiento demográfico

de Tijuana requiere analizar los patrones históricos que lo han definido. En este contexto, Zenteno, en su obra *Del rancho de la Tía Juana a Tijuana*, destaca que en 1900 la ciudad contaba con apenas 242 habitantes, según registros censales (Zenteno, 1995). Entre 1930 y 1990, mientras la población nacional en México se quintuplicaba y la de las regiones del norte del país se multiplicaba por 15, Tijuana experimentaba un crecimiento demográfico exponencial, multiplicando su población 66 veces en el mismo periodo (Zenteno, 1995). Este fenómeno subraya su evolución como un destino clave para la migración interna.

En la siguiente tabla se puede observar el crecimiento poblacional de la franja fronteriza, del norte de México y como la ciudad de Tijuana creció desde la década de 1930 hasta 1980. También, en la misma tabla se muestra la tasa de crecimiento.

Década	Población franja fronteriza	Población en Tijuana	Tasa de crecimiento en la franja fronteriza	Tasa de crecimiento en Tijuana
1930	283,395	11,271	3.9	9.3
1940	412,813	21,977	7.3	10.6
1950	874,643	65,364	5.9	9.3
1960	1,573,892	165,960	4.2	7.6
1970	2,253,061	340,583	2.8	2.9
1980	3,134,307	461,257	2.8	4.9

Elaboración propia con datos de (Zenteno, 1995).

Para 2024, la población en Tijuana aumentó a 2,297,220, con una tasa de crecimiento anual del 1.66 % (World Population Review, 2024). Este incremento no solo se debe a la migración interna desde otras regiones de México, sino también a la llegada de migrantes internacionales que, ante las restricciones para cruzar a Estados Unidos, optan por establecerse en la ciudad.

Estudios recientes indican que, entre enero y marzo de 2024, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) realizó 206 encuestas en Tijuana, abarcando a 606 personas en grupos familiares (OIM, 2024).

Estas encuestas revelan que un porcentaje significativo de los migrantes encuestados la consideran como su destino final, motivados por las oportunidades laborales y la percepción de una mejor calidad de vida en comparación con sus lugares de origen.

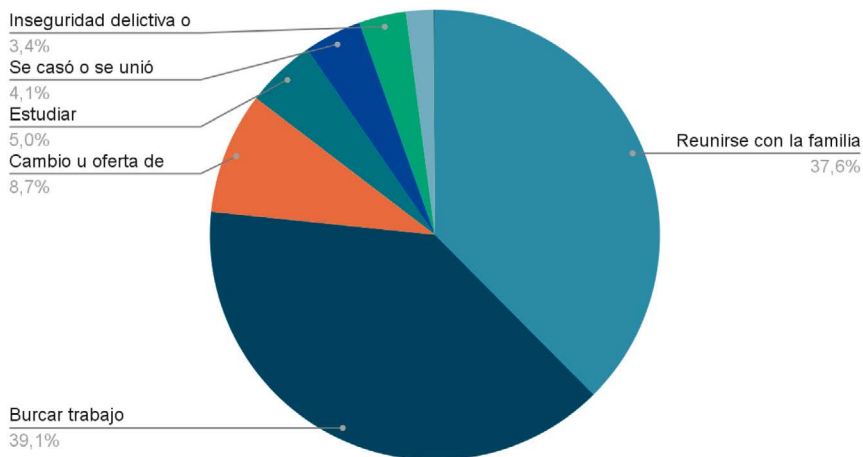
Además, la diversidad de la población migrante ha aumentado. Aunque históricamente la migración interna provenía principalmente de estados del sur de México, en la actualidad se observa una afluencia de personas de diversas entidades federativas, así como de países centroamericanos y caribeños (OIM, 2024). Esta diversidad ha enriquecido el tejido social y cultural de la ciudad, pero también ha planteado desafíos en términos de integración y provisión de servicios básicos (ACNUR, 2023)

El cambio en la dinámica migratoria ha llevado a que Tijuana ya no sea vista únicamente como una ciudad de paso, sino como un destino con oportunidades propias. Este fenómeno ha sido impulsado por factores como el crecimiento económico local, la expansión de la industria maquiladora y el desarrollo de infraestructura urbana (Acosta, Reyes, y Solís, 2015). Sin embargo, este crecimiento también implica la necesidad de una planificación urbana y social adecuada para atender las demandas de una población en constante aumento y diversificación (Consejo Estatal de Población de Baja California, 2024).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó en su último censo de población del 2020 que entre el 2015 y el 2020 llegaron a Baja California: 211,416 personas. Con este orden de ideas se puede observar que las personas entrevistadas en el censo de INEGI no mostraron en sus respuestas la idea de cruzar a los Estados Unidos. Estas son las cinco razones principales por las cuales llegaron migrantes internos a Baja California: Reunificación familiar, buscar trabajo, cambio u oferta de trabajo, estudiar, se casó o se unió e inseguridad delictiva o violencia (INEGI, 2021).

En la siguiente gráfica se puede observar los motivos y los porcentajes por los cuales los migrantes internos llegan a la entidad federativa de Baja California. Es importante destacar que el buscar trabajo y la reunificación familiar son los principales motivos. Además, estas son las principales entidades federativas que expulsan migrantes internos y llegan a Baja California: Sinaloa, Chiapas, Guerrero, Sonora y Veracruz (INEGI, 2020).

Causas de la migración



Elaboración propia con datos de INEGI (2020).

Implicaciones sociales y económicas

La integración de los migrantes en el mercado laboral de Tijuana refleja su capacidad para absorber flujos poblacionales provenientes de diversas regiones de México y del extranjero. Uno de los sectores más dinámicos y determinantes es el de las maquiladoras, que emplean una parte significativa de los migrantes recién llegados. Estas empresas, vinculadas a cadenas de valor globales, ofrecen oportunidades laborales accesibles para quienes buscan ingresos inmediatos y estabilidad básica. Sin embargo, las condiciones laborales suelen ser precarias, con salarios bajos, jornadas extensas y limitadas prestaciones, lo que perpetúa la vulnerabilidad económica de este grupo poblacional (Acosta, Reyes, y Solís, 2015).

Además del sector manufacturero, el comercio informal ha sido un refugio crucial para los migrantes. Las limitaciones para acceder a empleos formales debido a la falta de documentación, habilidades específicas o redes sociales empujan a muchos a participar en actividades informales, como la venta ambulante o el trabajo en mercados locales. Este sector no solo permite la subsistencia de miles de familias migrantes, sino que

también contribuye a la economía local a través de la generación de ingresos indirectos y el fortalecimiento de cadenas comerciales informales. No obstante, esta dinámica plantea desafíos para la regulación urbana y el acceso equitativo a espacios de trabajo en la ciudad (Gallegos, 2009).

El impacto de los migrantes en la economía local no se limita a su contribución directa a la producción y el comercio. Su presencia también impulsa la demanda de bienes y servicios, dinamizando sectores como el transporte, la vivienda y los servicios básicos. Sin embargo, este crecimiento económico genera tensiones en la infraestructura urbana, que debe adaptarse constantemente a una población en expansión. La presión sobre los servicios públicos, como el acceso al agua, la energía y la vivienda, evidencia la necesidad de políticas integrales que equilibren el desarrollo económico con la inclusión social de los migrantes (Consejo Estatal de Población de Baja California, 2024).

Por otro lado, el rápido crecimiento demográfico, impulsado por los flujos migratorios, ha generado una presión significativa sobre la infraestructura urbana y los servicios básicos. Los nuevos residentes enfrentan dificultades para acceder a vivienda adecuada debido a los altos costos, la escasez de terrenos disponibles y la limitada capacidad de los programas de vivienda social. Esta situación ha dado lugar a un crecimiento descontrolado de asentamientos informales, donde las condiciones de vida suelen ser precarias, con acceso limitado al agua potable, electricidad y servicios sanitarios (Consejo Estatal de Población de Baja California, 2024). La población que ha llegado y lo sigue haciendo con recursos limitados ha normalizado la práctica de construir infraestructura improvisada con elementos y materiales disponibles (Mancilla, 2024, 11), incrementando su vulnerabilidad ante las circunstancias.

En este orden de ideas, el fenómeno de los asentamientos informales no es nuevo, pero se ha intensificado en las últimas décadas debido al aumento en los flujos migratorios. Estas áreas suelen establecerse en las periferias de la ciudad, muchas veces en terrenos de alto riesgo ambiental, como laderas inestables o zonas inundables. Esta expansión urbana desorganizada plantea desafíos para las autoridades locales, que enfrentan dificultades para regular y dotar de infraestructura básica a estas áreas, exacerbando las desigualdades socioeconómicas y las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes y sus familias (Gallegos, 2009).

En este sentido, la presión sobre los servicios básicos, como agua potable, energía eléctrica y transporte público, ha aumentado significativamente con la llegada masiva de migrantes. Este fenómeno ha puesto a prueba la capacidad de las infraestructuras existentes, muchas de las cuales ya estaban al límite debido al crecimiento natural de la población. Sin inversiones sustanciales y una planificación urbana adecuada, la ciudad enfrenta el riesgo de deterioro en la calidad de vida de sus habitantes y un aumento en las tensiones sociales, derivadas de la competencia por recursos limitados (INEGI, 2023).

Por su parte, la migración interna ha sido un factor clave en la configuración del tejido social y cultural, consolidándose como una de las ciudades más diversas de México. Los migrantes, provenientes tanto de regiones del sur de México como de países centroamericanos y caribeños, han enriquecido la identidad cultural tijuanense al incorporar sus tradiciones, idiomas y prácticas sociales. Este dinamismo cultural se manifiesta en expresiones artísticas, gastronómicas y comunitarias, que convierten a Tijuana en un espacio multicultural único dentro del contexto nacional (INEGI, 2023).

El impacto de los migrantes en la diversidad cultural también se refleja en la creciente interacción entre diferentes grupos sociales dentro de la ciudad. La coexistencia de culturas diversas ha fomentado la creación de nuevos espacios de diálogo, donde las identidades locales y migrantes se entrelazan, dando lugar a una cultura híbrida. Además, las redes sociales y comunitarias formadas por los migrantes han fortalecido los lazos de solidaridad, especialmente en barrios y comunidades donde predominan los asentamientos de personas recién llegadas (OIM, 2024).

Conclusiones y recomendaciones

Es fundamental implementar políticas públicas que fomenten la inclusión de las personas migrantes en la estructura urbana de Tijuana. Estas políticas deben enfocarse en garantizar el acceso a servicios básicos como agua potable, vivienda digna, educación y salud, con una atención prioritaria a los asentamientos informales que concentran a gran parte de la población migrante. Además, es necesario establecer programas que

promuevan la regularización territorial y la integración laboral, fortaleciendo así la cohesión social en la ciudad.

Un segundo punto sería el desarrollo urbano planificado. Se necesita un enfoque de planificación urbana que contemple el crecimiento demográfico acelerado derivado de la migración. Este enfoque debe incluir inversiones en infraestructura básica, desarrollo de viviendas accesibles y sostenibles, y la mejora de los sistemas de transporte público. Asimismo, es esencial crear mecanismos de participación comunitaria que permitan a las personas migrantes ser parte activa en las decisiones sobre el desarrollo de sus entornos, lo que fortalecerá la identidad multicultural de la ciudad.

La ciudad ha evolucionado de un espacio de tránsito a un destino definitivo para miles de migrantes nacionales e internacionales. Este cambio refleja las dinámicas económicas y sociales del Sur Global, donde Tijuana se posiciona como un nodo estratégico dentro de las cadenas de producción transnacionales. Esta transformación ha diversificado la composición demográfica de la ciudad, enriqueciendo su identidad cultural y reforzando su papel dentro del panorama migratorio mexicano.

Por otra parte, los retos sociales y económicos. El crecimiento acelerado de la población migrante ha generado presiones significativas sobre los servicios públicos y la infraestructura urbana. Aunque los migrantes contribuyen al dinamismo económico de sectores clave como las maquiladoras y el comercio informal, también enfrentan condiciones laborales precarias y dificultades para acceder a una vivienda adecuada. Este panorama subraya la necesidad de políticas inclusivas que equilibren las oportunidades económicas con la sostenibilidad social.

Tijuana tiene el potencial de convertirse en un modelo de integración social y económica en el contexto del Sur Global. Aprovechar las capacidades de las personas migrantes mediante programas de capacitación laboral, desarrollo de redes comunitarias y participación en políticas locales permitirá a la ciudad consolidarse como un espacio de oportunidades y resiliencia. Además, el fortalecimiento de la cooperación entre los sectores público y privado será crucial para abordar los desafíos derivados del crecimiento urbano y la diversificación poblacional.

Referencias

- Acosta, F., Reyes, A., & Solís, M. (2015). Crisis económica, migración interna y cambios en la estructura ocupacional de Tijuana, México. *Frontera Norte*, 27(3), 7-34.
- Álvarez, I. (2022). Ciudades intermedias: espacios de contención especializados a gran escala para el capital humano y el trabajo reproductivo. *Jangwa Pana*, 22(1), 1-16.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2023). *Principales Resultados ACNUR México 2023*. <https://www.acnur.org/mx/sites/es-mx/files/2024-04/Reporte%202023%20ACNUR%20Me%CC%81xico.pdf>
- Arends-Kuenning, M., Baylis, K., & Garduño-Rivera, R. (2018). The effect of NAFTA on internal migration in Mexico: A regional economic analysis. *Applied Economics*, 51(9), 1052-1068.
- Banco Mundial. (2024). *Banco Mundial*. <https://datos.bancomundial.org>
- Caldeira, T. (2017). *Urbanización periférica: autoconstrucción, lógicas transversales y políticas en ciudades del sur global*. Universidad de California.
- Carrasco Gallegos, B. V. (2009). Tijuana: Border, migration, and gated communities. *Journal of the Southwest*, 51(4), 457-475.
- Cardoso, L. A. (1980). Mexican Emigration to the United States, 1897-1931. *Americas*, 61(3), 541-543.
- Consejo Nacional de Población. (2023). *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas, 2016-2050*. <https://www.gob.mx/conapo>
- Corona, R., & Tuirán, R. (1994). Migration toward medium-sized cities: Profound regional transformations. *Demos*, 7(2), 21-22.
- Cornelius, W., & Martin, P. (1993). The uncertain connection: Free trade and rural Mexican migration to the United States. *International Migration Review*, 27(3), 484-512.
- Consejo Estatal de Población de Baja California. (2024). *Estudio sobre la Dinámica de la Población y la Pobreza en Baja California* https://www.ceieg.bajacalifornia.gob.mx/wp-content/uploads/2024/07/estudio-sobre-a-dinamica-de-la-poblacion-y-la-pobreza-en-baja-california_vf-junio-2024.Pdf

- Chávez, S. (2017). Border lives: Fronterizos, transnational migrants, and commuters in Tijuana. *The Social Science Journal*, 54(4), 476-477.
- De la Cruz Brito, A. (2023). Mercado Inmobiliario de Tijuana. *Jangwa Pana*, 22(1), 1-16.
- Fussell, E. (2004). Sources of Mexico's migration stream: Rural, urban, and border migrants to the United States. *Social Forces*, 82(3), 937-967.
- Gallegos, B. V. C. (2009). Tijuana: Border, migration, and gated communities. *Journal of the Southwest*, 51(4), 457-475.
- Granados Álcantar, J. A., & Ramírez, M. B. Q. (2018). Tendencias de la migración interna de la población indígena en México, 1990-2015. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 33(2), 327-363.
- Greer, T. (2015). *The maquiladora program: Nature and current status*. In *Globalization and Development* (pp. 108-112). Springer.
- Grosfoguel, R. (2006). World-Systems Analysis in the Context of Transmodernity, Border Thinking, and Global Coloniality. *Review (Fernand Braudel Center)*, 29 (2), 167-187. <http://www.jstor.org/stable/40241659>
- Gubrium, E., & Leirvik, M. S. (2022). Taking time seriously: Biographical circumstance and immigrant labor integration experience. *Journal of International Migration and Integration*, 23(2), 303-320.
- Hagen-Zanker, J., Rubio, M. G., & Erdal, M. B. (2024). How perceptions, fears, and experiences of violence and conflict affect considerations of moving internally and internationally. *Journal of Refugee Studies*, 37(2), 416-437.
- Hernández, K. (2009). Mexican Immigration to the United States. *OAH Magazine of History*, 23(4), 25-29.
- Iglesias, B. M. (2016). Las ciudades intermedias en la integración territorial del Sur Global. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, 109-132.
- Ibarra, A., & Carlos, A. (2015). Mexican mass labor migration in a not-so changing political economy. *Ethnicities*, 15(2), 211-233.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Estadísticas de vivienda y desarrollo urbano: Baja California 2023*. <https://www.inegi.org.mx>

- Kandel, W., & Massey, D. (2002). The culture of Mexican migration: A theoretical and empirical analysis. *Social Forces*, 80(3), 981-1004.
- León-Pérez, G. (2019). Internal migration and the health of Indigenous Mexicans: A longitudinal study. *SSM - Population Health*, 8.
- Leonard, E. (2017). Agrarian reform and the reconfiguration of the system of governmentality in Los Tuxtlas, Mexico (1920–1945). *Critique Internationale*, (76), 53-69.
- Massey, D. (1988). Economic development and international migration in comparative perspective. *Population and Development Review*, 14(3), 383-413.
- López-Vallejo Olvera, & R. Velázquez Flores (Eds.), *Teorías de Relaciones*.
- Mancilla Corona, L. (2024). Estrategias y estéticas de reciclaje transfronterizo, A thesis submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, University of California, Berkeley.
- Marchand, M. H., & Meza Rodríguez, E. (2016). *Poscolonialismo/Estudios decoloniales y las Relaciones Internacionales*. En J. A. Schiavon Uriegas, A. S. Ortega Ramírez, M.
- Marchand, M., & Ortega Ramírez, A. S. (2019). Globalising cities at the crossroads of migration: Puebla, Tijuana and Monterrey. *Third World Quarterly*, 40(4), 612–632.
- Mignolo, W. D. (2005). *The idea of Latin America (Blackwell Manifestos)*. Blackwell Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas. (2023). *Perspectivas de la Población Mundial*. <https://www.un.org/development/desa/pd/es/world-population-prospects>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). *Encuestas de monitoreo de desplazamientos en Tijuana: Informe trimestral*. <https://mexico.iom.int>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). *DTM Seguimiento de Flujos de Población Migrante - Tijuana* (Ene-Mar 2024). <https://mexico.iom.int/es/resources/dtm-seguimiento-de-flujos-de-poblacion-migrante-tijuana-ene-mar-2024>
- Quijano, A. (2020). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 861–920). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm019g.31>

- Ramos, G. I. (2019). *Mexico: North-south disparities*. *Pouvoirs*, 67-83.
- Rocha, D., Juárez, J. H., & Ramos V. J. E. (2023). *Tijuana at the cross-roads of migration. Laws, institutions and budget to attend to migrants in a violent region*. *Política, Globalidad y Ciudadanía*.
- Rodríguez-Oreggia, E. (2005). Regional disparities and determinants of growth in Mexico. *The Annals of Regional Science*, 39, 207-220.
- Said, E. W. (2003). *Orientalism*. Penguin Books.
- Sáinz-Garibaldi, P. (2020). Calafiero. *Un recorrido por historias verdaderas de Tijuana*. Editorial La Patrona.
- Segovia, M., & Silva, E. (2020). Spatial dynamics of internal migration flows of the skilled and unskilled in Mexico. *Población y Salud en Mesoamérica*, 17(2).
- Skoufias, E., Lunde, T., & Patrinos, H. (2009). Social networks among indigenous peoples in Mexico. *Latin American Research Review*, 45(1), 49-67.
- Villaseñor, A. T. (2021). From desamortization to agrarian reform in Mexico, 1856–1940. *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*.
- Villarreal, A., & Hamilton, E. (2012). Rush to the border? Market liberalization and urban- and rural-origin internal migration in Mexico. *Social Science Research*, 41(5), 1275-1291.
- Wilson, T. (2010). The culture of Mexican migration. *Critique of Anthropology*, 30(4), 399-420.
- World Population Review. (2024). *Tijuana, Mexico Population 2024*. <https://worldpopulationreview.com/cities/mexico/tijuana>
- Witte, L. (1988). *Migrantes internos y mercado de trabajo en Tijuana, Baja California*. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 507-535.
- Yahaya, M. M. (2021). Internal migration in Northern Ghana: Understanding the integrative challenges of migrants in Tamale Metropolis. *Journal of Social, Humanity, and Education*, 1(3), 227-240.
- Zenteno Quintero, R. M. (1995). From the ranch of the Tía Juana to Tijuana: A brief history of development and population on the northern border of Mexico. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 10(1), 105-132.

Capítulo 4

Desarrollo asimétrico en la región Tijuana-San Diego: un enfoque de localización de los objetivos de desarrollo sostenible

*José G. Aguilar Barceló¹
Óscar D. Espinoza Espinosa²*

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257231>



¹ Aguilar es doctor en Ciencias Económicas y profesor e investigador en la Universidad Autónoma de Baja California (UABC) (gaba@uabc.edu.mx).

² Espinoza es Maestro en Estudios del Desarrollo Global y licenciado en Administración Pública y Ciencia Política por UABC (oespinoza60@uabc.edu.mx).

1. Introducción

Las transformaciones económicas, sociales y ambientales de los últimos años a escala global han puesto sobre la mesa la necesidad de un plan de acción integral que considere diversas visiones para trazar una directriz que lleve a mejoras en la vida de la población. Los objetivos que derivan de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible buscan abordar los principales desafíos del mundo en términos de las transformaciones señaladas.

En la Agenda participan 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); es importante que ese compromiso se dé a nivel local y regional, y no solo en el orden federal. De hecho, los gobiernos locales son los órganos de gobierno más cercanos a sus residentes y están en la mejor posición para aplicar los lineamientos de esta agenda pública porque estos tienen una mejor comprensión acerca de los problemas, necesidades y oportunidades.

A pesar de las intenciones, la implementación de una agenda global tiene retos y obstáculos distintos en cada país o región. En la región que comprende Tijuana, Baja California, en México, y San Diego, California, en los Estados Unidos (EE. UU.), se han implementado diversas iniciativas para coadyuvar al logro de la Agenda 2030. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, aún hay mucho por hacer.

Una de las principales dificultades que enfrenta la región en materia de ODS es la falta de cooperación y coordinación efectiva entre los actores involucrados en su implementación. Al estar ubicadas en países diferentes, Tijuana y San Diego tienen sistemas políticos, económicos y legales distintos. La cooperación transfronteriza ayuda a mitigar las desventajas regionales, superar su situación periférica y mejorar las condiciones de vida de la población (Asociación de Regiones Fronterizas Europeas [ARFE], 2021).

Existen graves carencias de datos de acceso público en cuanto a los avances de los países en la consecución de los ODS. En promedio, los

países informaron sobre solo el 55 % de los indicadores de los ODS para el período 2015-19, mientras que 22 países informaron sobre menos del 25 % de estos (Kitzmueller et al., 2021).

En el presente trabajo se lleva a cabo un análisis comparativo del grado de implementación de los ODS en Tijuana y San Diego, específicamente, aquellos relacionados con la prosperidad, las alianzas y la paz, al tiempo que se evalúan los principales factores que influyen en su implementación a nivel local y regional, así como su incorporación en la normatividad y planes de desarrollo local, regional y estatal. Asimismo, indaga sobre cómo se están integrando las políticas que derivan de los ODS en la región, obstáculos y lecciones dentro de la región Tijuana-San Diego en esta materia.

2. Justificación

Los ODS forman parte de las agendas globales más importantes del mundo, lo que hace relevante el estudio de su aplicación en regiones como la de Tijuana-San Diego. Para Ganster (2022), ambas economías se complementan y están cada vez más integradas, especialmente a través de cadenas de suministro globales en sectores como la fabricación de automóviles, productos electrónicos de consumo, componentes aeroespaciales y dispositivos médicos, lo que ha impulsado el desarrollo de empresas manufactureras y logísticas en ambas ciudades.

Sin embargo, existen circunstancias diversas que pueden ralentizar el desarrollo de la región, entre las que se encuentran: los flujos migratorios, que generan discontinuidad en los datos debido a la alta movilidad de las poblaciones transfronterizas; las desigualdades socioeconómicas que afectan los recursos disponibles para implementar sistemas de monitoreo efectivos; la falta de cooperación regional, que obstaculiza la armonización de políticas y sistemas de medición binacionales; y la carencia de datos adecuados sobre la implementación de la Agenda 2030, que reduce la calidad y la confiabilidad de las mediciones. Estas variables tienen un impacto directo en la precisión en la medición de los 244 indicadores propuestos por la ONU.

La precisión en la medición de los indicadores se considera decisiva, ya que representa la base para evaluar el progreso real hacia las metas

establecidas en los ODS y para diseñar políticas públicas efectivas que respondan a los retos de la región.

En Tijuana, el cumplimiento de los ODS alcanza un 57.5 % según el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP, 2021a),³ que mide el avance de las zonas metropolitanas hacia el cumplimiento de los ODS; mientras que la zona de San Diego-Carlsbad reporta un avance del 63.2 % de acuerdo con el Sustainable Development Solutions Network (SDSN, 2019).

3. Desarrollo

3.1. Del crecimiento económico al desarrollo sostenible

Por mucho tiempo, el desarrollo ha sido medido en términos de crecimiento económico. La idea de que la prosperidad depende de la acumulación de bienes materiales ha llevado a medir el progreso en términos de Producto Interno Bruto (PIB). Esta visión ha estado arraigada en el pensamiento de los líderes políticos y economistas durante tanto tiempo que ha sido difícil cuestionar.

Sin embargo, el PIB no parece ser una medida adecuada para evaluar aspectos más complejos como la calidad social o la calidad de vida. Sin duda, el PIB tiene limitaciones para indicar el nivel de desarrollo o de felicidad de una sociedad (Aparicio, 2020). Los actuales conceptos de calidad de vida, calidad social o el Índice del Desarrollo Humano (IDH) abonan a la comprensión del crecimiento económico e ilustran las desigualdades que existen (PNUD, 2019).

En esta investigación se utiliza la acepción de desarrollo sostenible propuesta en el Informe Brundtland de 1987, donde se define como “aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (AGNU, 1987).

³ El ICS es un proyecto impulsado por Citibanamex y coordinado por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en colaboración con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro Mario Molina (CMM).

3.2. Tijuana-San Diego como región

La región Tijuana-San Diego ha demostrado un compromiso destacado en la consecución de los ODS a través de diversas iniciativas y colaboraciones binacionales en materia de movilidad transfronteriza, medioambiente y vivienda. La colaboración entre ambas ciudades ha sido reconocida por la ONU-Hábitat, que ha llevado a cabo un estudio en Latinoamérica sobre conglomerados urbanos binacionales o supranacionales (Mendoza, 2023). De los 50 identificados, se encontró que los más desarrollados se encuentran en la frontera entre México y EE. UU., y la región de Tijuana-San Diego es uno de los ejemplos con mejores prácticas (entiéndase la región como el condado de San Diego y la zona metropolitana – Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito).⁴

El Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana (IMPLAN) ha establecido una sólida colaboración con la San Diego Association of Governments (SANDAG) en el ámbito de la planificación urbana, tanto a nivel binacional como regional. Esta colaboración ha promovido el abordaje integral de los aspectos económicos, sociales y medioambientales involucrados en la planificación urbana de la región.

El SANDAG ha desempeñado un papel activo en la elaboración del Plan Estratégico Metropolitano 2012-2034 y en el proyecto de Plan Regional 2021 con un enfoque específico en la megarregión, la planificación fronteriza y la promoción de la colaboración interinstitucional.

3.3. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En octubre del año 2015, los Estados miembros de la ONU aprobaron la resolución A/RES/70/1, titulada “Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Los objetivos y las metas que la

⁴ El SDSU US-Mexico Sustainable Development Goals Tracking Dashboard de la Universidad Estatal de San Diego (SDSU) es una herramienta de visualización interactiva para monitorear, rastrear y pronosticar los indicadores sociales, ambientales y económicos de las ciudades en el sur de California y la región de Baja California México (Tijuana, Mexicali y Tecate).

nueva Agenda proponía giraban alrededor de las siguientes esferas de importancia: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas.⁵

La Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) gestionó un Grupo de Trabajo Abierto sobre los ODS, cuyo resultado fue presentado en 2014 y sirvió como base para los acuerdos adoptados en la Cumbre de las Naciones Unidas de 2015. En 2017, la AGNU aprobó la resolución. Este marco constituye una guía sobre las áreas prioritarias de acción y cumplimiento de la Agenda 2030 a través de 17 ODS como pilares fundamentales para enfrentar las exigencias globales más urgentes.

Este marco amplía la visión del desarrollo y reconoce que los problemas globales requieren soluciones integrales que combinen acciones en los ámbitos social, económico y ambiental. Los ODS no solo articulan prioridades para la comunidad internacional, sino que también definen un conjunto de metas medibles y universales que guían la toma de decisiones en diversos sectores. Cada objetivo no actúa de manera aislada, sino que se interconecta con los demás, y permite un abordaje sistémico de problemas complejos.

3.4. Localización y gobernanza de los objetivos de desarrollo sostenible

La localización de los ODS es un concepto central para la implementación efectiva de la Agenda 2030 a nivel global. Este proceso implica adaptar, implementar y monitorear los ODS en contextos locales y asegurar que las estrategias y políticas sean adecuadas a las necesidades y realidades específicas de cada comunidad, ciudad, región y país.

La localización es muy importante porque asegura que los beneficios del desarrollo sostenible lleguen a todos, especialmente a las poblaciones más vulnerables y marginadas. Además, la localización permite adaptar las políticas y programas nacionales para que sean adecuados a las condiciones y necesidades locales, lo que facilita un enfoque más efectivo y sostenible.

El término “gobernanza” hace referencia a los procesos y arreglos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en la pro-

⁵ Conocidas también como “las 5P de los ODS”, por su versión en inglés.

curación de un resultado político deseado (Kaul y Blondin, 2015). Para Guy Peters, la gobernanza es “la capacidad que tiene el Estado para dirigir y controlar a la sociedad y el mercado” (citado en Aguirre et al., 2019).

La gobernanza se relaciona estrechamente con la localización de los ODS de varias maneras. En primer lugar, la gobernanza es esencial para adaptar los ODS a las necesidades y contextos locales. Los gobiernos locales y regionales son los encargados de implementar los ODS en el terreno, por lo que necesitan una gobernanza sólida para poder adaptar estos objetivos globales a las realidades locales.

La localización de los ODS requiere la participación activa de los ciudadanos y las comunidades locales y la coordinación de varias instituciones y actores, incluyendo gobiernos locales y regionales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y académico. Por una parte, una gobernanza inclusiva y participativa permite que estos actores se involucren en la implementación de los ODS, lo que a su vez aumenta la relevancia y la sostenibilidad de estas iniciativas. Por otro lado, una gobernanza efectiva puede facilitar esta coordinación, asegurando que todas las partes interesadas trabajen juntas hacia el logro de los ODS. Esto puede lograrse a través de mecanismos como la creación de redes de colaboración, la coordinación interinstitucional y la elaboración de planes de acción conjuntos.

Los vacíos de la gobernanza global también se reflejan en las dinámicas transfronterizas y en la implementación desigual de los ODS. Por ejemplo, la falta de cooperación regional y la carencia de datos adecuados son indicadores de estas brechas, que dificultan el avance hacia un desarrollo sostenible efectivo.

4. Metodología

Se realizará una revisión de planes de desarrollo local y regional, entre otros documentos públicos donde pudieran encontrarse vínculos con la Agenda 2030. La investigación también cuenta con una mirada cuantitativa, al recolectar datos sobre la incorporación y la medición de los ODS en la región Tijuana-San Diego, la situación socioeconómica y política de la región de acuerdo a análisis de indicadores en relación con las políticas implementadas en relación con los ODS.

De acuerdo con el CONEVAL (2019), existen 10 tipos de evaluación de política pública: diagnóstico, diseño, de consistencia, de resultados, de indicadores, de procesos, de impacto, específica, complementaria y estratégica. En esta investigación se emplea la de procesos, pues esta analiza, mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa para el logro de resultados. Este tipo de evaluación da respuesta a las preguntas: ¿Los procesos que realiza el programa están dirigidos al cumplimiento del propósito? ¿El programa opera adecuadamente?

Esta investigación aborda cuántas y cuáles políticas han sido creadas en derivación de los ODS para su implementación local, en Tijuana y San Diego, es decir, la institucionalización local de los ODS. De acuerdo con el Global Taskforce et al. (2016), la institucionalización de los ODS se refiere al proceso de incorporar los objetivos de la Agenda 2030 en las políticas públicas, los planes de desarrollo, los presupuestos de los gobiernos locales y en las acciones de la sociedad civil. La institucionalización implica también el establecimiento de mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación que permitan medir el avance y el impacto de las acciones realizadas para el logro de los ODS.

Para poder acceder a la información del municipio de Tijuana que no se encontró en las páginas web oficiales o como información pública, se empleó la Plataforma Nacional de Transparencia. Además, la falta de información sobre la implementación de políticas públicas desde lo local llevó al uso tanto de los indicadores que presentan tanto el SANDAG para San Diego como el ICS 2021 para Tijuana.

4.1. Medición de la incorporación de objetivos y metas en Tijuana y San Diego

Todo lo que es medible es mejorable. Cecchini et al. (2021) mencionan que el monitoreo es el proceso continuo que utiliza la recolección de información y su análisis para observar que los procesos asociados a políticas o programas sociales se implementen tal y como fueron diseñados. En lo que respecta a la medición o evaluación de las políticas que emanan de los ODS 2030, es posible encontrar retos en cuanto a ¿cómo

se puede medir una política pública que aún se encuentra en ejecución? y, ¿cómo se evalúa en Tijuana con respecto a San Diego este proceso?

Para el análisis de Tijuana, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de los documentos oficiales publicados por el gobierno municipal durante los años 2015-2022, los cuales estaban alineados con la Agenda 2030. El objetivo fue identificar las acciones realizadas por Tijuana desde la agenda gubernamental y reconocer aquellas políticas derivadas de esfuerzos globales hacia la implementación de los ODS. Asimismo, el uso de solicitudes de acceso a la información pública permitió interactuar con los encargados de elaborar, ejecutar y evaluar estas acciones, es decir, el IMPLAN. A falta de registros disponibles públicamente, se realizaron solicitudes, de las cuales se obtuvo respuesta donde se destaca la falta de alineación con los tratados internacionales y, por ende, con los ODS.

Tabla 1.

Políticas (en unidades) alineadas a la Agenda 2030 con base en los PDM de Tijuana 2015-2022

ODS 2030	2017- 2019	2020- 2021	2022- 2024
Trabajo decente y crecimiento económico	1	3	5
Reducción de las desigualdades	1	3	4
Paz, justicia e instituciones sólidas	1	4	4
Alianzas para lograr objetivos	1	4	5

Fuente: Elaboración propia con base en información de solicitudes de acceso a la información pública proporcionada por el IMPLAN. Los datos se obtuvieron a través de la resolución 020062923000018 en la Plataforma Nacional de Transparencia. N/A: No aplica. IMPLAN (2014; 2017; 2020; 2022).

Este monitoreo expone que la alineación no es un aspecto que se haya procurado una vez que se publicaron los ODS en 2015. De este ejercicio se deriva la siguiente tabla que enlista el número de acciones. Con este cálculo, es posible evaluar si verdaderamente se desarrollaron e implementaron políticas públicas o acciones orientadas al cumplimiento institucional de los compromisos asumidos. Esto no demerita el trabajo del Ayuntamiento de Tijuana; sin embargo, permite evidenciar si realmente hay un interés por medir y/o proponer un entrelazamiento entre

la planificación y en qué forma se ha cumplido el alcanzar estas metas o, incluso, si se quiere ser menos ambicioso.

4.2. Planes municipales de desarrollo de Tijuana

El primer Plan Municipal de Desarrollo (PMD) a analizar es el 2014-2016. En lo que respecta a la planeación del municipio de Tijuana, en este periodo fue obtenido previo a la consolidación de la Agenda 2030. Ante esto, la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT, 2023) explica que la alineación con los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas para este periodo no estaba tan específica, pero que a partir de 2015 los ejes rectores del PMD podrían ser: seguridad, calidad de vida, servicios públicos e infraestructura, desarrollo económico y empleo, participación ciudadana, administración eficiente, responsable y moderna.

En el caso del PMD del año 2017-2019, la información obtenida por la PNT no resulta clara, ya que no se incluyen programas o políticas directamente alineados con los ODS dentro de la planeación municipal; sin embargo, el IMPLAN asegura que los ejes rectores del PMD 2017-2019 presentan una alineación estratégica con los ODS de la siguiente forma: El eje rector Ciudad competitiva se vincula con los ODS 8 y 10; el eje Ciudad segura con el ODS 16, y el eje Ciudad eficiente y democrática con el ODS 17. Lo anterior deja ver que la Agenda 2030 fue considerada en la realización del documento de planeación municipal.

El siguiente PMD abarca el periodo 2020-2021. Dentro de este plan, los ejes rectores cambiaron a transparencia / cero corrupción y rendición de cuentas, seguridad / ciudad en paz y segura, bienestar / calidad de vida y desarrollo incluyente y desarrollo y movilidad / economía, competitividad, empleo y desarrollo urbano. El PMD 2020-2021 de Tijuana refleja un esfuerzo significativo por alinear sus ejes estratégicos con los ODS establecidos en la Agenda 2030. A continuación, se analizan los niveles de alineación de cada eje.

Figura 1.

Alineación de ejes rectores del PMD 2020-2021 a los ODS relacionados con la prosperidad, las alianzas y la paz

Ejes del Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 2020-2021	ODS 8	ODS 10	ODS 16	ODS 17	ODS incorporados en cada eje del PMD (%)
Transparencia / cero corrupción y rendición de cuentas			○	○	50%
Seguridad / ciudad en paz y segura	○	○	○	○	100%
Bienestar / calidad de vida y desarrollo incluyente	○	○	○	○	100%
Desarrollo y movilidad / economía, competitividad, empleo y desarrollo urbano	○	○	○	○	100%
Ejes del PMD incorporados en cada ODS (%)	75%	75%	100%	100%	

Fuente: Elaboración propia con base en IMPLAN (2020).

La Figura 1 muestra el cruce entre los cuatro principales ejes para el desarrollo municipal que presentó el PMD y los distintos ODS,⁶ es decir, donde, según la información proporcionada por el IMPLAN, el PMD y eje específico tuvieron su alineación con el ODS en cuestión. La figura expone dos perspectivas; la primera es el porcentaje de ejes del PMD incorporados en cada ODS, que mide para cada ODS la proporción de ejes estratégicos que lo incorporan en su planeación. Este análisis permite evaluar la transversalidad con la que los objetivos formaron parte de la planificación municipal. Los resultados indican que los ODS con mayor cobertura en los ejes del PMD son el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y el 17 (ciudades y comunidades sostenibles), lo que evidencia un enfoque claro en el fortalecimiento de la justicia, del fortalecimiento de las instituciones y su colaboración efectiva, con una fuerte relación entre estos dos ODS y los ejes estratégicos. El resto de ODS presenta áreas de oportunidad en la incorporación de los objetivos ambientales para el desarrollo municipal.

La segunda perspectiva, denominada porcentaje de ODS incorporados en cada eje del PMD, mide la proporción de los ODS que están vinculados a cada eje. De esta forma es factible analizar la transversalidad temática de cada eje estratégico con la Agenda 2030, es decir, la alineación que

⁶ Número de ejes del PMD que incorpora cada ODS entre el total de ejes, multiplicado por 100. Número de ODS que incorpora cada eje entre el total de ODS, multiplicado por 100.

buscó el desarrollo municipal con los ODS. En este caso, se observa que el eje menos alineado es el de transparencia / cero corrupción, y rendición de cuentas, a pesar de su importancia transversal en la gobernanza local.

El último PMD considerado es el del periodo 2022-2024, donde, a pesar de la continuidad del partido gobernante, hubo una modificación en los ejes, siendo en esta ocasión seguridad, infraestructura, economía, bienestar y honestidad; en esta ocasión puede observarse de forma más clara la alineación de las políticas locales a las internacionales que requiere la Agenda 2030.

La Figura 2 expone la alineación entre los ejes rectores del PMD y los ODS, donde también se pueden considerar las dos perspectivas ya presentadas. Para el porcentaje de ejes del PMD que incorpora cada ODS, los resultados muestran que los ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y 17 (alianzas para lograr los objetivos) son los que cuentan con mayor alineación con los ejes rectores (100 %). En cuanto al porcentaje de ODS que incorpora cada eje del PMD, se tiene que los ejes rectores de seguridad y economía no tienen total representatividad.

Figura 2.

Alineación de ejes rectores del PMD 2022-2024 a los ODS relacionados con la prosperidad, las alianzas y la paz

Ejes del Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 2022-2024	ODS 8	ODS 10	ODS 16	ODS 17	ODS incorporados en cada eje del PMD (%)
Seguridad	○		○	○	75%
Infraestructura	○	○	○	○	100%
Economía	○	○		○	75%
Bienestar	○	○	○	○	100%
Honestidad	○	○	○	○	83%
Ejes del PMD incorporados en cada ODS (%)	100%	80%	80%	100%	

Fuente: Elaboración propia con base en IMPLAN (2022).

En términos generales, el análisis de los PMD de Tijuana evidencia avances significativos en materia de alineación a los ODS, especialmente en

los periodos posteriores al 2020. Los ejes rectores han priorizado objetivos relacionados con la justicia, la seguridad y el desarrollo urbano, lo cual puede reflejar una orientación importante a la sostenibilidad institucional y la calidad de vida de los ciudadanos.

Para fortalecer la implementación de la Agenda 2030, es necesario que los próximos PMD incluyan estrategias claras y metas medibles, acompañadas de indicadores que permitan evaluar su cumplimiento. Asimismo, la integración de los ODS debe considerar un enfoque transversal, que asegure que todos los objetivos, especialmente los relacionados con el medioambiente, sean parte integral de la planificación municipal. Esto permitiría no solo cumplir con los compromisos internacionales, sino también abordar los problemas locales de manera sostenible y equitativa.

5. Resultados

La ONU ha adoptado una clasificación de los 17 ODS en cinco esferas de esperanza críticas para la humanidad y el planeta (AGNU, 2015). En este trabajo se analizan los ODS 8 y 10, correspondientes a Prosperidad. Se enfoca también en el ODS 16, relativo a la paz y que busca que los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena. Además, se contempla el ODS 17, relativo a las alianzas, el cual promueve sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia.

De acuerdo con el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP, 2021a), el ICS mide el avance de las zonas metropolitanas de México hacia el cumplimiento de los ODS. El índice constituye un esfuerzo pionero a nivel internacional, pues es uno de los primeros que toma como unidad de análisis regiones subnacionales para analizar su situación, tomando como referencia las metas de la Agenda 2030. Este proyecto abarca el estudio de 63 de las 74 zonas metropolitanas del país. Según el ICS 2021, las zonas metropolitanas representan casi el 63 % de la población en México y cerca del 80 % del PIB nacional.

El promedio obtenido en el ICS es de 56.1 sobre 100, es decir, que, con base en los indicadores y metas alcanzadas, en promedio se ha avanzado 56.1 % hacia el cumplimiento de la Agenda. En el periodo 2015-2020, el ODS con mayor avance fue el 8 (trabajo decente y crecimiento económico).

Tabla 2.

Comparativa entre los indicadores del ICS (Tijuana) y SANDAG (San Diego) con los de la ONU

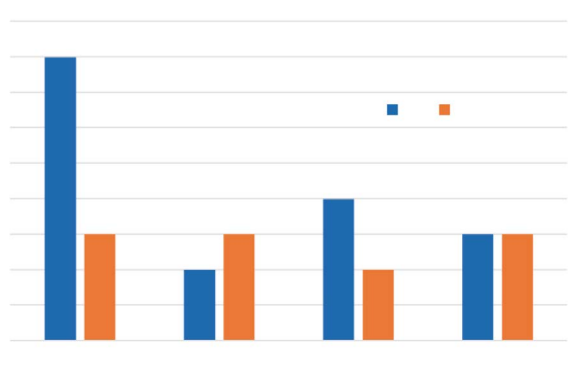
ODS	Indicadores de la ONU	Indicadores del ICS*	Indicadores faltantes	Indicadores del SANDAG	Indicadores faltantes
8	17	64, 66, 68, 70, 72, 77, 78 y 157	9	8.1.1, 8.2.1 y 8.5.2	14
10	11	41 y 81	9	10.1.1, 10.2.1 y 10.4.2	8
16	23	122, 123, 132 y 133	19	16.1.1 y 16.1.3	21
17	25	126, 127, 129	22	17.1.1, 17.6.1 y 17.13.1	22
Total	244	91	153	51	193

* Con base en las claves asignadas en los metadatos del ICS.

Fuente: Elaboración propia con datos del LNPP (2021a) y SANDAG (2024). Aunque el ICS incluye indicadores con numeración que alcanza hasta el 156, el total de indicadores contabilizados en este análisis para Tijuana es de 91.

Sin embargo, pese a este esfuerzo, el índice presenta una importante carencia de indicadores. De las 169 metas derivadas de los 17 ODS, el marco global contempla 244 indicadores en total. En contraste, el ICS logra incorporar únicamente 91 indicadores en las zonas metropolitanas analizadas, lo que representa poco más de un tercio del total. Esto deja una brecha de 153 indicadores que aún no se han podido incluir. En contraparte, el SANDAG solo posee 51 indicadores en las localidades del objeto de estudio, es decir, hacen falta 193 indicadores más para completar la estructura propuesta por la Organización de las Naciones Unidas.

El siguiente gráfico muestra los indicadores considerados en el ICS y por el SANDAG durante los últimos años por cantidad de datos ofrecidos. En él se puede observar cierta disparidad. Por parte del ICS, existen ODS con cantidad de indicadores tan bajos como el 10 (aunque hay otros ODS no considerados con 0 indicadores). Por ejemplo, el ODS 3 (salud y bienestar) destaca con el mayor número de indicadores (10). Por el lado del SANDAG, el ODS tiene 11 indicadores.

Figura 3.*Distribución de indicadores del ICS y SANDAG por ODS*

Fuente: Elaboración propia con datos del ICS (2021a) y del SANDAG (2024).

El SANDAG es tanto una organización de planificación metropolitana como un consejo de gobiernos, que reúne a los tomadores de decisiones locales para desarrollar soluciones a problemas regionales que incluyen la mejora de la equidad, transporte, calidad del aire, energía limpia, desarrollo económico, movimiento de bienes, salud pública, seguridad pública, vivienda y más.

El SANDAG elabora una de las principales formas en que planifican el desarrollo de las localidades, es decir, a través del Plan Regional; este plan podría considerarse como el equivalente estadounidense al Plan Estratégico Metropolitano de Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito. El SANDAG, por otra parte, tiene material de análisis en la medición de todo tipo de indicadores de la región de San Diego, como lo es el portal web SANDAG Open Data Portal, donde desglosa directamente los 17 ODS y el seguimiento de sus indicadores.

Los indicadores enumerados en la columna “Indicadores en el SANDAG” corresponden a metas específicas que el SANDAG utiliza para evaluar el progreso hacia los ODS. Estos indicadores se identifican mediante la nomenclatura oficial de las metas de los ODS, es decir, tal como se establece en el marco global de indicadores de la ONU. Cada indicador refleja una dimensión particular de las metas correspondientes y se alinea con los esfuerzos locales de recopilación de datos para medir avances en la región de San Diego.

En el presente análisis se ha optado por interpretar cada indicador según su formato original, asegurando coherencia con las fuentes consultadas. Estos incluyen porcentajes, tasas anuales por cada 100 000 habitantes o cantidades absolutas. Cada formato refleja un enfoque específico para medir los avances hacia los ODS, y su interpretación se realiza en función del contexto que cada dato representa.

A continuación, se desarrolla una serie de tablas (una para cada ODS considerado), con los indicadores que presenta SANDAG y el ICS 2021, con el fin de compararlos entre sí y con los que propone la AGNU en la Agenda 2030.

5.1. Análisis del ODS 8

Este objetivo busca promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, así como el empleo pleno y productivo para todos. Los indicadores sobre el empleo y la economía serán presentados y evaluados en la tabla siguiente.

Tabla 3.*Análisis de indicadores del ODS 8 para la región Tijuana – San Diego*

Indicador del ODS 8	Indicador ICS	Indicador SANDAG	Valor ICS	Valor SANDAG
8.1.1. Tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita	68. Estimación del PIB a nivel metropolitano respecto del tamaño de la población de la ZM	8.1.1. Crecimiento interanual	163.98	8.91 %
8.2.1. Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona empleada	S/I	8.2.1. Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona ocupada	S/I	240.00 k mil
8.5.1. Ingreso medio por hora de empleadas y empleados	77. Pesos corrientes. Salario promedio mensual para trabajadores de tiempo completo.	S/I	S/I	S/I
8.5.2. Tasa de desempleo	S/I	8.5.2. Tasa de desempleo	S/I	8.50%

Fuente: Elaboración propia con información del LNPP (2021b), del SANDAG (2024) y la AGNU (2017).

Se encuentra una cobertura demasiado limitada en ambas regiones, con diferencias en los enfoques y prioridades de los datos reportados. De los indicadores propuestos por la Asamblea General para el ODS 8, ningún indicador tiene información disponible en ambas zonas.

Indicador 8.1.1. El valor de 163.98 miles de pesos representa una estimación del PIB per cápita a nivel metropolitano. Este dato proporciona una medida del valor económico generado por cada habitante en Tijuana. Sin embargo, este valor por sí solo no indica la tasa de crecimiento anual del PIB real per cápita. Para calcular la tasa de crecimiento, se necesitarían datos comparativos de años anteriores, que, aunque sí conforman los metadatos del ICS, no fueron utilizados en el indicador. Para el caso de San Diego, el SANDAG presentó un crecimiento del PIB real per cápita del 8.9 %, lo cual indica una expansión económica robusta durante el año 2020. En contraste, San Diego reporta un crecimiento robusto del

8.9 % para el mismo indicador, lo que refleja una expansión económica notable durante el año 2020, posiblemente impulsada por medidas de recuperación tras la pandemia de COVID-19.

Indicador 8.2.1. El PIB real por persona empleada en San Diego es de 240 mil dólares, lo que denota un alto nivel de productividad laboral. Este dato muestra el valor económico generado por cada persona empleada. Sin embargo, este valor por sí solo no indica la tasa de crecimiento anual. Para calcular la tasa de crecimiento, se necesitarían datos comparativos de años anteriores. Los vacíos de información del ICS impiden cualquier análisis comparativo o evaluación de la productividad laboral en Tijuana.

Indicador 8.5.2. Una tasa de desempleo del 8.5 % en San Diego indica un nivel moderado de desempleo. Este valor puede ser comparado con tasas históricas y con otras regiones para evaluar la salud del mercado laboral. Factores como la pandemia de COVID-19 pueden haber influido en esta tasa. En contraste, el ICS no proporciona datos sobre el desempleo en Tijuana, lo que obstaculiza un análisis comparativo del mercado laboral entre ambas ciudades.

5.2. Análisis del ODS 10

Este objetivo tiene como meta reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, promoviendo la inclusión social, económica y política. En la tabla siguiente se examinan los indicadores relacionados con estas desigualdades.

Tabla 4.*Análisis de indicadores del ODS 10 para la región Tijuana – San Diego*

Indicador del ODS 10	Indicador ICS	Indicador SANDAG	Valor ICS	Valor SANDAG
10.1.1. Tasas de crecimiento per cápita de los gastos o ingresos de los hogares del 40 % más pobre de la población y la población total	S/I	10.1.1. Porcentaje del gasto en vivienda para el 20 % de personas con ingresos más bajos en EE.UU.	S/I	41.50 %
10.2.1. Proporción de personas que viven por debajo del 50 % de la mediana de los ingresos	S/I	10.2.1. Debajo del 50 % del ingreso medio	S/I	10.70 %
NEA2030 - 10.4.2. Distribución y equidad del ingreso	S/I	10.4.2. Índice de Gini	S/I	0.47

Fuente: Elaboración propia con información del LNPP (2021b), del SANDAG (2024) y la AGNU (2017).

En el caso de San Diego, el SANDAG ofrece un panorama relevante sobre tres indicadores clave. Asimismo, el Índice de Gini, con un valor de 0.47, señala un nivel moderado de desigualdad en la distribución del ingreso, lo que invita a fortalecer políticas públicas que promuevan una mayor equidad económica. Este análisis evidencia que, aunque San Diego presenta datos útiles para evaluar aspectos críticos de la desigualdad, es indispensable ampliar los esfuerzos de recolección y reporte de información en ambas ciudades para desarrollar estrategias más integrales y efectivas que garanticen una redistribución equitativa de recursos y oportunidades. Más allá de la comparación entre las dos regiones, resulta prioritario fortalecer la medición de las condiciones estructurales que están perpetuando la desigualdad. Hay nueve indicadores que no tienen información en ninguna de las zonas, lo que limita la capacidad de realizar comparaciones completas y evaluar la situación en Tijuana y San Diego. La restricción informativa del ICS es particularmente notable,

ya que impide una evaluación precisa de la desigualdad económica y social en Tijuana. El SANDAG sugiere que hay áreas significativas de desigualdad económica en San Diego, lo que requiere intervenciones políticas y sociales para mejorar la equidad.

Indicador 10.1.1. El SANDAG mide este indicador como porcentaje del gasto en vivienda para el 20 % de personas con ingresos más bajos en EE. UU. El valor del 41.5 % sugiere que una parte significativa de los ingresos de los hogares más pobres se destina a vivienda, lo cual puede indicar una carga financiera considerable. En términos de políticas públicas, este dato puede señalar la necesidad de intervenciones para reducir los costos de vivienda o aumentar los ingresos disponibles para estos hogares.

Indicador 10.2.1. Este indicador muestra la proporción de personas que viven con menos del 50 % del ingreso medio. El valor de 10.7 % sugiere que una décima parte de la población vive en condiciones de pobreza, lo cual puede reflejar desigualdades significativas en la distribución del ingreso. Este dato es importante para diseñar políticas de redistribución y programas de asistencia social.

NEA2030 – Indicador 10.4.2. Resulta extraño que un índice tan valioso como el Índice de Gini no sea contemplado para un ODS que aborda, precisamente, la desigualdad, puesto que el Índice Gini mide el grado en que la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se desvía de una distribución perfectamente equitativa (Banco Mundial, 2024). Donde 0 representa perfecta igualdad y 1 representa máxima desigualdad. Un valor de 0.47 indica un nivel moderado de desigualdad. Un valor más bajo sería deseable para una sociedad más equitativa.

5.3. Análisis de resultados ODS 16

Este objetivo promueve sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Con ello, fortalece las instituciones a todos los niveles. Los datos sobre gobernanza e instituciones serán evaluados en las tablas posteriores.

Tabla 5.*Análisis de indicadores del ODS 16 para la región Tijuana – San Diego*

Indicador del ODS 16	Indicador ICS	Indicador SANDAG	Valor ICS	Valor SANDAG
16.1.1. Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100 000 hab.	122. Proporción de homicidios por cada 100 000 hab.	16.1.1. Homicidios por cada 100 000 personas	96.96	4.00
16.1.3. Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses	S/I	16.1.3. Tasa de criminalidad por cada 100 000 hab.	S/I	374.00
16.1.4. Proporción de la población que se siente segura al caminar sola en su zona de residencia	120. Proporción de ecosistemas importantes para la biodiversidad incluidos en el sistema nacional de áreas naturales protegidas.	S/I	0.00	S/I
NEA2030 – Agresiones a periodistas	123. Número de ataques a la prensa por cada 100 000 hab.	S/I	12.23	S/I

Fuente: Elaboración propia con información del LNPP (2021b), del SANDAG (2024), e información de AGNU (2017).

El análisis del ODS 16 pone en evidencia las diferencias en la disponibilidad de datos y los retos específicos que enfrentan Tijuana y San Diego en temas de paz, justicia e instituciones sólidas. El ICS presentó información para tres indicadores adicionales (120, 122 y 123), mientras que el SANDAG reportó datos para dos indicadores clave de la Agenda 2030: el número de homicidios intencionales por cada 100 000 habitantes y la proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses. Solo un indicador fue informado por ambas regiones, lo que evidencia una grave problemática de seguridad en Tijuana frente a un entorno más controlado en San Diego. Asimismo, el

monitoreo de ataques a la prensa en San Diego refleja un mayor énfasis en la libertad de expresión, tema ausente en los datos de Tijuana. De los 23 indicadores propuestos por la ONU, 19 no tienen ninguna información disponible en ninguna de las zonas.

Indicador 16.1.1. La tasa de homicidios en Tijuana es extremadamente alta, con una tasa de 96.96 personas víctimas de homicidio intencional por cada 100 000 habitantes, lo que representa un grave problema de violencia y seguridad pública. Este nivel de homicidios puede estar relacionado con factores como el crimen organizado, la falta de recursos policiales y la desigualdad social. Por otro lado, para San Diego, con una tasa de homicidios de 4.00 por cada 100 000 habitantes, es notablemente menor en comparación con Tijuana. Esto revela una situación de seguridad mucho más controlada y efectiva en San Diego, posiblemente debido a mejores recursos policiales, políticas de prevención del crimen o un entorno socioeconómico más estable.

Indicador 16.1.3. La tasa de criminalidad de 374.00 casos por cada 100 000 habitantes indica que la violencia física, psicológica o sexual es un problema significativo. Este dato puede reflejar la efectividad de los sistemas de reporte y la conciencia pública sobre estos tipos de violencia. La insuficiencia de información comparativa de Tijuana impide un análisis más profundo entre las dos ciudades; sin embargo, con los datos que muestra el indicador 16.1.1., es muy probable que la tasa de criminalidad sea mucho más alta.

NEA2030 – Indicador 123. Aunque este no es un dato solicitado por la Asamblea General, la presencia de datos sobre ataques a la prensa sugiere que este es un problema monitoreado en San Diego. Aunque el número no es extremadamente alto, cualquier ataque a la prensa es preocupante, ya que afecta la libertad de expresión y la seguridad de los periodistas. La escasez de datos para Tijuana impide una comparación directa, pero la existencia de estos datos en San Diego indica una mayor transparencia y preocupación por la seguridad de los periodistas.

5.4. Análisis del ODS 17

Este objetivo enfatiza la necesidad de alianzas globales para el desarrollo sostenible que fortalezcan la cooperación internacional. Los indicadores de colaboración regional serán presentados y analizados en la tabla siguiente

Tabla 6.

Análisis de indicadores del ODS 17 para la región Tijuana – San Diego

Indicador del ODS 17	Indicador ICS	Indicador SANDAG	Valor ICS	Valor SANDAG
17.1.1. Total de ingresos del gobierno en proporción al PIB	126. Participaciones federales como porcentaje del total de ingresos	17.1.1. Ingresos regionales por PIB	33.14	2.38 %
17.4.1. Servicio de la deuda en proporción a las exportaciones de bienes y servicios	127. Egresos por amortización y pago de intereses de la deuda pública municipal como porcentaje de los ingresos totales.	S/I	3.74	S/I
17.6.1. Número de acuerdos y programas de cooperación en materia de ciencia o tecnología suscritos por los países	S/I	17.6.1. Porcentaje de la población con velocidad de carga superior a 20 Mbps	S/I	96.00 %
17.8.1. Proporción de personas que utilizan Internet	128. Porcentaje de viviendas que cuenta con internet.	S/I	73.53	S/I
17.13.1. Tablero macroeconómico	S/I	S/I	S/I	100 %
NEA2030 – Disponibilidad de información	129. Porcentaje de indicadores con información disponible respecto del total.	S/I	2.20	S/I

Fuente: Elaboración propia con información del LNPP (2021b), del SANDAG (2024), e información de AGNU (2017).

El ODS 17 puede ser considerado como el “ODS de los ODS” al establecer la base para la cooperación y las alianzas necesarias para alcanzar las metas de desarrollo sostenible. Este objetivo no solo busca fortalecer los medios de implementación, sino también fomentar la colaboración regional e internacional. A través de este ODS se exploran aspectos cruciales como los ingresos fiscales, la conectividad digital y el manejo de la deuda, los cuales son necesarios para promover la sostenibilidad económica y social. Además, el nivel de infraestructura tecnológica fomenta no solo la inclusión digital, sino también las oportunidades de colaboración transfronteriza en innovación y desarrollo económico. En este contexto, el ODS 17 no solo mide avances en aspectos técnicos, sino que refuerza la necesidad de trabajar conjuntamente entre regiones para superar dificultades compartidas y promover un desarrollo equitativo y resiliente.

Indicador 17.1.1. Que las participaciones federales en Tijuana representen el 33.1 % del total de ingresos supone una alta dependencia a estas. El valor de 2.4 % en San Diego parece alinearse más estrechamente con lo solicitado por el indicador, ya que refleja la capacidad de la región para generar ingresos propios en relación con el tamaño de su economía. Esta diferencia ilustra la capacidad de descentralización de San Diego para generar recursos propios.

Indicador 17.4.1. El 3.7 % de carga de la deuda sobre los ingresos municipales sugiere que una parte significativa de los ingresos se destina a la amortización e intereses de deuda en Tijuana, lo cual puede limitar la capacidad del municipio para invertir en otros proyectos de desarrollo; sin embargo, el indicador no especifica si este pago es respecto de las exportaciones. Refleja una responsabilidad financiera que, de no optimizarse, podría afectar la inversión en otros sectores clave.

Indicador 17.8.1. El 96.0 % de la población en San Diego cuenta con acceso a velocidades de carga superiores a 20 Mbps. Este dato es relevante para evaluar la infraestructura tecnológica y de comunicación; sin embargo, casi totalmente desapegado de lo que solicita el indicador originalmente, el número de acuerdos y programas de cooperación en materia de ciencia o tecnología suscritos por los países (indicador 17.6.1). Por otra parte, con un 73.5 % de viviendas con acceso a internet en 2020,

Tijuana muestra un buen nivel de conectividad. Sin embargo, hay margen para mejorar para asegurar que más personas puedan beneficiarse de los servicios y oportunidades que ofrece el acceso a internet.

Indicador 17.13.1. Se coloca 100 % para indicar que efectivamente se cumple con el tablero macroeconómico. El ICS no muestra este dato.

NEA2030 – indicador 129. El porcentaje de indicadores con información disponible respecto del total de indicadores en el ICS es de 2.2 %, lo que demuestra una carencia crítica de datos disponibles para los indicadores, y por ende la medición y progreso de los ODS.

Tabla 7.

Comparación de indicadores del ODS 17

ODS	Indicadores en el ICS 2021	Indicadores en el SANDAG	Indicadores comunes
8	68	8.1.1, 8.2.1, 8.5.2	8.1.1
10	41, 81	10.1.1, 10.2.1, 10.4.2.	0
16	120, 122, 123	16.1.1, 16.1.3	16.1.1
17	126, 127, 129	17.1.1, 17.6.1, 17.13.1.	17.1.1

Fuente: Elaboración propia con información del LNPP (2021b), del SANDAG (2024) y la AGNU (2017).

La tabla evidencia una significativa falta de información en ambas regiones respecto a los indicadores de este ODS. La capacidad del SANDAG para informar indicadores directamente relacionados con los estándares globales muestra un punto fuerte, aunque limitado en cantidad.

Por otro lado, el ICS aporta indicadores que, aunque relevantes, no permiten una comparación directa con las metas internacionales. Esto continúa subrayando la necesidad de fortalecer los sistemas de recopilación y reporte de datos en ambas regiones para facilitar la cooperación regional e internacional, clave para el éxito del ODS 17.

6. Conclusiones

La implementación y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible enfrenta restricciones estructurales que varían entre los niveles local, regional y nacional. Estas limitaciones están directamente vinculadas a

las variables planteadas, tales como la falta de cooperación regional, la intensa movilidad transfronteriza, la carencia de datos adecuados y las desigualdades socioeconómicas, las cuales impactan de manera decisiva en la precisión y confiabilidad de la medición de los indicadores de los ODS.

A nivel nacional, los gobiernos suelen tener acceso a los datos más consolidados y estandarizados, así como a mayor capacidad institucional, lo que facilita el monitoreo de los indicadores de los ODS. Sin embargo, a nivel local y regional, la recolección de datos tiende a ser más fragmentada. Las comunidades locales carecen de recursos (y en ocasiones, de voluntad) para recolectar, procesar y analizar datos de manera efectiva. Esto dificulta la evaluación precisa del progreso hacia los ODS en estos niveles.

El análisis identificó una fuerte disparidad en la aplicación de los indicadores: Tijuana reportó 91 indicadores y San Diego 51, de los 244 necesarios según la Agenda 2030. Esto reafirma la necesidad de fortalecer los sistemas de recolección de datos para evaluar con mayor precisión el avance hacia los ODS.

La investigación evaluó la integración de políticas derivadas de los ODS, constatándose que, aunque existen iniciativas locales y regionales, estas carecen de un enfoque unificado que vincule efectivamente las metas globales con las prioridades locales.

Los hallazgos evidencian que, aunque hay esfuerzos aislados, la integración efectiva de estas políticas es insuficiente, en parte debido a la falta de gobernanza y armonización regional. La región aún no ha logrado la colaboración necesaria para homogeneizar la forma en que se recolectan, procesan y presentan los datos relacionados con los ODS.

Como resultado de esta investigación, fue posible identificar tres principales áreas de mejora para la implementación de los ODS en la región Tijuana-San Diego. Las recomendaciones propuestas se derivan directamente de los hallazgos obtenidos en este trabajo y abordan obstáculos específicos detectados durante el análisis de indicadores, documentos de política pública y dinámicas regionales:

Integrar los ODS en los planes de desarrollo locales: Este trabajo evidenció que los planes municipales de desarrollo presentan un nivel limitado de alineación con los ODS, al carecer de una estrategia siste-

mática que traduzca los objetivos globales en acciones locales concretas. Por ejemplo, en el caso de Tijuana, el análisis de los planes municipales mostró que solo un porcentaje muy reducido de políticas implementadas aborda de manera explícita las metas de la Agenda 2030. Este hallazgo fundamenta la recomendación de incorporar los ODS como un eje central en los planes de desarrollo, y así garantizar que las políticas públicas respondan tanto a las necesidades locales como a los compromisos internacionales.

Fortalecer la recolección y análisis de datos: La investigación identificó que la carencia de datos confiables y actualizados sobre los indicadores de los ODS es una barrera crítica para el monitoreo efectivo. Esto fue evidente en los indicadores analizados del Índice de Ciudades Sostenibles para Tijuana y los datos recolectados por la San Diego Association of Governments para San Diego, los cuales presentan vacíos significativos en áreas clave como desigualdad socioeconómica y acceso a servicios básicos. Ante esta situación, se propone invertir en sistemas robustos de recolección de datos desde el ámbito local que permitan una evaluación precisa y continua del progreso hacia los ODS.

Promover la cooperación regional y transfronteriza: El análisis realizado mostró que las diferencias en los sistemas legales, políticos y administrativos de Tijuana y San Diego dificultan la coordinación para implementar políticas binacionales que aborden de manera conjunta las problemáticas regionales, como los flujos migratorios y la desigualdad. Esta falta de cooperación quedó reflejada en la ausencia de estrategias conjuntas de implementación y monitoreo, por ejemplo, al no contar con información comparable. Por lo tanto, se recomienda fortalecer los mecanismos de colaboración entre ambas ciudades, alineando sus esfuerzos hacia metas comunes que maximicen los recursos disponibles y favorezcan impactos positivos en ambas regiones.

Estas recomendaciones no solo reflejan las principales conclusiones de esta investigación, sino que responden a necesidades específicas detectadas en la región. El análisis desarrollado permitió evidenciar los desafíos actuales y también identificar acciones concretas que pueden mejorar significativamente la implementación de los ODS en el contexto regional.

Fuentes

- Aguirre, J., Infante, J., y de Ita, L. (2019). Medir la gobernanza: Un acto a favor de la calidad de la democracia. *Revista Gobernanza*, (45). <https://acortar.link/fwy9Ai>
- Aparicio, G. (16 de junio de 2020). *¿Crecimiento o desarrollo económico? Hablemos De Bolsa*. <https://blog.bmv.com.mx/2020/06/crecimiento-o-desarrollo-economico/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU]. (1987). A/RES/42/187. *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/521/06/img/nr052106.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU]. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (A/RES/70/1)*. Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas [AGNU]. (2017). A/RES/71/313. *Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/207/67/pdf/n1720767.pdf>
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. (2021). *Charter of European border and cross-border regions*. [Asociación de Regiones Fronterizas Europeas]. ARFE. <https://www.aebr.eu/wp-content/uploads/2021/07/140823-Charta-EN.pdf>
- Banco Mundial. (2024). *Índice de Gini*. *World Bank Open Data*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- Cecchini, S., Holz, R., y Soto de la Rosa, H. (Coords.). (2021). *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://acortar.link/Vecc1J>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). *Marco normativo para la evaluación de la política, programas y acciones de desarrollo social en el ámbito federal en México 2019*. <https://acortar.link/ffF6GD>

- Ganster, P. (2022). La región transfronteriza de San Diego (EE. UU.) - Tijuana (México): asimetrías y cooperación. En A. M. Bustamante (Ed.), *Actuales debates sobre las regiones, la integración regional y la globalización* (vol. 7, pp. 211-235). Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587603545>
- Global Taskforce, ONU-Habitat y PNUD. (2016). *Primer módulo de capacitación sobre localización de los ODS: guía para el capacitador*. <https://acortar.link/xJMnFJ>
- Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana [IMPLAN]. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019. Ayuntamiento de Tijuana*.
- Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana [IMPLAN]. (2020). *Plan Municipal de Desarrollo 2020-2021. Ayuntamiento de Tijuana*.
- Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana [IMPLAN]. (2022). *Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024. Ayuntamiento de Tijuana*.
- Kaul, I., y Blondin, D. (2015). Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas. En J. Ocampo (Ed.), *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional* (pp. 71-114). CEPAL. <https://acortar.link/1Ql7KQ>
- Kitzmueller, L., Stacy, B., y Mahler, D. G. (10 de agosto de 2021). *¿Ya llegamos? Muchos países no informan los avances en todos los ODS según los nuevos Indicadores de Desempeño de los Sistemas de Estadísticas puestos en marcha por el Banco Mundial*. Banco Mundial Blogs. <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/muchos-paises-no-informan-los-avances-en-todos-los-ods>
- Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. (2021a). *Índice de Ciudades Sostenibles 2021*. En Instituto Mexicano para la Competitividad, Centro Mario Molina y Citibanamex (Colaboradores). Centro de Investigación y Docencia Económicas. <https://ics.inpp.mx/>
- Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. (2021b). *Metadatos del Índice de Ciudades Sostenibles 2021*. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Centro Mario Molina (CMM) y Citibanamex (Colaboradores). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <https://icsmapsbucket.s3.us-east-2.amazonaws.com/documentos/Metadatos.pdf>

- Mendoza, A. (2023). *Agencia de Naciones Unidas visita región San Diego-Tijuana - San Diego Union-Tribune en español*. San Diego Union-Tribune En español. <https://acortar.link/CLLhvE>
- Plataforma Nacional de Transparencia. (2023). *Respuesta a la solicitud de información* (Número de solicitud: 020062923000018). Plataforma Nacional de Transparencia. <https://buscador.plataformadetransparencia.org.mx/buscador/results/020062923000018>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019). *Índices e indicadores de desarrollo humano: actualización estadística 2019*. <https://acortar.link/oyUy2H>
- San Diego Association of Governments (2024). *About Sustainable Development Goals (SDG)*. <https://opendata.sandag.org/stories/s/svmp-j2ku>
- Sustainable Development Goals Fund. (2018). *De los ODM a los ODS*. <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>
- Sustainable Development Solutions Network (2019). *The 2019 US Cities Sustainable Development Report*. Informe sobre el desarrollo sostenible de las ciudades de Estados Unidos de 2019. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019USCitiesReport.pdf>

Capítulo 5

Juventudes y desafíos estructurales: violencia y exclusión en un contexto globalizado

Cheryl Álvarez Torres¹

Elsa Yarely Quijas Cristerna²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257248>



¹ alvarez.cheryl@uabc.edu.mx

² elsa.quijas@uabc.edu.mx

Introducción

Las juventudes del mundo transitan un sendero sembrado de diversos desafíos y obstáculos que, como raíces profundas, se entrelazan en la estructura de la sociedad globalizada marcada por la desigualdad. En el vasto escenario internacional, las cifras revelan una tragedia silenciada: casi el 50 % de las 177 750 muertes causadas por violencia interpersonal en 2016 ocurrieron en jóvenes de 15 a 29 años. Son más de 83 000 vidas perdidas, voces acalladas por la brutalidad constante. En la Región de las Américas, la violencia juvenil es una de las principales causas de muerte entre jóvenes, especialmente los hombres jóvenes y adolescentes de 15 a 24 años en las Américas (OPS, 2025).

Desde la primera década del siglo XXI, México ha sido testigo de significativas cifras en las altas tasas de mortalidad juvenil en condiciones violentas e impunes registradas que se pueden considerar una pandemia (Reguillo et al., 2018). Las juventudes de Baja California representan una parte esencial del tejido social del estado que abarca un grupo demográfico significativo: el 28.1 % está entre los 25 a los 29 años, mientras que el 29.1 % pertenece al rango de 24 años, de acuerdo con el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE, 2025). Sin embargo, su proporción no se traduce en el acceso a derechos y oportunidades. Por el contrario, enfrentan altos niveles de vulnerabilidad en referencia a otros grupos etarios de la población total del estado, debido a factores como exclusión, discriminación y violencia estructural.

Esta realidad no es aislada, por lo que este grupo en particular se ve inmerso en la exclusión y violencia que quebranta sus derechos humanos y limita su desarrollo. Estas problemáticas no solo tienen raíces locales, puesto que están ligadas a tendencias globales de marginación intergeneracional y sistemática. Las manifestaciones de violencia hacia las juventudes en Baja California subyacen en las prácticas como la precarización laboral, educativa y la falta de representación en la toma de

decisiones políticas, sin dejar atrás la violencia de género, los homicidios dolosos, feminicidios, juvenicidios y las desapariciones forzadas. Este capítulo analiza estas coyunturas desde una perspectiva global, enfocada en el estado de Baja California, apuntando cómo las estructuras sociales, económicas y políticas contribuyen a la violencia estructural hacia las juventudes. En este contexto, resulta urgente la construcción de un entorno más justo y equitativo, donde las nuevas generaciones no sean relegadas a la periferia del desarrollo ni condenadas a la invisibilidad.

De las juventudes

Para definir la juventudes, es necesario desprenderse de la noción de colectivo imaginario que menciona que la juventud es un cohorte legitimado en torno a la edad, cuando va más allá de lo biológico donde se incluyen las concepciones y las significancias de los momentos históricos y las coyunturas propias del contexto global que desarrollan los constructos sociales dinámicos (Aldeas Infantiles, SOS, Internacional, 2017), pues estos varían dependiendo su abordaje y de las vivencias que se reflejan como heterogéneas a partir de su comportamiento y la dinámica social, así como su entorno, por esto, se puede decir que existen varias juventudes, que enmarcan factores socioeconómicos, culturales, rurales o urbanos, así como la interacción con otras generaciones. Ahora bien, el comportamiento negativo de otras generaciones que son mayores a las juventudes se puede definir como las dadoras de prácticas de invisibilización, segregación, descalificación hacia las personas más jóvenes que normalizan la violencia como parte de su educación (SIPINNA, 2021), perpetrando la conflictividad generacional y la reproducción sistemática de aparatos reguladores de imposición por parte de las personas adultas hacia jóvenes, imponiendo su conducta, comportamiento y la necesidad de disciplinarlos de acuerdo a las crianzas tradicionales, en las que se ejerce el poder jerárquico, que en algunas ocasiones no está abierto al diálogo.

De acuerdo a Duarte (2009), las personas adultas suelen ejercer un sistema de dominación que delimita los accesos a ciertos bienes, a partir de una concepción de tareas de desarrollo que se asume que a cada “clase de edad” le corresponden, según la definición de sus posiciones

en la estructura social, lo que incide en la calidad de sus despliegues como sujetos que contribuyen a maximizar las desigualdades sociales, económicas y políticas de las juventudes.

De las violencias estructurales

La violencia estructural no solo se ejerce con abusos visibles, aunque sí deja huellas y cicatrices como la violencia directa y se manifiesta en la negación sistemática de las necesidades humanas fundamentales, tales como la supervivencia, el bienestar, la identidad o la libertad que da como resultado procesos de estratificación social y desigualdad. El término violencia estructural en ocasiones, se transmuta a violencia directa, cuando quienes han sido vulnerables buscan romper el ciclo por la fuerza o cuando las personas adultas intentan imponer su dominio, y por ello se refiere a la existencia de un conflicto entre dos o más grupos de una sociedad (comúnmente caracterizados en términos de género, origen étnico, nivel socioeconómico, nacionalidad, edad u otros) “en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de las demás, debido a los mecanismos de estratificación social. La utilidad del término violencia estructural radica en el reconocimiento de la existencia de conflicto en el uso de los recursos materiales y sociales y como tal, es útil para entender y relacionarlo con manifestaciones de violencia directa (cuando alguno de los grupos quiere cambiar o reforzar su posición en la situación conflictiva por la vía de la fuerza) o de violencia cultural (legitimaciones de las otras dos formas de violencia, como, por ejemplo, el racismo, sexismo, clasismo o eurocentrismo)” (La Parra y Tortosa, 2003, p. 57).

El concepto de violencia de Galtung (1994) distingue entre tres tipos de violencia: la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. La violencia directa se ejerce directamente por un actor, es visible y puede ser física, psicológica o verbal, en donde se distingue un perpetrador y una víctima, por lo que es más fácil de identificar. La violencia cultural corresponde al campo simbólico de la experiencia y se manifiesta en esos aspectos de la cultura (ciencia, religión, ideología,

lenguaje y arte) que legitiman, normalizan o justifican los otros tipos de violencia, y que se manifiesta en prejuicios y discriminación (Galtung, 2003).

La violencia estructural opera de forma invisible en los sistemas económicos, políticos o sociales y es ejercida indirectamente y por coerción por una cultura dominante hacia otra (Galtung, 2016). Este concepto permite localizar el ejercicio y la acumulación de poder (político, económico o corporativo) como un elemento central en la producción y reproducción de injusticia. Este tipo de violencia se manifiesta en la obstrucción y privación de las necesidades básicas y la explotación, adoctrinamiento, alienación y desintegración social (Ibíd). También se asemeja a la injusticia social y las estructuras que la promueven. Se trata de expresiones indirectas de la violencia que no tienen una causa visible y que impiden que las personas se realicen con todo su potencial. Galtung (2003) propone que la violencia es establecida por afectaciones evitables hacia las necesidades humanas, y en forma amplia, a la vida, las necesidades de supervivencia, bienestar, identidad y libertad (Galtung, 2016).

El inhibir manifestaciones de resistencia juvenil es una de las características de la violencia estructural, la cual promueve la desmovilización social y nulifica la generación de conciencia y sensibilización. Estos elementos de imposición cultural fueron identificados en América Latina por Paulo Freire entre 1970 y 1980. Abordada desde el análisis de una forma de educación que produce alienación humana (Freire, 1969; 2002), su trabajo contribuye a la generación de alternativas y resistencias sociales a la violencia estructural.

Otra de las características de la violencia estructural radica en los ejercicios de poder con causas económicas, políticas y culturales que buscan establecer la supremacía a través de la valoración desproporcionada de ciertos atributos, como la percepción de la vida y los intereses particulares asumidos como superiores, y la incapacidad para negociar acuerdos (La Parra and Tortosa, 2003).

Para ello, se hace imperante mencionar las prácticas adultocentristas que contribuyen y generan violencia en personas jóvenes a través de diversas vías, como lo es la deslegitimación de sus experiencias, la cual solidifica la frustración, aislamiento y falta de pertenencia, además de

la represión y control ejercido por las personas adultas, que, muchas veces, la falta de empatía y la excesiva imposición de conductas limitan la autonomía de las juventudes, que conllevan a que carezcan de las herramientas y habilidades para poder desarrollarse adecuadamente, desembocando en algunas ocasiones en la reproducción de la violencia hacia personas jóvenes o entre pares. Del mismo modo, las estructuras sociales paternalistas aportan al deterioro de la salud física, mental y emocional de las juventudes, afectando principalmente a los sectores más vulnerables y empobrecidos, originando procesos de invisibilización y denostación entre grupos etarios que se vinculan con las relaciones de poder e imposición.

Siguiendo en la línea de las prácticas paternalistas y adultocentristas, la primera educación informal proviene del entorno familiar y de crianza; es ahí, el punto donde nacen las primeras manifestaciones de violencia, discriminación y, en algunas veces, de opresión. No es una regla, pero culturalmente la educación paternal en México es un modelo cargado de un sistema cultural aún con matices arcaicos en algunos mecanismos de ejercicio de autoridad. Tal como lo menciona Bourdieu (1993), “la violencia simbólica se ejerce con la complicidad de estructuras cognitivas que no son conscientes, que son estructuras arraigadas”. Las intersubjetividades entran en un sistema de creencias colectivas que apuntan a ofrecer el poder como hechos autoritarios ejercidos por las personas adultas hacia las juventudes.

Aunado a lo anterior, los ejes rectores que orientan la educación de las personas desde su niñez pueden identificarse en factores sociales, económicos, culturales, emocionales e institucionales. En este sentido, es evidente que, cuando en el seno familiar o en el entorno donde crecen se presentan situaciones de maltrato, abuso o prácticas violentas, descuido emocional o paternal, entornos conflictivos, discriminación u otros actos perjudiciales, se generan consecuencias significativas. Entre estas, destaca la posible afectación de la capacidad comunicativa de las personas jóvenes que se desarrollan en contextos familiares hostiles, así como la pérdida de habilidades esenciales para el manejo adecuado de las emociones y para habitar de manera saludable en su entorno (Díaz, 2025).

Uno de los grupos demográficos más vulnerados son las niñas y las jóvenes, pues a nivel global, de acuerdo a datos del INEGI, (2024, p.

1), “se reconoce que el feminicidio es la más alta y grave manifestación de violencia contra la mujer” con causas diferentes de la violencia ejercida hacia los hombres, este es un problema latente y visible, durante el período del 2000 al 2019, los homicidios han sido la principal causa de muerte en las Américas, apuntando el promedio anual de 54 515 muertes, con una media en torno a la edad de 23.6 por cada 100 000 habitantes, aunque en ambos sexos se encuentra la vulnerabilidad, las prácticas de adultocentrismo, incitan a la apropiación de prácticas de imposición de roles hacia las mujeres, en la que las hacen partícipes de labores subyugantes de tareas domésticas y de cuidado, limitándolas en su desarrollo profesional y personal, igualmente el INEGI informa que “las niñas y adolescentes están expuestas a situaciones de violencia que puede terminar con su vida por esta causa y colocarlas en una situación de desventaja desde etapas tempranas” (INEGI, 2023, p. 8).

Este panorama refleja un sistema no solo de desigualdad socioeconómica, sino también de género, imponiendo roles machistas que vulneran la vida y la integridad de las mujeres que viven en condiciones de violencia estructural desde la infancia. Estas prácticas de poder derivan en violencia y escalan paulatinamente a abusos de nivel físico y mental; pueden ser cuantificadas con el número de muertes evitables en un contexto determinado (Villarruel, 2017). Los esfuerzos por medir la violencia estructural deben redefinirse, pero permiten avanzar hacia un entendimiento de la exclusión y del ejercicio del poder.

Jóvenes, violencia y juvenicidio

El juvenicidio refiere a la condición límite en la cual se asesina a sectores o grupos específicos de la población joven. Sin embargo, los procesos sociales que derivan en la posibilidad de que miles de jóvenes sean asesinados implican colocar estas muertes en escenarios sociales más amplios que incluyen procesos de precarización económica y social, la estigmatización y construcción de grupos, sectores o identidades juveniles desacreditadas, el descrédito de las instituciones, la construcción de cuerpos-territorios juveniles como ámbitos privilegiados de la muerte, el narcomundo y el despliegue de corrupción, impunidad, violencia y

muerte que le acompaña y la condición cómplice de un Estado alterado o narcoestado (Valenzuela, 2015, p. 15). En México, factores como la presencia del narcotráfico, de armas de fuego ilegales y la percepción de inseguridad explican las variaciones de los años de esperanza de vida masculina perdidos por homicidio juvenil entre los estados en 2014-2016 (González-Pérez y Vega-López, 2019).

El juvenicidio [...] refiere a la presencia de procesos de precarización, vulnerabilidad, estigmatización, criminalización y muerte de jóvenes construida por quienes detentan el poder, con la activa participación de las industrias culturales que estereotipan y estigmatizan conductas y estilos juveniles, creando predisposiciones que descalifican a los sujetos juveniles, presentándose como revoltosos, vagos, violentos, pandilleros, peligrosos, anarquistas, criminales. El juvenicidio construye una imagen criminal del sujeto juvenil, donde el delito de portación de rostro resulta contundente cuando se asocia con otros repertorios identitarios estereotipados (González-Pérez y Vega-López, 2019, pp. 21-22).

A nivel nacional, se han registrado 6912 muertes de adolescentes de entre 12 y 17 años (2310 mujeres y 4601 hombres) en México durante 2020, de acuerdo a las estadísticas de mortalidad de INEGI, 407 de estas muertes fueron de personas adolescentes que hablaban una lengua indígena, mientras que 1668 se registraron en entornos rurales y 5059 en entornos urbanos. Las principales causas de muerte de adolescentes de 12 a 17 años en México en 2020 fueron las agresiones (homicidios) lo que representa el 17 %, los accidentes de transporte y las lesiones autoinfligidas intencionalmente; cuatro de cada diez adolescentes de 12 a 17 años perdieron la vida por estas causas a nivel nacional. La principal causa de muerte de las mujeres en este rango de edad fueron las lesiones autoinfligidas intencionalmente, mientras que más hombres murieron por agresiones (homicidios) (REDIM, 2021). La categoría de juvenicidio no “alude a muertes aisladas o naturales, sino a asesinatos o actos de violencia física o simbólica impuestos fundamentalmente por el Estado de manera sistemática e impune a determinados grupos etarios y sociales” (Bonvillani, 2022, p. 3).

Jóvenes y discriminación

Pareciera que el diseño que se aplica en los programas y políticas públicas destinadas a las juventudes es paternalista ya que se dibujan representaciones de poder en el sistema gubernamental, puesto que la mayoría de las veces se puede decir, que no acuden a las juventudes para hacerles partícipes de expresar sus necesidades, cuestionamientos, aportaciones o temas de interés, socavando con ello la percepción de discriminación que las personas experimentan por parte de las instituciones y de las condiciones que atraviesan en el área laboral, al no contar con trabajos dignos o no tener la formación para desarrollar sus habilidades de empleabilidad, como se muestra la Tabla 1 que lo representa:

Tabla 1.

Población De 12 A 29 Años en México y su distribución porcentual por condición de discriminación

Condición de discriminación Ámbito de discriminación	Población de 12 a 29 años
Estados Unidos Mexicanos	37 746 798
Sí experimentó discriminación	7 259 292
En su trabajo o escuela	2 784 388
En su familia	1 591 857
En los servicios médicos (consultorios, clínicas u hospitales)	734 832
En alguna oficina de gobierno	692 375
En un negocio, centro comercial o banco	788 604
En la calle o transporte público	2 624 843
En las redes sociales	1 708 505
En la policía, ministerio público o fiscalía	897 141
Otro	32 500
No experimentó discriminación	19 270 658
No especificado	11 216 848

Nota: INEGI. Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022.

De acuerdo a la Tabla 1, las condiciones de discriminación que experimentan las juventudes en México son elevadas, ya que casi la mitad de

la población joven ha recibido tratos que afectan su integridad, y la mayoría son realizados por las personas adultas, en lugares como la escuela y áreas laborales. A nivel nacional, el 15.7 % de adolescentes y jóvenes declaró al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS, 2017). Ahora bien, en referencia a estos datos, se muestra la tabla 2, de los lugares en donde sí se valora su opinión:

Tabla 2.

Población De 12 A 29 Años de Baja California y lugares en que se valora su opinión

Población de 12 a 14 años de Baja California y lugares en que se valora su opinión	Nunca
	212 087
Casa	13 862
Escuela	11 526
Colonia (localidad)	50 957
	76 345

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS, 2022)

Como se refleja en la tabla 2, el lugar donde se sienten más valoradas las personas jóvenes es en su escuela, pero habría que indagar en qué momentos de interacción, ya que puede ser con sus pares generacionales y esto representaría que entre jóvenes se sienten más cómodas. A su vez, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México” (ENADIS, 2022), el 22.3 % del grupo demográfico que está conformado por personas jóvenes de 15 a 21 años informó “haberse sentido discriminadas por factores atribuidos a la edad, que demuestra que las juventudes están particularmente susceptibles a experimentar discriminación y exclusión. Estas situaciones pueden desembocar, a largo plazo, en la exacerbación de la desigualdad social, económica y política. Por otro lado, en el ámbito económico, las personas jóvenes han sido sistemática y estructuralmente discriminadas y subvaloradas en la toma de decisiones en temas de relevancia pública, tal como se muestra en la tabla 3 de compilación de datos en torno a las juventudes:

Tabla 3.

DDatos de jóvenes de 14 a 24 años en Baja California y su condición laboral, educativa, estado civil, actividad económica y que han presentado carencias, violencia y discriminación

Total de Jóvenes de 14 a 24			689 823
Jóvenes de 15 a 24 años	Hombres	Mujeres	(%)
Educación	345 103	344 720	
Asisten a la escuela o se capacitan	185 905	190 567	
No asisten a la escuela	159 198	154 153	
Estado civil			
Solteras		262 096	
Con hijos		14 216	
Condición laboral			
Sector Informal	26 090	13 931	
Actividad no económica			
Dedicados al hogar	131 104	151 171	
Sin un rol permanente	28 094	2 982	
Al menos una carencia social			59.70 %
Porcentaje de mujeres que han sido violentadas			49 %
Porcentaje de las personas de 12 a 29 años, con ingreso inferior a la línea de bienestar			29 %
Defunciones por homicidio por cada 100 mil personas jóvenes	33 214	30 411	
Porcentaje de personas jóvenes a las que se han negado por lo menos un derecho en últimos cinco años			16.40 %

Nota: Elaboración propia con datos del INEGI (2024)

Los datos del INEGI (2024) revelan que existe un alto porcentaje de jóvenes que no asisten a la escuela o se capacitan, o que se encuentran en el desempleo o en la informalidad, o se dedican a actividades no económicas. Esto se podría reflejar en la generación de inseguridad económica que limita el acceso a los servicios básicos, como salud, educación y vivienda, en donde las juventudes a veces se ven orilladas

a aceptar trabajos informales, lo que agrava los derechos laborales y la vulnerabilidad frente a situaciones de abuso o explotación.

Por añadidura, el ámbito socioemocional y la escasez de oportunidades laborales idóneas dan pie a llevar a las personas jóvenes a la desmotivación y frustración, afectando su salud emocional, física y mental; y, por el lado laboral, la pérdida de capital humano, la falta de empleos y la poca especialización en los diferentes sectores laborales a largo plazo pueden limitar la productividad del país y su crecimiento económico, originando que algunas personas jóvenes emigren en búsqueda de mejores oportunidades laborales en otros países, lo que significa una pérdida significativa de talento del país.

Adicional a lo anterior, los datos sobre violencia, específicamente de defunciones por homicidios de personas jóvenes, las estadísticas muestran una realidad preocupante de las causas que pueden estar ligadas directa o indirectamente con el modelo cultural e institucional que coloca a las personas adultas y sus necesidades en el centro de las decisiones, excluyendo a las nuevas generaciones de los procesos que afectan su cotidianidad. En primer lugar, las tasas por defunciones de jóvenes (33 214 por cada 100 000 personas) evidencian cómo la violencia se ha convertido en una de las principales amenazas para las juventudes. Así mismo, el 16.40 % de las personas jóvenes a quienes se les han negado derechos en los últimos cinco años refleja una clara expresión de la falta de reconocimiento de sus voces y la negación de oportunidades de desarrollo integral que otorgan las instituciones.

En México, las personas jóvenes enfrentan diversas condiciones y aspectos relacionados con la violencia estructural y directa, lo que permite documentar un panorama comparativo detallado en la Tabla 4, mostrando el impacto de estas problemáticas en la población de 12 a 29 años, además de proporcionar datos sobre acceso al empleo, salud, educación, participación política y el presupuesto destinado a este grupo etario.

Tabla 4.*Situación de las juventudes en torno a la violencia estructural*

	2013-2018	2019-2024
1. Desaparición forzada (20-29 años)	Total 55 576, Hombres 24 896, Mujeres 30 585, Indeterminado 95, No localizadas 14 783	Total 71 613, Hombres 36 452, Mujeres 34 992, Indeterminado 169. No localizadas 20 659
2. Discriminación por ser joven	El 21.4 % de la población total de jóvenes de 12 a 29 años en México experimentaron situaciones de discriminación (2017)	16 862 745 jóvenes de 18 A 29 al cierre del Censo 2022 de ENADIS
3. Acceso a empleo	De los 9,1 millones de jóvenes ocupados, el 8.2 % trabajan de manera independiente, el 14.4 % como auxiliares de acuerdo de remuneración monetaria y el 77.4 % se desempeñan en un trabajo subordinado (INEGI, 2014)	La población no económicamente activa (PNEA) de 15 a 29 años se conforma para el 2024 en 14.2 millones
4. Acceso a salud	Jóvenes de 18 a 29 años, solo el 32.3 %, tiene acceso al ISSSTE, al IMSS (2018), según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (Coneval) en 2018, 25 millones (65.5 %) de personas entre 12 y 29 años tienen carencia por acceso a la seguridad social	Del total de 37.5 millones de jóvenes de 12 a 29 el 52,7 % está afiliado al Seguro Popular. 38.4 % al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 5.8 % al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el 3.2 % a instituciones privadas (SEGOB, 2024)

	2013-2018	2019-2024
5. Acceso a educación	La ENADIS 2017 estimó que, en total, alrededor de 5.4 millones de jóvenes no tienen la oportunidad de estudiar ni de trabajar. La mayor parte de este conjunto (91.2 %) es mujer, y está en esa situación principalmente por tener que cuidar a alguien o dedicarse a los quehaceres del hogar (Conapred 2018)	De la población de 15 a 29 años, el 60 de cada 100 personas jóvenes contaban con educación media superior, 37 con educación básica, 2 con educación superior y el restante con carencia de escolaridad (INEGI, 2024)
6. Voto joven	El voto joven de 18 a 29 años, Hombres el 49.2 % y Mujeres 58.7 % (2018)	El voto joven de 18 a 29 años, Hombres el 37.2 % y Mujeres 46,8 % (2021)
7. Representación política de jóvenes	Postulaciones de Juventud Actúa fueron de 19 a los 42 años de edad, teniendo una media de 27 y 24 años, en donde se concentró el 45 % de las postulaciones (INE, 2024)	El 47 % de funcionarias(os) de casilla fueron jóvenes de 18 a 29 años (INE, 2024)
8. Presupuesto destinado a jóvenes	Durante el 2018, el total destinado de presupuesto fue de 5 millones 279 mil 667 pesos	Los 1.018 billones de pesos destinados a la niñez y adolescencia en México para el año 2025 representaron 10.9 % del total del Presupuesto de Egresos de la Federación del mismo año, cifra que fue mayor al porcentaje asignado en 2024 (10.8 %), aunque todavía considerablemente inferior al porcentaje observado en 2015 (15 %)
9. Jóvenes, violencia y juvenicidio	2014-16: 20 180 asesinatos 2012-18: 11 413 desapariciones	2021-2022: 15 360 asesinatos 2018-22: 9958 desapariciones

Nota: Elaboración propia, con base en la revisión documental de INEGI, INE, ENADIS

1. CNB, (2024), Comisión Nacional de Búsqueda, “Entidades Federativas, Estatus de la Persona”: Personas Desaparecidas Y No Localizadas, Rango de Fechas de Hechos: 17/02/2006 - 17/02/2012.
2. ENADIS, (2022), “Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022.
3. INEGI, (2024) Instituto Nacional de Geografía e Informática, Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud, Comunicado de prensa núm. 481/24.
4. IMJUV, (2024). Instituto Mexicano de la Juventud, Acceso a la Seguridad Social para las juventudes.
- 5, 6 y 7. INE, (2025) Instituto Nacional Electoral, “Agenda de Juventudes con Perspectivas Regionales”.
8. INEGI, (2025), Producto Interno Bruto 2015-2023; SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2015-2024.

Los registros reflejan tendencias preocupantes en aumento en la cantidad de personas jóvenes desaparecidas y la constante precarización del entorno y acceso laboral, evidencia una ligera mejora en el acceso a la seguridad social, esto puede deberse a los seguros facultativos de las instituciones educativas o al creciente cuidado de la salud física y mental que las mismas juventudes expresan, pero aun así se siguen mostrando notorias desigualdades, de igual manera, la evolución del voto joven y su representación política, muestra el creciente interés en su participación en temas de índole público, esta Tabla contribuye a la comprensión del contexto evolutivo que enfrentan las personas jóvenes y la importancia de la formulación de políticas y programas públicos que garanticen condiciones idóneas de vida para este grupo poblacional.

Tabla 5.
Situación de las Juventudes en torno a la violencia estructural 2022-2024

Homicidios dolosos	- Hasta el 2022, Baja California se posicionó como el décimo primer lugar en presuntos delitos de feminicidio - Segundo lugar de presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso con 229 mujeres - Tercer lugar de presuntas víctimas mujeres de homicidio por cada 100 000 mujeres. (RSESNS, 2025)
Desaparecidos/as	- En 2024 se reportan 2780 personas desaparecidas - 2042 son hombres - 733 son mujeres - 1494 casos son de Tijuana el primer lugar - 37.69 de los casos de personas desaparecidas están entre el rango de edad de 15 a 29 años - 90 nuevos casos durante el mes de enero de 2025 (Red Lupa, 2025)

Nota: Elaboración propia, con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (2022) y Red Lupa. (2025)

Los datos representados en la Tabla 5 son una señal importante de la crisis en seguridad en el estado para las juventudes; esta situación se agrava en Baja California, sobre todo en Tijuana, en donde las desapariciones son la mayor incidencia en el Estado. Para combatir esta violencia suscitada, la creación de programas y políticas públicas tendrá que fortalecer y expandir sus lineamientos y trabajos de prevención, protección y acceso a la justicia, siendo integradoras de programas de violencia juvenil, capacitaciones y alternativas socioeconómicas para las juventudes, fundamentalmente en tareas de seguridad y justicia enfocadas a garantizar un futuro libre de injusticias y de peligro.

De los programas y políticas públicas dirigidas a las personas jóvenes

El mundo institucional, en su ejecución de políticas y programas públicos, ha contribuido de manera significativa a la perpetuación de la desigualdad social y económica hacia las juventudes. A lo largo de la historia, la deslegitimación de su opinión ha sido sistemáticamente reprimida por

las autoridades adultas. Este patrón no solo se ha mantenido, sino que se ha trasladado evolutivamente a la actualidad, donde dichas prácticas no han desaparecido y continúan arraigándose, subrayando una tendencia persistente de las instituciones a desvalorizar y suprimir sus voces. Este fenómeno ha dado lugar a una creciente discriminación, donde las juventudes se han visto descalificadas e infravaloradas, pareciendo que son un grupo aislado del cual la población adulta se debe cuidar.

La falta de alineación entre los programas públicos y las demandas del mercado moderno laboral es otro factor crítico que contribuye a la desigualdad. Los programas de capacitación la mayoría de las veces están diseñados para equipar a jóvenes con las habilidades necesarias y suficientes para realizar sus actividades y comúnmente no reciben otra formación de calidad para poder desarrollar habilidades blandas para su crecimiento laboral.

En Baja California, las personas jóvenes se enfrentan a una marcada falta de oportunidades laborales, salarios bajos y precariedad laboral, ya que muchas veces se menosprecian sus capacidades y potencialidades, limitando su inserción en el mercado laboral. A su vez, en el ámbito social, de salud y político, los accesos a la representatividad se ven opacados por la exclusión, minimizando sus demandas, opiniones y propuestas en la toma de decisiones, pues en México 3.7 millones de menores de edad trabajan, en su mayoría en actividades no permitidas y en ocupaciones no adecuadas a su edad, y de acuerdo con la última medición, presenta un incremento del 14.1 % (INEGI, 2022). Igualmente, la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (2019) reporta que 3.3 millones de menores trabajan, incrementándose en 462 mil 472 menores para el 2022, sumando un total de 3.7 millones, demostrando que la explotación laboral en personas jóvenes es persistente, así como la necesidad de obtener recursos económicos mediante el trabajo informal.

Con los datos anteriores, se aborda que tanto la explotación con fines de apropiación de los recursos obtenidos de las personas menores o jóvenes por parte de sus cuidadores es una actividad que se practica comúnmente en México, y esta se deriva en la marginación económica que vive actualmente este sector de la población; por lo tanto, el confinamiento que sufren al ser obligados(as) a tareas o trabajos indeseables

o mal pagados es prevalente, aunado al poco acceso al empleo digno o privación de la vida material suficiente para subsistir. A continuación, se muestra una gráfica que destaca los salarios en los países de bajos ingresos, “lo que refleja las altas tasas de desempleo y subempleo juvenil en países de bajos ingresos” (Mason, 2022).

Las brechas generadas en referencia al cambio en la economía global por la situación demográfica que Mason (2022) menciona, se abren estas diferencias notorias en los ingresos laborales de las juventudes, apuntando que “las personas mayores pueden imponer a los sistemas de transferencias públicos y privados” (Mason, 2022). Lo que hace ver que en México, como país de bajo ingreso, se presenta una precariedad laboral en el grupo demográfico más joven. Igualmente, en referencia al informe de Desigualdad en el Mundo (World Inequality Report, 2022), se confirma que la “desigualdad no es inevitable, es una elección política” (Chancel, 2022).

Para salvaguardar los derechos a una vida de calidad y de situaciones como las mencionadas anteriormente, en México existen diversos apoyos gubernamentales dirigidos a grupos de personas jóvenes buscando disminuir la disparidad económica, social y educativa, siendo pieza clave la inclusión social proporcionando oportunidades equitativas, pero difícilmente se tiene acceso a dichos programas, pues depende del estado de vulnerabilidad en la que se encuentre la región geográfica, la institución educativa o el alcance del programa, presentando limitaciones en la cobertura y de presupuesto, dificultades logísticas para llegar a zonas remotas o lejanas, o en varias ocasiones un gran grupo de jóvenes no cuentan con la documentación necesaria o no tienen el alcance de realizar trámites mediante internet. El INEGI (2015) informa que menos de un millón de personas no cuentan con registro de nacimiento y los beneficiados con programas públicos, por ejemplo, de acuerdo con el Diagnóstico de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (2021), en su apartado de Jóvenes Construyendo el Futuro, apunta que la tasa de desocupación a nivel nacional de jóvenes (de 18 a 29 años) fue de 3.26 %. “Dentro de la población desocupada, se encuentran 887 000 personas entre 18 y 29 años y representan cerca de la mitad del total (48.5 %). El ingreso que reciben por su labor es otra variable que muestra precariedad y, aún

más, si se involucran por género” (STPS, 2021). Se muestran algunas instancias y la participación de actores claves para su funcionamiento:

Tabla 4.

Actores e instancias normativas

Actores o agentes	Ámbito de actuación	Roles y funciones	Nivel de institucionalización	Objetivos o estrategia	Recursos	Niveles de autonomía
Jóvenes pertenecientes a las juventudes	Estatal y de alcance nacional	Capacidades individuales	Informal	Los jóvenes también tienen el poder de actuar y movilizar a otros. Los jóvenes activistas son cada vez más en el mundo, respaldados por una conectividad cada vez mayor por el acceso a las redes sociales. (UNICEF, Las juventudes y su rol para el cumplimiento de los ODS, 2020)	Dador y proveedor de recursos intelectuales, humanos	Nivel individual, alto, nivel institucional bajo

Actores o agentes	Ámbito de actuación	Roles y funciones	Nivel de institucionalización	Objetivos o estrategia	Recursos	Niveles de autonomía
Gobierno y funcionarios públicos. Instituto Municipal de la Juventud IMJUV	Nacional, estatal y municipal	Capacidades institucionales facilitadoras de talleres, programas y becas para las juventudes	Formal, apegado al presupuesto y ordenamiento federal	Promover y respetar los derechos humanos de la población joven de la Ciudad de México, así como diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Plan Estratégico para la Promoción, Desarrollo, Participación y Protección de los Derechos de las Personas Jóvenes. (IMJUV, 2023)	Recursos intelectuales, materiales, económicos y humanos	Nivel medio, puesto que se rige por instituciones internacionales como la UNICEF y ONU
Instituciones de servicios públicos IMSS	Nacional y estatal	Organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita	Formal, apegado al presupuesto y ordenamiento federal	Brindar cobertura a la población se persigue como un mandato constitucional, con un sentido social. (IMSS, 2023)	Recursos materiales, intelectuales, tecnológicos y humanos	Alto, aunque se rige por la OMS y el gobierno federal a nivel presupuestal

Actores o Agentes	Ámbito de Actuación	Roles y Funciones	Nivel de institucionalización	Objetivos o Estrategia	Recursos	Niveles de Autonomía
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	Nacional y estatal	Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente	Formal, apegado al presupuesto y ordenamiento federal	Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la vivienda. (INFONAVIT, 2023)	Recursos económicos, financieros y materiales	Alto, pues es el único proveedor de créditos de vivienda
Academia e investigadores CONHA-CYT	Nacional	Consejo de promoción y el sostenimiento de proyectos específicos de investigación y la difusión de la información científica y tecnológica.	Formal, apegado a los fideicomisos y ordenamiento federal	Impulsar y fortalecer el desarrollo científico y la modernización tecnológica de México, mediante la formación de recursos humanos de alto nivel, la promoción y el sostenimiento de proyectos específicos de investigación y la difusión de la información científica y tecnológica. (CONHA-CYT, 2023)	Recursos humanos de alto nivel, recursos intelectuales y de investigación y recursos económicos financieros	Medio, por ser parte del órgano decisivo para el desarrollo de políticas públicas, desde su capacidad académica

Actores o Agentes	Ámbito de Actuación	Roles y Funciones	Nivel de institucionalización	Objetivos o Estrategia	Recursos	Niveles de Autonomía
United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF)	Internacional y nacional	Órgano que protege los derechos de todos los niños, en todas partes, especialmente de los más desfavorecidos	Formal, órgano rector	Defiende con convicción que promover los derechos del niño y cuidar de los más pequeños de todo el mundo constituye la base del desarrollo humano. (UNICEF, 2020)	Recursos jurídicos, materiales, humanos e intelectuales	Alto, sus actores son base fundamental para la toma de decisiones en torno a los programas públicos en los diferentes países
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)	Nacional y estatal	Asociación coordinadora de manera propositiva y participativa, con respeto a la autonomía y pluralidad de las instituciones asociadas, el desarrollo de la educación superior	Formal e independiente	Promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios. (ANUIES, 2023)	Recursos intelectuales, jurídicos y humanos	Alto, desde su ámbito institucional en la participación de programas y estadísticas a nivel universitario.

Fuente: Elaboración propia con datos de ANUIES, UNICEF, CONHACYT, IMJUV, IMSS

- * **Ámbito de actuación.** Se refiere al nivel jurisdiccional en el que cada uno de los actores despliega su acción (nacional, estadual o municipal).
- * **Roles y funciones.** Desde el punto de vista sistémico funcionalista, se privilegian roles formales como estructurantes de la relación actor/proceso de gestión. Este constituye el criterio básico para su definición en tanto actor.
- * **Nivel de institucionalización.** Los actores en y del proceso de gestión tienen distintos niveles de institucionalidad. Algunos reconocen una institucionalidad formal y preexistente a la intervención.

- * **Objetivos, estrategia y táctica.** Los objetivos constituyen uno de los aspectos centrales que definen a cada uno de los actores, pues indican el propósito con el cual la organización se inserta en el sistema de relaciones entre actores y del proceso de gestión.
- * **Recursos.** Los recursos constituyen el conjunto de elementos de que dispone cada actor para alcanzar sus objetivos.
- * **Niveles de autonomía.** Los actores en y del proceso de gestión disponen de un cierto margen de libertad para desplegar sus estrategias de acción en el marco de dicho proceso (Chiara, 2017, pp. 75, 76).

Las personas jóvenes de 18 y 29 años que no han tenido oportunidad de estudiar o trabajar a consecuencia del rezago de las zonas de prioridad con población mayoritariamente indígena se reflejan en números de mayor grado en torno a la marginación y altos índices de violencia, aumentando con esto la vulnerabilidad. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2018, 16.2 millones de personas jóvenes entre 12 y 29 años (42.4 % del total) están en situación de pobreza, de las cuales 13.5 millones (35.3 %) viven en pobreza moderada y 2.7 millones (7.1 %) en pobreza extrema (CONEVAL, 2018).

A su vez, la medición de la pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2021, y el Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, el Instituto Mexicano de la Juventud y el Consejo Nacional de Población, el 71.8 % de adolescentes y personas jóvenes en México se encuentra en la pobreza al carecer de al menos uno de los seis derechos sociales: seguridad alimentaria, rezago educativo, acceso a la salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos de la vivienda. (UNFPA, 2021). Estas desigualdades son notorias entre pares, es decir, con otras personas jóvenes; son carencias que pueden estar acompañadas de las oportunidades que se pueden presentar a lo largo de sus vidas como personas adultas, ya que la prevalencia de la desigualdad impide desarrollarse plenamente en los diferentes ámbitos en los que se desenvuelven.

Para solventar y disminuir estas desigualdades, las políticas dirigidas hacia las juventudes en México cuentan con objetivos claros en

sus diferentes etapas, tanto de diseño, ejecución y mantenimiento, pero difícilmente se les da un seguimiento, promoción o no tienen el alcance necesario. Muestra de ello es el informe de factibilidad del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a los programas públicos dirigidos a las personas jóvenes, el cual marcó las siguientes debilidades:

Tabla 6.

Debilidades de articulación de políticas integrales de la juventud, CONEVAL

Debilidades de articulación de políticas integrales de la juventud CONEVAL

- “Existen discrepancias en la cuantificación de la población atendida directa e indirecta del programa, por lo que no es posible identificar la cobertura final del programa.
 - Falta de mecanismos adecuados de seguimiento a las trayectorias de aprendizaje y acción comunitaria de los beneficiarios por parte de las autoridades correspondientes es una limitación importante.
 - Ausencia de protocolos que aseguren condiciones de inclusión y no discriminación para todos los participantes plantea un desafío en términos de equidad.
 - La carencia de un mecanismo establecido para la entrega oportuna de los recursos estipulados en cada convocatoria afecta la eficacia del programa.
 - Con base en el informe de satisfacción, se señala la necesidad de mejorar la regulación y simplificación administrativa debido a la complejidad de los trámites y requisitos solicitados a los solicitantes del programa.
 - No es posible identificar el destino de los recursos por entidad federativa.
 - No se cuenta con un diagnóstico actualizado derivado de la resectorización del Programa al Ramo 14 Trabajo” (CONEVAL, 2018, p. 2)
-

Fuente: Ficha de Evaluación 2022-2023 articulación de políticas integrales de juventud

Esta evaluación se realiza bajo los parámetros del Sistema de Monitoreo, involucrando al Comité Institucional de Seguimiento al Projuventud, el cual se encarga de supervisar y evaluar la implementación del Programa Nacional de Juventud para que se cumplan los objetivos y metas definidas mediante la coordinación institucional que facilita la colaboración entre las diferentes dependencias gubernamentales y darle seguimiento continuo a los avances, identificando las áreas de mejora, apoyando y proponiendo los ajustes necesarios que se obtuvieron en la evaluación de dicho programa. A continuación, el esquema regulador:

Figura 1.*Sistema de monitoreo y evaluación**Nota:* Sistema de monitoreo y evaluación CONEVAL

Estas debilidades reflejan que la articulación de las Políticas Integrales de la Juventud requiere de mejoras en varios aspectos clave de los programas, haciendo necesario abordar temas de cobertura, eficiencia, transparencia y equidad, así como simplificar los trámites administrativos y la gestión y distribución de recursos para con ello, fortalecer el impacto positivo de las políticas juventud y lo más fundamental es incluir a las juventudes en las tomas de decisiones que involucren sus necesidades, los medios y canales para recibir el apoyo, así como hacerles partícipes en la promoción y manejo de estos programas o políticas públicas, pues el manejo recae en su mayoría en las personas adultas, presentándose más fácilmente las prácticas de exclusión.

Conclusiones

La construcción sólida de un futuro económico, social y político funcionará de acuerdo a las insuficiencias institucionales que repercuten en las personas jóvenes, como lo son el acceso a los servicios de salud, al trabajo digno, educación, violencias y participación política, pues el CONEVAL dicta que el 32 % de las personas jóvenes son vulnerables, lo que los “coloca en mayor riesgo de caer en pobreza con respecto a la población en general” (UNFPA, 2021). Por esto es fundamental establecer sistemas de monitoreo continuo y cuantificar la población atendida y las trayectorias de los beneficiarios, así como desarrollar protocolos

de inclusión que aseguren la participación de las juventudes en todas las instituciones y programas en que estén involucradas, con la finalidad de disminuir la desigualdad que enfrentan las juventudes en materia social y económica, esto por parte de las instituciones.

De igual manera, las estadísticas muestran que la discriminación y subvaloración de las juventudes en México, son importantemente altas afectando negativamente su integración y representatividad en ámbitos laborales, educativos y sociales, generando faltas de oportunidades laborales, precariedad salarial, violencia y discriminación que reflejan la insuficiencia de los programas y políticas públicas. El fomentar la sinergia intergeneracional permitirá de manera paulatina la involución del mercado laboral para así asegurar un futuro más equitativo para las juventudes, pero para lograrlo se requiere de un cambio sistemático a largo plazo que requerirá el involucramiento multidisciplinario en las diferentes instituciones para así cambiar la realidad mediante un enfoque sistémico a largo plazo que garantice la representación de las juventudes en la toma de decisiones y fomenta incorporar la perspectiva intergeneracional en los sectores públicos y privados a través de la implementación de políticas y programas públicos integrales y coordinadas con énfasis en la prevención de la violencia, el acceso a empleos dignos y la inclusión en todas sus esferas, con la finalidad de reducir las grandes brechas de desigualdad.

Iniciativas recientes como el programa “Súmate por la seguridad humana” del Fondo de Población de las Naciones Unidas³ implementado en el Estado de Hidalgo, que promueve la seguridad humana a través de la generación de capacidades de las personas jóvenes, incorporan el enfoque de juventudes en el diseño de políticas públicas, reconociendo la importancia de incluir de forma integral a las personas jóvenes en los procesos de desarrollo. Este tipo de acciones podrían valorarse para ser replicadas en otras entidades del territorio nacional.

Cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024 incluyó como eje transversal el Eje de Curso de vida,⁴ que buscaba orien-

³ Fuente: Instituto de la Juventud del Estado de Hidalgo, disponible en: https://www.instagram.com/juventudhgo/p/Cz9s8wrOn5_/?img_index=6

⁴ Fuente: Transparencia Presupuestaria, Plan de Desarrollo 20218-2024, disponible en:

tar la integración de un marco institucional con perspectiva de juventud. Dicho eje no fue retomado en el siguiente proceso de Planeación del PND 2025-2030, y su efectividad no ha sido probada, pero es un antecedente de los intentos por incorporar el enfoque de juventudes en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a las necesidades y problemáticas de la población joven en toda su diversidad en el país.

Referencias

- ANUIES. (2023). *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior*. <https://campus-anui.es.mx/>.
- Bonvillani, A. (2022). Juvenicidio: un concepto parido por el dolor. Reflexiones desde una revisión bibliográfica. *Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales, Niñez Y Juventud*, 20(3), 1–26. <https://doi.org/10.11600/rlcsnj.20.3.5548>
- Chancel L. Piketty, Saez et. al. (2022). World Inequality Report. PNUD., *Laboratorio mundial de desigualdad*. www.wid.world/team
- Chiara, M. y. (2017). *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. 1a ed . Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CNB, (2024). *Entidades Federativas, Estatus de la Persona: Personas Desaparecidas y No Localizadas, Rango de Fechas de Hechos: 17/02/2006 - 17/02/2012, Rango de Edad: Desde 15 Años hasta 29 Años*. Comisión Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, México. <https://cnbreportadesaparecidos.segob.gob.mx/Pages/TerminosyCondiciones.aspx>
- CNDH. (2019). *La CNDH reconoce a las juventudes y su potencial transformador del desarrollo nacional, y llama al Estado mexicano a favorecer su empoderamiento a través de espacios para participar activamente en la sociedad*. Comunicado de Prensa DGC/310/19
- CONEVAL. (2018). *Pobreza Infantil y Adolescente en México*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/pobreza_infantil_adolescente.aspx.
- CONHACYT. (2023). *Consejo Nacional de humanidades, ciencias y tecnologías*. <https://conahcyt.mx/>.

- Díaz, Martínez. (2025). “Desde menor”. Una mirada hacia las juventudes “delictivas” en Santiago de Chile, Juventudes. *Miradas sobre adultocentrismo, género y masculinidades*. Vol. 3 / Klaudio Duarte ... [et al.] editores Klaudio Duarte, Claudia Castilla y Marcia Ravelo. 1a ed. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias, Sociales, Departamento de Sociología, 2025.
- Duarte, Q. C. (2009). Inclusión y Participación Juvenil, Sobre los que no son, aunque sean. Éxito como exclusión de jóvenes empobrecidos en contextos capitalistas. *Última década*. v. 17 n. 30 Santiago jul. 2009.
- ENADIS (S/f). Recuperado el 24 de noviembre de 2023, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENADIS/ENADIS_Nal22.pdf
- ENADIS, (2022)- *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022* <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2022/>
- ENOE. (2023). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Censo de Población y Vivienda 2020, a partir del primer trimestre de 2021 el INEGI, Cuarto trimestre de 2023.
- Espiritusanto, O. (2016). Los auténticos nativos digitales: ¿Estamos preparados para las juventudes? *España: Revista de estudios de la juventud*, ISSN: 0211-4364 <https://www.injuve.es/sites/default/files/2017/29/publicaciones/revistainjuve114.pdf>
- Freire P. (1969) *Educación como práctica de la libertad*. Siglo XXI Editores.
- Freire P. (2002). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. (1983). *El sujeto y el poder* (S. Carassale y A. Vitale, Trans.). megalfa, Biblioteca Libre.
- Galtung, J. (1994). *Human rights in another key*. Cambridge: Polity Press.
- Galtung J. (2003). *Violencia cultural*. Documentos de Trabajo Gernika Gogoratuz 14. Biskaia: Ed. Gernika Gogoratuz.
- Galtung J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, no. 183, 147–168.
- González-Pérez y Vega-López. (2019). *Homicidio juvenil en México y su impacto en la esperanza de vida masculina: variaciones geográficas y factores asociados*. Disponible en: <<https://www.scielosp.org/article/scol/2019.v15/e1712/#:~:text=En%20el%20trienio%20>

- 2014%2D2016%2C%20la%20tasa%20de%20homicidio%20masculino,en%20los%20%C3%BAltimos%25%20a%C3%B1os>.
- IMJUV. (2024). Instituto Mexicano de la Juventud, *Acceso a la Seguridad Social para las juventudes*. www.gob.mx/imjuve/
- IMJUV. (2023). Instituto Municipal para la Juventud. Tijuana, Baja California: <https://imjuv.tijuana.gob.mx/informacion.aspx>.
- IMSS. (2023). Instituto Mexicano del Seguro Social. México: <https://www.imss.gob.mx/>.
- INE. (2025) Instituto Nacional Electoral “Agenda de Juventudes con Perspectivas Regionales” https://ine.mx/wp-content/uploads/2024/09/Datos-Estadisticos-juventud-Actua_deceyec.pdf
- INEGI. (2024) Instituto Nacional de Geografía e Informática, Estadísticas a Propósito del día Internacional de la Juventud, Comunicado de prensa núm. 481/24, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2024/EAP_JUV24.pdf
- INEGI. (2024). Instituto Nacional de Estadística y Geografía en Números. *Documentos De Análisis y Estadísticas, Vol. 1, Núm. 28*, ene/abr 2023, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Ciudad de México.
- INEGI. (2025). Producto Interno Bruto 2015-2023; SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2015-2024; SHCP, Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2025; SHCP, Pre-Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2025
- INEGI, I. N. (2022). Estadísticas a Propósito Del Día Internacional De la Juventud. COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 436/22
- INEGI. (2023). Estadísticas a Propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer
- INFONAVIT. (2023). Instituto del Fondo Nacional De La Vivienda para los Trabajadores. <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Documents/Descripcion%20INFONAVIT.pdf>.
- La Parra D., Tortosa J. M. (2003). Violencia estructural: una ilustración del concepto. *Documentación Social*. N. 131 (2003). ISSN 0417-8106, pp. 57-72. Disponible en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801245>>.

- Mason, A., y Ronald L. (2022). Six Ways Population Change Will Affect the Global Economy. *Population and Development Review* 48(1): 51–73 (march 2022)
- McCrindle, M. (2009). *ABC of XYZ*. Kindle, Estados Unidos, <https://www.iexe.edu.mx/desarrollo-humano/para-que-nos-sirve-entender-las-caracteristicas-de-cada-generacion/>
- OPS. (2025). *Prevención de la violencia*. Consultado el 15 de febrero de 2025. Disponible en: <<https://www.paho.org/es/temas/prevencion-violencia#:~:text=La%20violencia%20es%20el%20%E2%80%9Cuso,-muerte%2C%20privaci%C3%B3n%20o%20mal%20desarrollo>>>.
- RAI, Educativo. (1993). *Entrevista a Pierre Bourdieu, Violencia simbólica*. Enciclopedia Multimediale. <http://www.emsf.rai.it/interviste/interviste.asp?d=388>
- Red, L. (2025). *Evaluamos qué hace el Estado para Localizar a las Personas Desaparecida*. <https://imdh.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-estatales/region-norte/personas-desaparecidas-baja-california/>
- Reguillo, R., Feixa, C., & Ballesté, E. (2018). Diálogos: Rossana Reguillo, Carles Feixa y Eduard Ballesté conversan sobre paisajes juveniles sumergidos, emergentes e insurrectos. *Metamorfosis*, (9), 2-26.
- Rico, M. A. (2019). *Violencia, adultocentrismo y de la Migración Participación Política de los Nena en la Resistencia-rebelde Zapatista*. Proyecto de investigación propuesto en el Grupo de Trabajo de Clacso, Eje: “Infancias y juventudes: hegemonías, violencias y prácticas culturales y políticas de resistencia y re-existencia”, en el que se colabora desde el año 2019
- Rodríguez, T. S. (2013). *Superando el Adultocentrismo*. Santiago de Chile: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- RSESNP. (2022). *Información sobre violencia contra las mujeres* (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2022). <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019?idiom=es>
- SIPINNA. (2021). *Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, Adultocentrismo: qué es y cómo combatirlo*. <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/adultocentrismo-que-es-y-como-combatirlo?idiom=es>

- STPSS. (2021). *Diagnóstico, Programa presupuestario S-280 Jóvenes Construyendo el Futuro*.
- UNFPA. (2021). *Situación de las personas adolescentes y jóvenes de México*. Fondo de Población de las Naciones Unidas en México, Instituto Mexicano de la Juventud.
- UNICEF. (2020). *Las Juventudes y su Rol para el Cumplimiento de los ODS*. <https://www.voicesofyouth.org/es/blog/las-juventudes-y-su-rol-para-el-cumplimiento-de-los-ods>.
- UNICEF. (2023). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://www.unicef.org/mexico/conoce-unicef>
- Valenzuela, J. M. (2015). *Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas, en Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, coord. José Manuel Valenzuela, COLEF, ITESO, NED Ediciones, pp. 15-57.

Capítulo 6

Trayectoria en la divergencia en el desarrollo de América Latina

Santos López Leyva¹
Juan Gabriel Martínez²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257255>



¹ Profesor de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California.

² Ayudante de investigación en el proyecto Investigaciones del desarrollo de América Latina.

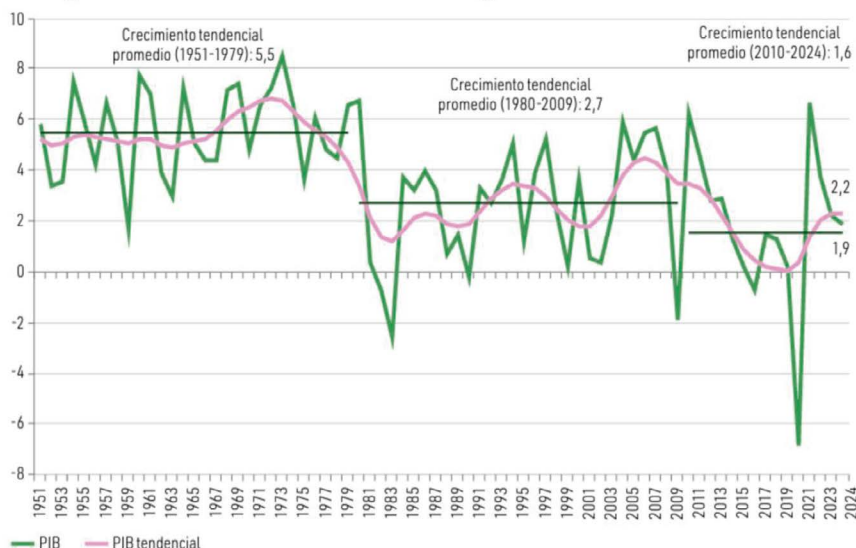
1. Introducción

El desarrollo económico de América Latina ha estado condicionado desde mediados del siglo XX por profundas asimetrías estructurales. Estas desigualdades no solo han perpetuado brechas económicas y sociales, sino que también han debilitado la estabilidad institucional y provocado crisis políticas en varios países (Bárcena y Cimoli, 2022). A pesar de la participación activa de la región en la integración económica mundial, las persistentes inequidades y la fragilidad institucional han limitado su inserción en la división internacional del trabajo en condiciones favorables, restringiendo su autonomía económica y política (Ruvalcaba, 2024).

Un estudio reciente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) analiza las tendencias de crecimiento de la región en los últimos 73 años y distingue tres etapas diferenciadas (CEPAL, 2024). La primera, de 1951 a 1979, muestra un crecimiento alto, cercano al 6 % anual, con Brasil y México superando ese promedio (figura 1). La segunda, de 1980 a 2009, coincide con la crisis de la deuda y las políticas del Consenso de Washington, reduciendo el crecimiento al 2.7 % anual y marcando la denominada “década perdida”. La tercera, de 2010 a 2024, refleja una desaceleración aún mayor, con un crecimiento promedio del 1.6 % anual.

Figura 1.

Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y del PIB tendencial, 1951-2024 de LAC



Nota. Imagen extraída de Claves de la CEPAL para el desarrollo N°18.

En este contexto, el presente estudio examina tres factores que han sido determinantes para el desarrollo de América Latina. En realidad, es posible enumerar varios elementos que han dificultado el desarrollo de la región; estos pueden ser de carácter interno o externo, pero en este trabajo solo se analizan tres de ellos: 1) la falta de crecimiento económico; 2) la carencia de un Estado e instituciones sólidas, y 3) la debilidad de un pensamiento del desarrollo. El periodo de estudio comprende de 1960 a 2022, con una división en tres etapas: 1960-1982, 1983-2000 y 2001-2022. Esta segmentación permite una mejor comprensión de las transformaciones económicas y políticas de la región a lo largo del tiempo.

2. Primera etapa 1960-1982

Durante este período, América Latina experimentó un crecimiento impulsado por transformaciones significativas en la política económica, industrial y social. Este proceso, marcado por distintos desafíos, configuró

una dinámica de desarrollo con características específicas (Edwards, 1995). En los siguientes apartados, se analizan los factores clave que han definido históricamente la evolución del crecimiento económico de la región.

2.1. Comportamiento del crecimiento económico de la región (1960-1982)

Esta sección se encarga de revisar el comportamiento del PIB per cápita en América Latina de 1960 a 1982. Se hace una comparación con el PIB per cápita promedio a nivel global y también con el indicador de los Estados Unidos. Los resultados se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1.

Comportamiento del PIB per cápita de América Latina con respecto al mundo y de Estados Unidos 1960 -1982

Años	Ppc Mun	Ppc AL	Ppc USA	AL/Mun	AL/USA	Tasa Mun	Tasa AL
1960	3613.4	3347.2	19135.3	0.92	0.17		
1961	3700.4	3455.1	19253.5	0.93	0.18	2.4	3.2
1962	3829.3	3505.2	20116.2	0.91	0.17	3.4	1.4
1963	3944	3481.4	20701	0.88	0.16	3	-0.6
1964	4416.5	3637.7	21599.8	0.82	0.16	12	4.4
1965	4256.7	3737	22696.7	0.87	0.16	-3.6	2.7
1966	4406.7	3819.2	23894	0.86	0.16	3.5	2.2
1967	4497.4	3882.4	24226.5	0.86	0.16	2	1.6
1968	4668.3	4053.6	25137.2	0.86	0.16	3.8	4.4
1969	4837.9	4223.1	25664.4	0.87	0.16	3.6	4.8
1970	4918.3	4388.3	25295.2	0.89	0.17	1.6	3.9
1971	5022.8	4577.1	25800	0.91	0.17	2.1	4.3
1972	5200.7	4788.1	26867.6	0.92	0.17	3.5	4.6
1973	5426.1	5048.7	28114.9	0.93	0.18	4.3	5.4
1974	5419.4	5238.8	27708.6	0.96	0.19	-0.1	3.7
1975	5355.1	5300.9	27380.3	0.98	0.19	-0.1	1.2

Años	Ppc Mun	Ppc AL	Ppc USA	AL/Mun	AL/USA	Tasa Mun	Tasa AL
1976	5539.9	5461.1	28582.7	0.98	0.19	3.4	3
1977	5667.7	5595.8	29605.2	0.98	0.19	2.3	2.4
1978	5800.8	5715.2	30914.6	0.98	0.18	2.3	2.1
1979	5938.5	5998.5	31543.4	1.01	0.19	2.3	4.9
1980	5946.4	6254.9	31161.9	1.05	0.20	0.1	4.2
1981	5958.3	6196.6	31640.7	1.04	0.19	0.2	0.9
1982	5870	6057.1	30775.4	1.03	0.19	-0.1	-2.2
Media	5192.5	4898.15				2.24	2.34

Nota. Banco Mundial con año base en 2010. Las siglas relacionadas a la tabla corresponde a: Mun= mundial; AL=América Latina; USA=Estados Unidos de América

La segunda columna de la Tabla 1 reporta el PIB per cápita promedio mundial durante 23 años, con un valor de 5192.5 dólares estadounidenses y una tasa de crecimiento anual del 2.24 %. No obstante, para los años 1965, 1974, 1975 y 1982, fueron cuatro años en que el indicador mostró retrocesos. En el caso de América Latina, el PIB per cápita promedio se situó en 4898.15 dólares, con un crecimiento del 2.44 % anual, registrando únicamente dos caídas en los años de 1963 y 1982.

Entre 1960 y 1978, el ingreso per cápita promedio mundial fue mayor al de América Latina. Sin embargo, entre 1979 y 1982, la región alcanzó valores superiores al promedio global. Desde 1968, la tasa de crecimiento de América Latina mostró un desempeño más favorable, tendencia que continuó hasta 1980. Esta mejora también se reflejó en el índice relativo de la región respecto al mundo, que pasó de 0.92 en 1960 a 1.03 en 1982 y superó la unidad desde 1979.

Si esta comparación se hace con respecto a la economía de Estados Unidos, se encuentra que, en 1960, el ingreso per cápita de América Latina alcanzaba el 17 % del PIB estadounidense y para 1982 este número llegó al 19 %, lo cual indica que subió dos puntos porcentuales. En ambos casos, la participación de América Latina mejoró su posición, llevando a la región a exhibir un comportamiento económico superior al promedio mundial.

Para los años de 1973, 1974 y 1975, entra en recesión la economía mundial y termina la denominada época dorada del capitalismo en 1980, se presenta el agotamiento del modelo intervencionista prevaleciente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, centrado en una política fiscal activa, tipos de cambio fijos, control del capital extranjero y otras regulaciones por parte del gobierno.

A partir de la década de los ochenta, se empieza a favorecer el libre mercado, el libre cambio y el abandono de las políticas fiscales y monetarias discrecionales (Comín, 2014). También se debe tener presente que fue en 1973 cuando aparece la primera crisis petrolera, desatada a partir del embargo impulsado por la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP).

2.2. La dimensión política en el periodo (1960-1982)

En la segunda mitad del siglo XX, hicieron presencia una serie de golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos militares a lo largo de América Latina, donde cabe destacar los siguientes acontecimientos.

En Argentina, José María Guido (1962-1963), quien era presidente del Senado, asumió el poder al dar un golpe de Estado a Frondizi. Después viene la llamada Revolución Argentina de 1966 a 1973, que fueron varias dictaduras militares; hubo cambios económicos significativos, pero se caracterizó por una gran represión política. El llamado Proceso de Reorganización Nacional abarca de 1976 a 1983, estuvo dirigido por Jorge Rafael Videla y Leopoldo Galtieri, enfrentó una grave crisis económica y la derrota de las Malvinas por parte del ejército inglés (Murmis, 2023; Jáuregui, 2018).

Brasil tuvo solo una dictadura, que fue el régimen militar de 1964 a 1985; se inicia con el derrocamiento de Goulart, donde se sucedieron en el poder unos cinco generales, empezando por Castelo Branco. La economía presentó, en sus inicios, un alto crecimiento económico, pero en los ochenta entró en crisis. Fue un periodo de alta represión política (Monetti, 2024; Sa-Motta, 2023; Sperancini y Dantas, 2023).

En Chile es muy reconocida la dictadura de Augusto Pinochet, que inició en 1973 y va hasta 1990. Se caracterizó por la represión política

y la falta de respeto a los derechos humanos, tuvo marcada orientación hacia las políticas neoliberales sugeridas y encabezadas por economistas e intelectuales formados en la Universidad de Chicago, liderados por Milton Friedman, grupo conocido en América Latina como los Chicago Boys (Silva, 2023). Los efectos de la nueva orientación económica condujeron a una rápida modernización capitalista, desigualdad de ingresos y dislocación social, ya que el régimen priorizó la acumulación de capital sobre los derechos laborales (Urrutia et al., 2023).

Tabla 2.
Dictaduras en los países de América Latina 1960-2020

País	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s	Años
Argentina	1962-1963 1966-1973	1976-1983	1976-1983				16
Brasil	1964-1985	1964-1985	1964-1985				21
Bolivia	1964-1969 1969-1970	1971-1978	1980-1981				16
Chile		1973-1990	1973-1990				17
Ecuador	1963-1966	1972-1979					12
El Salvador	1960-1979	1960-1979	1980-1992	1980-1992			22
Guatemala	1958-1963	1970-1974 1978-1982	1982-1983				15

País	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s	Años
Honduras	1963- 1975	1975- 1978 1978- 1982	1978- 1982		2009		19
Nicaragua	1937- 1979	1937- 1979			2007- ?	2007	59
Panamá	1968- 1981	1968- 1981	1983- 1989				20
Paraguay	1954- 1989	1954- 1989	1954- 1989				35
Perú	1962- 1963 1968- 1975	1975- 1980	1980	1992- 2000			20
Uruguay		1973- 1985	1973- 1985				12
Venezuela				1993- 1994 1999- 2013		2013- ?	27
Total							311

Nota. Mainwaring, S. y Pérez-Liñan, A. (2020).

La Tabla 2 ofrece información acerca de las dictaduras en América Latina, siendo la década de los sesenta una de las más prolíficas en este aspecto porque en once países había este sistema de gobierno; en dos de ellos, Venezuela y República Dominicana, apenas había terminado. Venezuela culminó su dictadura en 1958 y Trujillo, dictador de República Dominicana, fue asesinado en 1961. Para los años setenta, el número de países con dictadura se incrementó porque se agregaron Uruguay y Chile. En los ochenta aparecían once dictaduras; en Nicaragua y Ecuador habían terminado en 1979. A partir de 1990, la región dio un giro hacia gobiernos democráticos, pues en esa década solo se tenían en El Salvador, Perú y Venezuela gobiernos dictatoriales. En pleno siglo XXI permanecen las dictaduras de Cuba, Nicaragua y Venezuela.

2.3. Dimensión de la acción y el pensamiento económico

La principal corriente de pensamiento imperante en esta época fue el estructuralismo, el cual López Leyva (2023) lo resume de la siguiente manera:

Las aportaciones del pensamiento estructuralista latinoamericano se sustentan en la explicación de cuatro temas centrales: 1) el deterioro de los términos de intercambio; 2) la interpretación al proceso de industrialización; 3) los obstáculos estructurales al desarrollo, y 4) una teoría de la inflación. (p. 35)

El cuanto al deterioro de los términos de intercambio se ha explicado a través de tres vertientes: la visión de la contabilidad nacional, que tanta importancia alcanzó en esa época; la segunda es el comportamiento de los ciclos de la economía, y la tercera proviene de la economía neoclásica a través de las diferencias en productividad y la disparidad de elasticidades de los productos.

El estructuralismo puso como actividad económica central la industrialización. En cuanto a los obstáculos al desarrollo se enfoca desde la comparación de las estructuras de los países desarrollados y la carencia de tales estructuras en los países en vías de desarrollo (Botta et al., 2018). La inflación era resultado de las deficiencias estructurales prevaletes en la región, las cuales hacían que aumentara el precio de los productos. Los orígenes de la inflación no se encontraban en la esfera de la circulación del dinero (Dutt, 2019).

Otro pensamiento que surgió en la región en esta época fue la teoría de la dependencia, la cual constituyó un pensamiento muy vivo en las universidades de América Latina en las décadas de los sesenta y setenta (Nogara, 2024; Palestini, 2023). Su sustento teórico se encuentra en cuatro núcleos epistémicos: en primer lugar, en los teóricos provenientes de la propia CEPAL; en las ideas de Marx y Engels acerca de regiones atrasadas; en los autores del imperialismo, donde destacan Lenin y Rosa Luxemburgo, y en investigadores del desarrollo económico de la época de las cincuenta, sobre todo Baran y Sweezy (López-Leyva, 2023).

3. Segunda etapa 1983-2000

3.1. Comportamiento de la economía

En la tabla 3 se presenta información correspondiente al segundo periodo en el que se divide el estudio, de 1983 a 2000. Este periodo está marcado por dos acontecimientos muy relevantes para la región; el primero de ellos es la crisis de la deuda que empieza en México en 1982, y el segundo es la aprobación y aplicación del Consenso de Washington, nombre con el cual se conoce a un conjunto de políticas de corte neoliberal; su denominación fue acuñada por el economista John Williamson en 1989.

Tabla 3.

Comportamiento del PIB per cápita en América Latina de 1983-2000 con respecto al mundo y a Estados Unidos

Años	PpcMun	PpcAL	PpcUSA	AL/ Mun	AL/ USA	Tasa Mun	Tasa AL
1983	5917.2	5796.1	31893.2	0.98	0.18	2.9	1.7
1984	6089.7	5898.5	33906.4	0.97	0.17	1.9	1.06
1985	6207.4	5961.6	35008.5	0.96	0.17	1.6	1.4
1986	6305.4	6048.3	35887.6	0.96	0.17	1.9	1.3
1987	6426.5	6127.9	36798.8	0.95	0.17	2.8	-1.2
1988	6606.6	6048.9	37789.2	0.91	0.16	1.9	-0.1
1989	6734.3	6037.7	39014.2	0.90	0.15	1.0	-2.2
1990	6804.5	5903.4	39303.5	0.87	0.15	-0.3	1.0
1991	6783.9	5966	38739.8	0.88	0.15	0.4	0.7
1992	6811.9	6010.3	39552	0.88	0.15	0.2	2.6
1993	6829.6	6169.9	40108	0.90	0.15	0.1	3.3
1994	6949.9	6376	41215.3	0.92	0.15	1.5	-0.8
1995	7058	6321.3	41820.7	0.90	0.15	2.0	2.2
1996	7203.7	6465.1	41829.7	0.90	0.15	2.4	3.7
1997	7378.9	6705.5	42896.4	0.91	0.16	1.4	1.3
1998	7483.5	6798.8	44267.9	0.91	0.15	2.1	-0.8
1999	7644	6742	45715.7	0.89	0.15	3.1	2.1
2000	7883.6	6883.8	47360.5	0.86	0.14	6.8	-0.9
Media	6839.92	6236.73	39627.67	0.91	0.16	1.6	0.9

Nota. Datos del Banco Mundial.

El comportamiento del PIB mundial per cápita aparece en la segunda columna, con un promedio de 6839.92 dólares de 2010, en los dieciocho años que abarca el periodo, esta variable partió en 1983, con 5917.2 y terminó en el año 2000 con 7883.6 dólares, esto es un aumento del 33 %.

En cuanto a América Latina, tercera columna, inició en 1983, con 5796.1 dólares, y terminó el periodo con 6883.8, que corresponde a un aumento del 19 %; el promedio del periodo fue de 6236.73 dólares. Se debe apuntar la existencia de una divergencia entre ambas series, pues los porcentajes de aumento son muy diferentes; además, en ningún año, América Latina logra alcanzar el comportamiento mundial. Esta divergencia se manifiesta en la relación entre el promedio mundial y el promedio de América Latina, ya que el PIB per cápita de América Latina representó el 91 % del PIB mundial y el 16 % del PIB de Estados Unidos. En 1983, esta relación con el PIB mundial alcanzó el 98 % y bajó al 87 % en el año 2000. Para Estados Unidos, en 1983 representó el 18 % y bajó a 14.5 % en el año 2000. La tasa mundial de crecimiento fue de 1.6 % y para América Latina fue 0.9 %.

3.2. Carencia de un Estado e instituciones sólidas: el regreso a la democracia

El primer país que entró a la democracia en este periodo fue Perú con la llegada de Fernando Belaúnde Terry en las elecciones de 1980, en su segundo mandato (Carrión, 2022). La presidencia de Belaúnde representó un retorno a la gobernabilidad civil, aún más con elecciones posteriores, incluida la elección de Alan García en 1985. No obstante, la nación suramericana continuaba con una constante debilidad institucional, falta de partidos políticos fuertes y un clientelismo persistente que dificultaba la gobernanza y representación efectiva (Crabtree, 2010).

Argentina fue el segundo país en regresar a la democracia. En diciembre de 1983, Raúl Alfonsín presentó un discurso donde definió al pueblo argentino como democrático, a pesar de casi veinte años de dictaduras previas (Vitale et al., 2016). Esta declaración buscó consolidar la legitimidad del nuevo gobierno y proyectar una identidad nacional basada en valores democráticos. Su llegada al poder marcó el inicio de un periodo

centrado en los derechos humanos, con énfasis en la verdad sobre la represión estatal y el enjuiciamiento de los altos mandos militares y de las organizaciones político-militares (Hourcade et al., 2022).

Brasil regresó a la democracia en 1985. En 1984, una ola de manifestaciones sin precedentes exigió el restablecimiento de elecciones presidenciales, tras veinte años de dictaduras militares (Sa-Motta, 2023). La presión popular y la crisis del régimen facilitaron la transición política, aunque la presidencia recayó en José Sarney, tras la muerte del presidente electo Tancredo Neves, candidato opositor al gobierno militar (Newton, 1985). Estos acontecimientos impulsaron la participación ciudadana en la redacción de la Constitución de 1988, considerada un hito democrático. Su enfoque en derechos humanos permitió la inclusión de temas de raza, género y justicia social que fueron los ejes centrales en las reformas impulsadas por la sociedad brasileña (McDonald, 2022).

En Chile, el 5 de octubre de 1988, se realizó el plebiscito donde ganó el “NO” con el 55.99 % para que no continuara Pinochet. Carolina García (2006) concluye que es en ese momento cuando se inicia la democracia chilena. Aunque existen opiniones de que la democracia, realmente, inició en marzo de 1990, cuando asumió el mando Patricio Aylwin.

3.2.1. Crisis financieras

En la Tabla 4 se puede apreciar que uno de los acontecimientos más significativos fue la aparición de las crisis financieras, siendo la primera la crisis de México en 1982. Dice Bulmer-Thomas (2010) que la amenaza de no cumplir con la deuda externa pública hecha por el gobierno mexicano fue lo que desencadenó esta crisis, la cual afectó a todos los países de la región, puesto que todo tipo de préstamos fueron suspendidos de manera inmediata, hasta para los países que habían hecho un buen manejo de su deuda. Esta crisis marcó el final de un modelo de acumulación centrado en el Estado; se empezó a cuestionar muy duramente la participación de este actor en la economía.

Tabla 4.

Acontecimientos políticos de mayor importancia en seis países de América Latina (1980-2000)

País	Acontecimientos
Argentina	1. Transición democrática en 1983. Elección de Raúl Alfonsín. Juicio a la junta militar 2. Crisis e hiperinflación. Severos disturbios y renuncia de Raúl Alfonsín en 1989 3. Reformas económicas de Carlos Menem. Libre convertibilidad del peso en dólares 4. Dos atentados terroristas: 1992 y 1994 5. Crisis de 2001 y el corralito
Brasil	1. Transición hacia la democracia (1985). Llegada de José Sarney 2. Crisis económica e hiperinflación 3. Elección de Fernando Collor de Melo. Primer presidente electo democráticamente 4. Plan Real para estabilizar la moneda 5. Las acusaciones de corrupción afectan a varios funcionarios
Colombia	1. Expansión del narcotráfico y el cartel de Medellín 2. Toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985 por el grupo guerrillero M-19; más de 100 muertos, entre ellos los 11 magistrados de la Corte Suprema 3. Proceso de extradición de Pablo Escobar en 1993. Inicio del cartel de Cali 4. Promulgación de la Nueva Constitución en 1991 5. Proceso de paz con el M-19, en 1990. Conflicto con las FARC y otros grupos.
Chile	1. Aprobación de la constitución de 1980 bajo el régimen de Augusto Pinochet 2. Plebiscito de 1988, donde ganó el "NO" con 55.99 %, significó el fin de Pinochet 3. Transición a la democracia. Patricio Aylwin asumió el poder en 1990 4. Arresto de Pinochet en Londres 5. Periodo de Concertación. Reformas políticas y sociales

País	Acontecimientos
México	1. Crisis de la deuda en 1982. Baja en los precios del petróleo 2. Elecciones controvertidas de 1988 3. Entrada en vigor del TLCAN. Levantamiento zapatista de 1994 4. Asesinato de políticos. Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu 5. Crisis económica de 1994-1995 (efecto tequila)
Perú	1. Retorno a la democracia con la elección de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) 2. Violencia de Sendero Luminoso de Abimael Guzmán 3. Gobierno de Alan García 1985-1990. Políticas económicas apristas 4. Elección y primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). Ajuste económico conocido como Fujishok. En 1992 disolvió el congreso 5. Escándalo de corrupción y crisis de Fujimori en el año 2000 6. Transición a la democracia en el año 2000

Nota. Información de Mainwaring, S. y Pérez-Liñan, A. (2020).

Otra crisis financiera del periodo fue también en México en 1994, denominada “efecto tequila”, ya que presentó mayores implicaciones globales que la crisis de 1982. Los gobiernos de corte neoliberal impulsaron un proceso de desmantelamiento del Estado con la liquidación de las empresas estatales, pero se conservó un tipo de cambio fijo que mantuvo la moneda mexicana sobrevaluada. Esto motivó que, al entrar el nuevo gobierno, decidiera en diciembre de 1994 devaluar la moneda, situación que no fue bien recibida por los mercados financieros, trayendo consigo una fuga de capitales (Ffrench-Davis, 1997). Ello hizo que el Fondo Monetario Internacional entrara al rescate y buscara ordenar las finanzas de México, pero también de varios países de América Latina (Moreno-Brid et al., 2023).

Crisis de Argentina de 1989. En ese año la inflación alcanzó niveles muy altos, con tasas mensuales arriba del 100 %, lo cual provocó una crisis social, observándose saqueos de tiendas en Rosario, Córdoba y Buenos Aires. Ante esta situación, Raúl Alfonsín decidió entregar el poder cinco meses antes a su sucesor, Saúl Menem (Neyra et al., 2023).

En el 2001, Argentina vivió otra crisis. Desde 1991 se había adoptado una convertibilidad peso-dólar de 1 a 1, lo cual detuvo la inflación y brindó seguridad en la economía del país (Perelman, 2022). Pero para fines de la década de los noventa, el país entró en una nueva crisis como

producto de tener un tipo de cambio sobrevaluado y el aumento de la deuda pública. Como medidas, se redujo el gasto público, se aumentaron los impuestos y se devaluó el peso, y a los tenedores de dólares se les liquidó a un precio muy desfavorable para ellos. Todo ello desató de nuevo el descontento y las manifestaciones populares. Los que tenían cuentas en dólares no podían retirar su dinero; quienes lo hacían, solo podían mediante la convertibilidad a pesos. A este hecho se le denominó “el corralito”; la gente tenía dinero, pero no podía retirarlo.

3.3. El pensamiento y acción económica

En esta época se instala el Consenso de Washington. El término fue acuñado en 1989 por John Williamson, un economista británico, en un intento por resumir las políticas que las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de los países desarrollados consideran necesarias para el crecimiento económico y la estabilidad.

Lo que mayormente resalta es la instrumentación de políticas con sustento teórico y político en las doctrinas neoliberales resumidas en diez recomendaciones: 1) disciplina fiscal; 2) reordenamiento de prioridades del gasto público; 3) reforma impositiva; 4) liberalización de las tasas de interés; 5) tipos de cambio competitivo; 6) liberalización del comercio; 7) liberalización de la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas estatales; 9) desregulación para estimular la competencia, y 10) garantizar los derechos de propiedad.

Por su parte, la CEPAL revive el estructuralismo con el nombre de neo estructuralismo. López Leyva (2023) resume este hecho de la siguiente manera:

En los años noventa del siglo XX, el pensamiento estructuralista latinoamericano intenta profundas transformaciones y con ello el surgimiento del llamado neo estructuralismo, pero ya desde 1983 se había sugerido un nuevo modelo de industrialización y nuevos aportes al pensamiento económico regional. Fajnzylber (1983) hizo una revisión al modelo de industrialización de América Latina y propuso introducir el concepto de eficiencia, que estaba centrado en la búsqueda del crecimiento mediante la creatividad, es decir,

considerar la creatividad de la sociedad como un mecanismo para lograr el crecimiento de las economías. Este autor estimó importante desarrollar en los países lo que llamó un “núcleo endógeno”, esto es, un grupo social dirigente, preparado y con la disposición de impulsar el crecimiento y desarrollo del país, un “núcleo endógeno articulado y tecnológicamente fortalecido, con capacidad para penetrar sólidamente en los mercados internacionales...”. El trabajo de este grupo consistiría en colocar los países de América Latina en una posición de mayor competitividad en la economía mundial, y “frente a la ‘modernización de escaparate’ se propone un criterio de eficiencia que pueda conducir a una ‘modernización endógena’, dinámica y creativa”. (Fajnzylber, 1983, p. 359)

Para 1989, Paul Romer propuso la teoría del crecimiento endógeno, donde la variable capital endógeno se incluye como responsable del crecimiento económico de un país. Lo que hace Romer es endogeneizar el residuo de Solow. Dice Ros (2004, p. 199), “la teoría reciente del crecimiento endógeno es más radical a este respecto. Rechaza las propiedades de convergencia del modelo neoclásico”. Diversos trabajos han demostrado que los países con tasas de inversión diferentes en capital humano y capital físico presentan también tasas de crecimiento diferentes, aunque adopten la misma tecnología (Matrizaev, 2024). De ahí se deriva la importancia de factores endógenos en el crecimiento de un país. Con ello surge la nueva teoría del crecimiento.

4. Tercera etapa 2001-2022

4.1. El crecimiento económico

En la Tabla 5 está representado en paralelo el comportamiento del PIB per cápita tanto para América Latina, Estados Unidos de Norteamérica y el Mundo en el periodo 2001 a 2022. El PIB per cápita mundial fue en promedio 9614.78 dólares, empezando con 7937.3 en 2001 y llegando a 11 314.7 en 2022, un incremento del 42.5 %; en tanto que en América Latina tuvo un incremento promedio de 8093.10, empezando con 6818.2 y para 2022 llegó a 8861.0 dólares, lo cual representa un 30 %

de incremento; no se observa convergencia; sin embargo, se mantiene, en ambos casos, una tendencia similar.

Tabla 5.

Comportamiento del PIB per cápita en América Latina con respecto al mundo y a Estados Unidos 2001-2022

Años	PpcMun	PpcAL	PpcUSA	AL/ Mun	AL/ USA	Tasa Mun	Tasa AL
2001	7937.3	6818.2	48746	0.86	0.14	-	-
2002	8014.5	6756.6	49095.3	0.84	0.14	0.97	-0.9
2003	8158.2	6832.5	50036.2	0.83	0.14	1.8	1.2
2004	8415.7	7114.9	51485	0.84	0.14	3.1	4.1
2005	8643.7	7303.8	52789.7	0.84	0.14	2.7	2.6
2006	8915.3	7587.3	53738.1	0.85	0.14	3.1	3.8
2007	9191.2	7888.9	54299.5	0.86	0.14	3.0	3.9
2008	9265.3	8085.1	53854.2	0.87	0.14	0.8	2.4
2009	9027	7814.3	51996.2	0.86	0.15	-2.5	‘3.3
2010	9321.6	8226	52963.5	0.88	0.15	3.2	5.2
2011	9516	8491.3	53394.9	0.89	0.16	2.0	3.2
2012	9653.2	8613.3	54235.5	0.89	0.16	1.4	1.4
2013	9802.8	8553.3	54830.9	0.89	0.16	1.5	1.6
2014	9983	8777.3	55675.4	0.88	0.16	1.8	0.2
2015	10168.1	8723.1	56762.7	0.86	0.15	1.8	-0.6
2016	10330.6	8606.1	57292.5	0.83	0.15	1.5	-1.3
2017	10560.2	8678.2	58207.6	0.82	0.15	2.2	0.8
2018	10786.7	8734.7	59607.4	0.81	0.15	2.1	0.6
2019	10948.8	8719.8	60698	0.80	0.14	1.5	-0.1
2020	10507.7	8076.9	58451.6	0.77	0.14	-4.0	-7.3
2021	11063.3	8585.7	61829.8	0.78	0.14	5.2	6.2
2022	11314.7	8861	62789.1	0.78	0.14	2.2	3.2
Media						1.7	1.3

Nota. Datos del Banco Mundial.

Para 2001, el PIB per cápita de América Latina representaba el 86 % del PIB mundial; para 2022, esta cifra bajó a 78 %, lo cual significa una caída

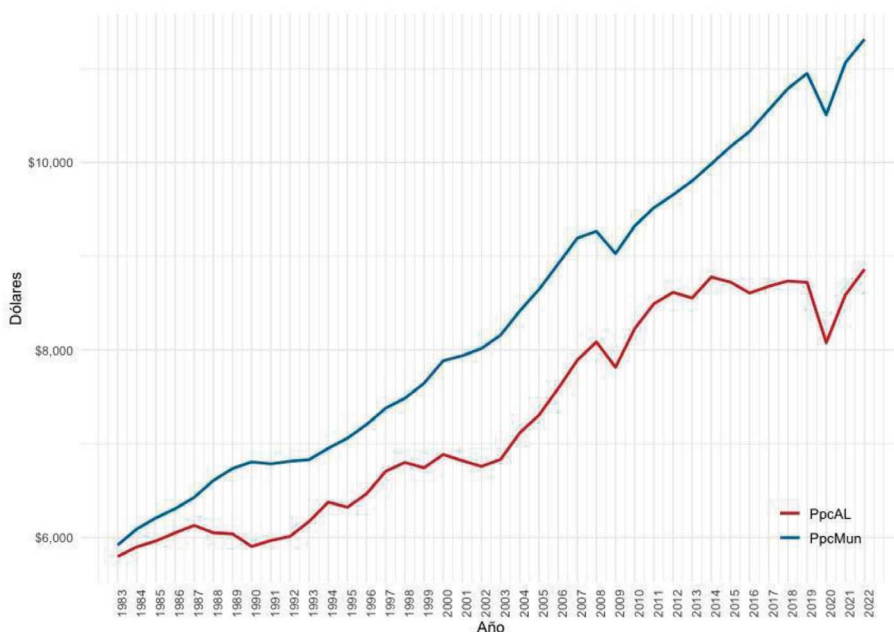
de 8 puntos porcentuales. Aun cuando la tasa de crecimiento promedio de la región no fue muy diferente a la tasa global, 1.7 % para lo global y 1.3 % para América Latina, no se observa convergencia en el PIB per cápita de América Latina con respecto al mundo.

En los 63 años analizados, el único espacio del PIB per cápita de América Latina que rebasó al PIB mundial fue de 1969 a 1982 (figura 2); a partir de 1983, esta diferencia tiende a crecer, pues para ese año era de 121.1 a favor del PIB per cápita mundial y para 2022, esta diferencia alcanzó los 2,453.7 dólares. Esto manifiesta una gran brecha, aunque hubo años, a principios de los noventa, en la primera y segunda década del siglo XXI, donde América Latina tuvo tasas más altas de crecimiento que el promedio mundial, pero estas no alcanzaron a revertir la tendencia de ampliación de esta brecha.

Como conclusión, se puede marcar la existencia de una brecha entre el PIB per cápita mundial y el de América Latina; esta brecha tiende a ampliarse, por lo tanto, no puede haber convergencia de América Latina con la economía mundial.

Figura 2.

Dispersión entre el ingreso per cápita de América Latina con respecto al promedio mundial de 1983-2022 (en dólares USA de 2010)



Nota: Datos del Banco Mundial.

4.2. Los eventos políticos

Con la entrada a la democracia de varios países de América Latina entre 1980 y 2000, a partir de este último año algunas de estas democracias empezaron a tener gobierno de izquierda, Hugo Chávez fue reelecto en Venezuela y consolidó su “Revolución Bolivariana”. En Brasil llegó a la presidencia Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. Evo Morales llegó a la presidencia de Bolivia en 2005, Rafael Correa en Ecuador en 2007 y Andrés Manuel López Obrador en México en 2018.

Otros acontecimientos políticos son la llegada de Néstor Kirchner en Argentina en 2003 y, en 2007, es relevado por su esposa Cristina Fernández de Kirchner. La intensa lucha contra las FARC en Colombia, resultando en una disminución de esta fuerza guerrillera y la firma de un acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC en

2016 y un golpe de Estado en Honduras en 2009. En cuanto a tratados, se firma el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central (CAFTA-DR), en 2004. La UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), firmada en 2008. Y el ALBA (Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América). Se formó la Alianza del Pacífico en 2011, integrada por Colombia, Chile, México y Perú.

Movimientos sociales en Chile en 2019-2020 como respuesta a los aumentos en los precios del transporte. Se convocó a referéndum para modificar la constitución. Las protestas por el precio del transporte ya se habían presentado en Brasil en 2013. Movimiento #NiUnaMenos, el cual se inició en Argentina en 2013, pero que se extendió por toda la región.

4.3. Tendencias en la acción y el pensamiento económico

En la primera década del siglo XXI, las políticas económicas instrumentadas por los países de América Latina estuvieron encaminadas a buscar la inserción de la región en la economía mundial. Las discusiones en los círculos académicos y centros de decisión estuvieron encaminadas a analizar el fenómeno de la globalización y sus repercusiones y oportunidades para América Latina (Huang et al., 2024; Bown et al., 2017).

Stiglitz (2003) recomendaba que las nuevas políticas debían atender cuestiones sociales, principalmente la salud y la educación. El segundo centro de atención debían ser las políticas medioambientales y el cuidado de los recursos naturales de que dispone la región.

Por su parte, la CEPAL (2002) procuró definir estrategias para la inserción exitosa en la globalización, las cuales estuvieron orientadas a: 1) definir políticas macroeconómicas encaminadas a reducir la vulnerabilidad económica de los países y facilitar la inversión productiva; 2) desarrollar la competitividad sistémica; 3) un reconocimiento y atención a la agenda ambiental, en consideración a su carácter global; 4) impulsar políticas sociales activas, sobre todo en educación, empleo y protección social. En cada uno de estos campos recomendó políticas muy pertinentes.

En la década de 2010 a 2020, las políticas estuvieron encaminadas a promover la igualdad; las acciones fueron enfocadas a combatir las brechas de desigualdad que se habían formado. Los cuatro documentos

que se produjeron por la CEPAL en igual número de reuniones, entre 2010 y 2018, tenían como centro el combate a la desigualdad.

En los primeros dos documentos encaminados a atender los problemas de desigualdad (CEPAL, 2010 y CEPAL, 2014), las medidas recomendadas se pueden anunciar en los siguientes puntos: 1) una política macroeconómica para la búsqueda del desarrollo inclusivo; 2) reducción de la heterogeneidad estructural; 3) buscar la convergencia regional; 4) promover dinámicas para mejorar el empleo e institucionalidad del trabajo; 5) lograr el cierre de las brechas sociales, y 6) fortalecimiento del Estado e implementación de políticas fiscales.

En el documento *La ineficiencia de la desigualdad*, la CEPAL (2018) recomienda implementar una serie de políticas encaminadas a atender los problemas de desigualdad en los países de América Latina, donde en primer lugar está el fortalecimiento al sistema financiero; lograr una estabilidad financiera es un requisito para alcanzar el desarrollo económico. Lo anterior debe ir acompañado de políticas de fiscalización, donde el Estado no solo es actor directo en la recaudación, sino que también es un constructor de un marco fiscal; la política fiscal constituye un elemento que brinda recursos que permite la prestación de bienes públicos de calidad. El segundo grupo de políticas está referido al Estado de bienestar, encaminar y utilizar de la mejor manera el gasto público. Políticas encaminadas a la protección del medioambiente y la utilización racional de los recursos naturales. Estos constituyen instrumentos para el combate a la desigualdad en la región.

América Latina ha tenido una orientación de sus políticas a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta es —dice la CEPAL (2016)— “...una agenda transformadora, que pone la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente” (p. 7).

5. Conclusiones

Con la realización del presente trabajo se concluye en la necesidad de atender los estudios de América Latina desde una perspectiva interdisciplinaria, o más bien desde una lógica de la Economía Política, donde

existe la necesidad de interpretar los fenómenos de forma conjunta utilizando herramientas teóricas y metodológicas de la economía, la ciencia política y las relaciones internacionales.

El trabajo se desarrolla en tres etapas; la primera, que va de 1960 a 1982, donde el crecimiento de América Latina fue superior al promedio mundial. La época dorada del capitalismo bendijo a la región con un buen comportamiento económico a través de un proceso de sustitución de importaciones. En el campo político, este periodo se distinguió por las dictaduras militares, por tanto, ausencia de democracia. El pensamiento económico y las acciones de política se basaron en el estructuralismo y el Estado como el actor central de la economía.

El segundo periodo, que va de 1982 al 2000, allí se incluye la llamada década perdida de 1983 a 1993; se presentan crisis económicas y el crecimiento de la economía de América Latina es menor al crecimiento de la economía mundial. Es un periodo de retorno a la democracia y se asienta la ideología del neoliberalismo, que en economía se expresa en la instrumentación de políticas basadas en el Consenso de Washington.

En el tercer periodo, de 2000 a 2022, el crecimiento de la región se sigue comportando por debajo del promedio mundial, aunque la región mostró espacios donde esta variable tuvo un buen comportamiento, como fue de 2004 a 2015, exceptuando el tiempo de la gran recesión. Pero de 2015 en adelante las economías latinoamericanas presentaron signos de debilidad. El espacio político se distinguió por la aparición de gobiernos de izquierda, pero ello no se manifiesta en una mejora en la economía, ni en los índices de desigualdad. La discusión económica giró, en la primera década, en torno a la inserción de la región en el contexto mundial. Cuáles serían los efectos del proceso globalizador en la economía, cultura y comportamiento económico de la región; esa fue la gran preocupación. A lo largo de este periodo, el fenómeno de la desigualdad se había acentuado, de allí que, a partir de 2010, esta calamidad se convirtiera en el foco de la discusión teórica y en el centro de los instrumentos de la política económica.

Sin duda, estas temáticas se convierten en un gran foco de estudio y motivo de reflexión para encontrar una explicación al insuficiente desarrollo de la región. Los académicos y formuladores de políticas deben

estar siempre atentos a la realidad latinoamericana y tener la capacidad de construir un pensamiento propio y lograr el diseño de políticas que lleven a la convergencia económica y social, tanto al interior de la región y de los países como en el contexto internacional.

6. Referencias

- Bárcena, A., & Cimoli, M. (2022). *Structural asymmetries and the health crisis: the imperative of a transformative recovery for the advancement of sustainable development in Latin America and the Caribbean*. CEPAL Review. <https://hdl.handle.net/11362/46926>
- Botta, A., Porcile, G., & Ribeiro, R. S. M. (2018). Economic development, technical change and income distribution: A conversation between Keynesians, Schumpeterians and Structuralists. Introduction to the Special Issue. In *PSL Quarterly Review* (Vol. 71, Issue 285). https://doi.org/10.13133/2037-3643_71.285_1
- Bown, C. P., Lederman, D., Pienknagura, S., & Robertson, R. (2017). *Better Neighbors: Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0977-4>
- Bulmer-Thomas, V. (2010). Has Latin America always been unequal? A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century. *Business History*, 52(7), 1190–1191. <https://doi.org/10.1080/00076791.2010.531094>
- Bulmer-Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia..* (Fondo de cultura económica (FCE), Ed.; 2nd ed.). <https://www.fondodeculturaeconomica.com/Ficha/9786071605542/F>
- Carrión, J. F. (2022). Peru. In *Latin American Politics and Development* (pp. 201–222). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003223351-15>
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo*. Vigésimonoveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/13000>
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/2951>

- CEPAL (2014). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/36700>
- CEPAL (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/40155>
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. La Habana, del 7 al 11 de mayo. <https://hdl.handle.net/11362/43381>
- CEPAL (2022). *Una década de acción para el cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/47745>
- CEPAL (2023). *América Latina y el Caribe a la mitad del camino hacia 2030. Avances y propuestas de aceleración*. Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/48823>
- CEPAL. (2024). *Claves de la CEPAL para el desarrollo N°18: Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2023*. Claves de La CEPAL Para El Desarrollo. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/52c0f639-67c6-4d58-adcf-291c6009a951>
- Comín, F. (2014). *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*. In Alianza Editorial, S.A. (Vol. 53, Issue 9).
- Crabtree, J. (2010). Democracy without Parties? Some Lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 357–382. <https://doi.org/10.1017/S0022216X10000477>
- Dutt, A. K. (2019). Structuralists, Structures, and Economic Development. In *The Palgrave Handbook of Development Economics: Critical Reflections on Globalisation and Development*. https://doi.org/10.1007/978-3-030-14000-7_4
- Edwards, S. (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford University Press, 1–380. <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/639531468743177547/pdf/multi0page.pdf>
- Fajnzylber, Fernando. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. In ESOCITE. Nueva Imagen. <https://repositorio.esocite.la/635/>
- Ffrench-Davis, R. (1997). El efecto tequila, sus orígenes y su alcance contagioso. *Desarrollo Económico*, 37(146). <https://doi.org/10.2307/3467195>

- García-González, C. (2006). *El peso de la memoria en los inicios de la transición a la democracia en Chile (1987-1988)*. Historia (Santiago), 39(2). <https://doi.org/10.4067/s0717-71942006000200003>
- Hourcade, S., Ghelfi, F., Zaldua, L. P., & Perelman, M. (2022). Argentina's Pioneering Conadep: A Lasting Human Rights Agenda. In *Latin American Experiences with Truth Commission Recommendations: Beyond Words Vol. II* (pp. 27–62). Intersentia. <https://doi.org/10.1017/9781839702723.003>
- Huang, Y., & Li, C. (2024). A Study of Latin American Integration: Current Status, Challenges and Causes. *Frontiers in Humanities and Social Sciences*, 4(9), 383–392. <https://doi.org/10.54691/c516xz68>
- Jáuregui, A. P. (2018). Economic planning and authoritarianism in the “Argentine Revolution” (1966-1971). *Quinto Sol*, 22(1), 1–28. <https://doi.org/10.19137/qs.v22i1.1840>
- López-Leyva, S. (2023). *Espacios, logros y perspectivas del desarrollo económico de América Latina*. Del Lirio. <https://edicionesdellirio.com.mx/index.php/product/espacios-logros-y-perspectivas-del-desarrollo-economico-de-america-latina/>
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñan, A. (2020). *Democracia y dictaduras en América Latina. Fondo cultural y económico*. <https://www.fondodeculturaeconomica.com/Ficha/9786071666512/F>
- Matrizaev, B. (2024). The theory of endogenous growth: the study of historical prerequisites and retrospective features of evolution within the framework of individual macroeconomic paradigms and models of economic growth. *Theoretical Economics*, 0(8), 61–73. <https://doi.org/10.52957/2221-3260-2024-8-61-73>
- McDonald, D. (2022). Making the “Citizen Constitution”: Popular Participation in the Brazilian Transition to Democracy, 1985–1988. *The Americas*, 79(4), 619–652. <https://doi.org/10.1017/tam.2022.7>
- Monetti, L. (2025). Beyond Order and Progress: Legitimacy and Nation-Building in Military Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, 67(1), 169–196. <https://doi.org/10.1017/S0010417524000288>
- Moreno-Brid, J. C., & Gómez, J. S. (2023). Economic crises in Mexico: Right and wrong policy measures and a long period of structural failures. *Latin American Policy*, 14(4). <https://doi.org/10.1111/lamp.12322>

- Murmis, E. P. (2023). La exclusión política y sindical del Partido Comunista durante el gobierno de facto de José María Guido (1962-1963). *Colección*, 34(2), 135–179. <https://doi.org/10.46553/colec.34.2.2023.p135-179>
- Newton, C. (1985). Brasil: Fatalidad del destino. *Nueva Sociedad*, 78, 4–7. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4042857&info=resumen&idioma=SPA>
- Neyra, H. E., & Haines, A. E. F. (2023). Argentina 's 1989 crisis. In *Elgar Encyclopedia of Financial Crises*. <https://doi.org/10.4337/9781800377363.ch06>
- Nogara, T. S. (2024). *Dependency Theory and Marxism in Latin America: Between Convergences and Contradictions*. *Critical Sociology*. <https://doi.org/10.1177/08969205241275407>
- Palestini, S. (2023). *The Dependency Research Programme: Its Latin American Origins and Global Contemporary Applications*. In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.801>
- Perelman, M. D. (2022). *Dollarization and Crisis in Argentina*. In *Oxford Research Encyclopedia of Anthropology*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190854584.013.211>
- Ros, J. (2004). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, 1.
- Ruvalcaba, DM (2024). Teorías de la dependencia y de los sistemas-mundo y posición estructural de los países latinoamericanos. *Cambio Social*, 54 (1), 86-107. <https://doi.org/10.1177/00490857231221207>
- Sa-Motta, R. (2023). The Brazilian Military Dictatorship: a Present Past. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies*, 12(1). <https://doi.org/10.25160/bjbs.v12i1.137725>
- Silva, P. (2023). *The Chilean Neoliberal State*. In *State and Nation Making in Latin America and Spain* (pp. 67–98). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108873031.005>
- Sperancini, J. H. B. S., & Dantas, P. P. (2023). O ciclo econômico do Regime Militar no Brasil (1964-1985). *INFORME ECONÔMICO (UFPI)*, 45(2). <https://doi.org/10.26694/3753>
- Stiglitz, J. E. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2003(80). <https://hdl.handle.net/11362/10893>

- Toledo, L., Salmoral, G., & Viteri-Salazar, O. (2023). Rethinking Agricultural Policy in Ecuador (1960–2020): Analysis Based on the Water–Energy–Food Security Nexus. *Sustainability*, 15(17), 12850. <https://doi.org/10.3390/su151712850>
- Urrutia, M., & Durán-Palma, F. (2023). Chile - between Pinochets neoliberal counter-revolution and the 2019-20 anti-neoliberal revolt. In *Handbook of Research on the Global Political Economy of Work* (pp. 642–659). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839106583.00073>
- Velastegui-Hernández, R., Romero-Peña, S., Martínez-Pérez, S., & Muyulema-Muyulema, D. (2024). *Analysis of Ecuador's Higher Education processes*. 593 Digital Publisher CEIT | ISSN 2588-0705, 9(4–1), 106–117. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4-1.2655>
- Vitale, M. A., & Dagatti, M. (2016). La constitución de la Argentina democrática en el discurso de asunción presidencial de Raúl Alfonsín. *Hallazgos*, 13(26). <https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2016.0026.03>

Capítulo 7

La inserción global de Tijuana y su relación con la calidad de la vivienda de los trabajadores de la industria maquiladora

Elva Margarita Cervantes Ochoa¹

Lourdes Camarena Ojinaga²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257262>



¹ Egresada del Doctorado en Estudios del Desarrollo Global de la FEyRI UABC. Correo electrónico elva.cervantes@uabc.edu.mx.

² Profesora e investigadora en el Posgrado en Estudios del Desarrollo Global de FEyRI UABC. Correo electrónico lcamarena@uabc.edu.mx

Introducción

La calidad de la vivienda es un indicador clave del bienestar de la población, ya que influye directamente en su calidad de vida. En ciudades con alta actividad industrial, como es el caso de la ciudad de Tijuana Baja California, el crecimiento económico impulsado por sectores como la maquila ha generado interrogantes sobre su impacto en las condiciones habitacionales de los trabajadores.

Este capítulo analiza la evolución de la calidad de la vivienda de los empleados en la industria maquiladora durante el periodo 2000-2020, considerando variables como los materiales de construcción, el hacinamiento y la proximidad a los centros de trabajo. Se parte de la hipótesis de que el empleo en la maquila, al ofrecer mejores salarios y prestaciones, ha contribuido a mejorar la calidad de las viviendas de sus trabajadores.

Para abordar este análisis, se emplean datos censales y tabulados económicos con el objetivo de identificar tendencias y correlaciones entre la ocupación en maquila y las condiciones habitacionales. A lo largo del capítulo, se presentan los principales hallazgos del estudio, permitiendo reflexionar sobre el papel del crecimiento industrial en la mejora de la calidad de vida de la población trabajadora, así como los desafíos persistentes en materia de vivienda.

La ciudad de Tijuana, debido a su localización geográfica, ha experimentado un crecimiento acelerado que supera la capacidad institucional para atender la creciente demanda de bienes, servicios e infraestructura. El Instituto Metropolitano de Planeación de Tijuana reconoce esta situación en el Plan Municipal de Desarrollo 2017-2019 (PMD, 2019, p. 13). En diversos países latinoamericanos, el rápido crecimiento demográfico de sectores con bajos ingresos, la escasez de tierra accesible para la vivienda popular y la falta de marcos normativos adecuados han propiciado la proliferación de asentamientos irregulares, generando un crecimiento urbano acelerado y desordenado (Alegría, 2008).

Existen políticas de planeación nacional y estatal que buscan regular el crecimiento urbano para garantizar una expansión ordenada de las ciudades, proveer infraestructura y fomentar la construcción de viviendas acordes con la demanda social y las actividades productivas (Alegría & Ordóñez, 2005, p. 17). Sin embargo, según estos mismos autores, persiste un bajo interés en realizar investigaciones profundas que permitan identificar los elementos necesarios para una intervención gubernamental efectiva. La falta de estos estudios tiene un costo social y económico que impacta la calidad de vida, la funcionalidad urbana y el potencial productivo.

Tijuana ha cambiado significativamente debido a su integración en el contexto de la globalización, principalmente por sus relaciones transnacionales con Estados Unidos. Hernández (2001) define la globalización como “una red de nodos urbanos interconectados mediante los flujos productivos de ensamble que se fragmentan en busca de ventajas de ubicación que permitan reducir costos” (p. 234). Este proceso ha impactado la ciudad en dos dimensiones principales: social y espacial, provocando un desajuste en su crecimiento y generando segregación urbana en los grupos más vulnerables.

La industria maquiladora ha sido el principal motor de crecimiento económico de Tijuana, generando numerosos parques industriales y una gran cantidad de empleos. En esta actividad participan diferentes grupos sociales, como empresarios, profesionistas calificados y trabajadores de mano de obra no calificada, siendo estos últimos los más vulnerables. Ante la llegada de la industria maquiladora, el gobierno local impulsó la construcción de viviendas cerca de los parques industriales, mientras que las empresas ofrecieron transporte a zonas residenciales. No obstante, aún no se ha analizado en profundidad la relación entre el crecimiento económico y la mejora en la calidad de vida de los distintos grupos sociales que trabajan en la maquila. Por ello, es fundamental estudiar la brecha de desigualdad existente entre el crecimiento económico de la ciudad y la falta de mejoras sostenibles en la calidad de vida de los trabajadores más vulnerables.

La maquiladora y la calidad de vida de los trabajadores

Existen numerosos estudios sobre la industria maquiladora en México desde la década de 1960 hasta la actualidad (Sandoval, 1985; Carrillo y Hualde, 1997; Lara, 2000; Carrillo, 2016; Martínez, 2016). Aunque las temáticas han evolucionado, en los últimos años la mayor parte de los estudios han abordado aspectos como la localización espacial (Sánchez y Montiel, 2017), clasificaciones según rama y generaciones de maquilas (Carrillo & Hualde, 1997; 2002), la relación entre maquiladoras y género (Solís, 2011; García Rivera et al., 2018; Meza, 2019), el impacto en el empleo local (Castellanos, 2018), la rotación del empleo (Carrillo y Santibáñez, 1993; Aranibar Gutiérrez et al., 2018) y la transición hacia la industria 4.0 (Garduño, 2021; Carrillo et al., 2020).

Sobre los impactos sociales y económicos de las maquiladoras, Martínez (2019) identifica dos posturas generales. La primera, de carácter positivo, sostiene que la maquila es el motor del crecimiento económico y mejora las condiciones laborales y de vida de los trabajadores (Fuentes & Fuentes, 2004; Galhardi, 1998; Carrillo & Hualde, 1997, 2002). En esta línea, Carrillo (1990) evaluó los impactos de la maquila en el bienestar familiar y concluyó que ha favorecido la alimentación y el vestido de los trabajadores, aunque en vivienda y transporte los efectos han sido menos positivos.

La segunda postura, de carácter crítico, destaca los costos sociales y ambientales de la expansión maquiladora en ciudades fronterizas (Baker, 1989; Pradilla, 1982; 1990; Sánchez, 1990; Méndez, 1995, 2005; Solís, 2007, 2011). Por ejemplo, Armenta y Ramírez (2018) argumentan que las maquiladoras en Nogales han contribuido a la contaminación, afectando principalmente a las comunidades de escasos recursos.

Una postura intermedia examina el impacto de las políticas públicas en la maquila y el empleo (Viveros, 2002; Fuentes et al., 2020). En este contexto, estudios recientes sugieren que el aumento del salario mínimo en la maquila ha mejorado el poder adquisitivo de los trabajadores con menor ingreso.

En el caso de Tijuana, los estudios más recientes (Martínez, 2019) indican que la expansión de la maquila ha creado desequilibrios urba-

nos, afectando la infraestructura básica y el acceso a servicios públicos, lo que ha impactado directamente en la calidad de vida de la población (ver tabla 1).

Tabla 1.

Principales sectores de empleo en la franja fronteriza

Sectores de actividad	Nacional	Franja Fronteriza
Agricultura, Minería y Energía	6.2	3.5
Construcción	7.3	6.7
Industrias manufactureras	25.0	32.8
Comercio	17.7	17.2
Transporte, Restaurantes	11.1	11.6
Otros servicios	30.2	26.2

Fuentes: micro-datos, cuestionario ampliado, Censo de población 2020.

Esas distorsiones, según Martínez (2019), se reflejan en una grave segregación socioespacial. Se pueden observar zonas con fuertes deficiencias en servicios e infraestructura donde reside la población de escasos recursos económicos, mientras que en los perímetros industriales se cuenta con todos los servicios necesarios. La autora también sostiene que la presencia de empresas maquiladoras ha impulsado la especulación y la competencia por el uso del suelo, elevando los costos de ocupación. Además, la distribución de las viviendas está determinada por las necesidades de fuerza laboral de estas empresas.

Las políticas gubernamentales han desempeñado un papel fundamental en este proceso. Además de fomentar la construcción de parques y naves industriales, han impulsado el desarrollo de fraccionamientos de vivienda de interés social que, debido a su ubicación y extensión, no satisfacen adecuadamente las necesidades habitacionales de la población.

En cuanto a los estudios sobre calidad de vida en la frontera norte que emplean la vivienda como indicador, destaca el trabajo de Sergio González (2013); aunque no establece una relación directa con la industria maquiladora, proporciona elementos valiosos para comprender la calidad de la vivienda en Tijuana y la satisfacción de los usuarios con sus hogares.

El artículo de Zamorano (2006) relaciona la vivienda, los trabajadores de la maquila y la migración en Ciudad Juárez. Mediante un estudio cualitativo, la autora concluye que la vivienda de los trabajadores de la maquila es precaria, pero la situación de los inmigrantes recientes que llegan atraídos por el empleo en estas industrias es aún más grave. Señala que “realizar una correlación simple entre vivienda y trabajo carece de sentido si no se considera el impacto de la situación migratoria en quienes venden su fuerza de trabajo en este sector” (p. 51). En síntesis, la literatura que relaciona la vivienda como indicador de calidad de vida de los trabajadores con el desarrollo de la industria maquiladora es escasa y prácticamente inexistente.

Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicio de Exportación (IMMEX)

El programa IMMEX integra los extintos Programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y el de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), los cuales agrupaban un importante número de unidades económicas cuya actividad generaba un monto significativo de divisas para el país.

El 01 de noviembre de 2006, la Secretaría de Economía implementó el Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), publicado en el Diario Oficial de la Federación bajo el “Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación”. Este programa permite la importación temporal de bienes necesarios para procesos industriales o de servicio destinados a la elaboración, transformación o reparación de mercancías extranjeras para su exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, el impuesto al valor agregado y, en algunos casos, las cuotas compensatorias (INEGI, 2015).

La relevancia del programa IMMEX es crucial, ya que constituye una fuente importante de empleos y divisas para el país. Reconociendo su impacto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) inició en 2007 la integración de información estadística de las unidades beneficiarias de este programa. La estadística del Programa IMMEX ofrece

información censal de corto plazo a nivel nacional, estatal, municipal y subsectorial, dividida en actividades manufactureras y no manufactureras.

La clasificación por actividad económica se basa en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN, 2018). Los establecimientos se categorizan según su actividad económica principal, considerando criterios como la especialización en la producción de ciertos productos, los tipos de materias primas utilizadas, la integración vertical y horizontal de procesos productivos, la importancia económica y la combinación de materias primas y procesos productivos (INEGI, 2015).

A continuación, se presenta la tabla con las ramas de la maquila que se analizarán en esta investigación, seleccionadas por su relevancia en la región de Tijuana (ver tabla 2).

Tabla 2.

Ramas de la Maquila y su clasificación en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte

3260	Industria de la maquinaria y equipo
3340	Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos
3350	Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica
3360	Fabricación de equipo de transporte
3380	Otras industrias manufactureras

Elaboración propia a partir del SCIAN, 2018.

En la tabla 3, se presenta la población ocupada en la ciudad de Tijuana organizada por años. Se puede observar que hay un incremento a través de los años. Específicamente, en el sector de la maquila hay un crecimiento del 4.5 % a lo largo de 20 años.

Tabla 3.*Población ocupada en Tijuana 2000, 2010, 2020*

Año	Población ocupada en la maquila	Población ocupada en Tijuana	Porcentaje de maquila en la ciudad
2000	68,748	444,886	15.5
2010	92,948	579,771	16.0
2020	176,668	884,219	20.0

Elaboración con microdatos censos de población y vivienda INEGI

Elementos claves para el mejoramiento de la calidad de vida en una ciudad fronteriza

La ciudad de Tijuana se ha beneficiado significativamente de su ubicación geográfica, ya que su cercanía con Estados Unidos la ha convertido en un punto estratégico para diversas actividades transnacionales. Entre ellas destacan la industria manufacturera de exportación, el turismo médico y, en los últimos años, el desarrollo de complejos inmobiliarios de uso mixto. Estas actividades han impulsado el crecimiento económico y han consolidado a la ciudad como un polo de atracción para diversas industrias y la generación de empleo formal.

De acuerdo con Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2009), este crecimiento ha posicionado a Tijuana entre las diez ciudades más competitivas a nivel nacional, gracias a su estructura productiva diversificada, la expansión de parques industriales y una eficiente recaudación gubernamental. Estos factores han favorecido la atracción de inversiones y han fortalecido el empleo formal en la región.

Impacto de la industria maquiladora en la calidad de vida

En los últimos años, el crecimiento de la industria maquiladora ha propiciado una rápida urbanización y mejoras en los servicios de las zonas donde se establecen las plantas industriales. Sin embargo, es necesario analizar en qué medida este fenómeno ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad fronteriza.

Tijuana no solo es atractiva para inversionistas, sino también para migrantes de otros estados que ven en la ciudad una oportunidad de crecimiento económico y mejora en sus condiciones de vida. Sin embargo, es crucial evaluar los efectos sociales y urbanos de este crecimiento. A través de este texto, se discute la transformación que ha generado la industria maquiladora en el desarrollo urbano y su impacto en los trabajadores.

Beneficios para los trabajadores de la industria maquiladora

El crecimiento económico de Tijuana ha estado liderado por la industria maquiladora, lo que ha permitido la mejora de diversas condiciones laborales. Entre los principales beneficios para los trabajadores se encuentran:

- **Acceso al crédito hipotecario:** Los empleados tienen acceso a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), lo que les permite adquirir vivienda propia bajo normativas de construcción y urbanización adecuadas, o bien realizar mejoras a su hogar mediante créditos accesibles.
- **Salario competitivo:** Aunque varía según la empresa y el nivel de experiencia, el salario en la maquila suele ser superior al de otras industrias locales. Además, al ser un empleo formal, permite el acceso a servicios bancarios, a crédito automotriz, a las Administradoras para el Fondo de Retiro (AFORE) y otros beneficios financieros.
- **Cobertura en salud:** Los trabajadores cuentan con acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), lo que les garantiza revisiones médicas periódicas, medicamentos y atención médica para ellos y sus familias.
- **Seguridad laboral:** A diferencia de otros sectores, la maquiladora proporciona estabilidad en el empleo, ya que muchas empresas han mantenido sus operaciones durante décadas.
- **Apoyo en transporte:** Varias empresas ofrecen transporte gratuito para sus empleados, lo que reduce costos de traslado y facilita el acceso a sus centros de trabajo.

Efectos positivos de la industria maquiladora

La presencia de la industria maquiladora en Tijuana ha generado impactos positivos en la economía local, reflejados en los siguientes aspectos:

- Crecimiento del mercado laboral: Se han incrementado las oportunidades de empleo, reduciendo la tasa de desempleo en la región.
- Aumento en el consumo local: Los trabajadores maquiladores, al contar con un ingreso estable, han impulsado el comercio en las zonas cercanas a sus viviendas y centros de trabajo.
- Contribución fiscal: Al ser un empleo formal, los trabajadores cumplen con el pago de impuestos, fortaleciendo las finanzas públicas.
- Mayor acceso a bienes y servicios: La estabilidad laboral permite que las familias realicen inversiones en educación, transporte y tecnología, mejorando su calidad de vida.

Críticas y desafíos

A pesar de estos beneficios, Martínez (2019) cuestiona los efectos positivos de la expansión de la industria maquiladora, señalando que esta conlleva costos sociales y ambientales que no siempre han sido atendidos adecuadamente. Por su parte, Carrillo (1990) analizó el bienestar de los trabajadores maquiladores y concluyó que, si bien la maquila ha mejorado su alimentación y vestimenta, las condiciones de vivienda y transporte siguen siendo problemáticas.

Evaluación de la calidad de vida

El gobierno ha expresado su interés en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de manera integral, abarcando aspectos sociales, ambientales y económicos. Sin embargo, surge la interrogante: ¿qué elementos pueden medirse a lo largo del tiempo para determinar si la industria maquiladora realmente ha mejorado la calidad de vida de sus trabajadores?

Para abordar esta cuestión, este texto utiliza los indicadores establecidos por la ONU (2010) para evaluar la calidad de la vivienda. Se analizarán los siguientes aspectos como referencia para medir el impacto de la industria maquiladora en la vida de sus trabajadores.

Tabla 4.*Efectos positivos de la maquila en sus trabajadores y trabajadores de otras actividades*

Indicadores de la Vivienda Adecuada	Trabajador Maquila	Trabajador NO Maquila
1. Seguridad de la tenencia: Condiciones que garanticen a sus ocupantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	CUMPLE Uno de los beneficios de trabajar en maquila es el derecho a préstamos INFONA VIT. Esto garantiza que el trabajador tiene acceso a una vivienda.	NO CUMPLE Una de las desventajas del trabajo informal, es que no tienes acceso a prestaciones como INFONA VIT.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: Contempla la provisión de servicios públicos.	CUMPLE Para usar un crédito INFONA VIT, es requisito que la vivienda tenga todos los servicios.	NO CUMPLE No hay una regulación por parte del empleador para que su trabajador tenga una vivienda con todos los servicios.
3. Asequibilidad: El costo de la vivienda debe ser tal que todas las personas puedan acceder a ella sin poner en peligro el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos.	CUMPLE El crédito va en función del salario cotizado. Nunca recibirá un crédito mayor al poder adquisitivo que tiene.	NO CUMPLE No hay una regulación por parte del empleador para que su trabajador tenga una vivienda con base al salario que percibe.
4. Habitabilidad: Son las condiciones que garantizan la seguridad física de sus habitantes y les proporcionan un espacio habitable suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	CUMPLE El crédito que solicite el trabajador para adquirir vivienda pasa por una serie de lineamientos constructivos que garantizar la seguridad del habitante.	NO CUMPLE No hay una regulación por parte del empleador para conocer el tipo de vivienda que tiene su trabajador.

Fuente: ACNUDH y UN-Habitat, 2010

Como se observa en la Tabla 4, pertenecer al sector laboral de la industria maquiladora ofrece diversos beneficios a sus trabajadores en comparación con otras industrias. El más importante es el acceso a:

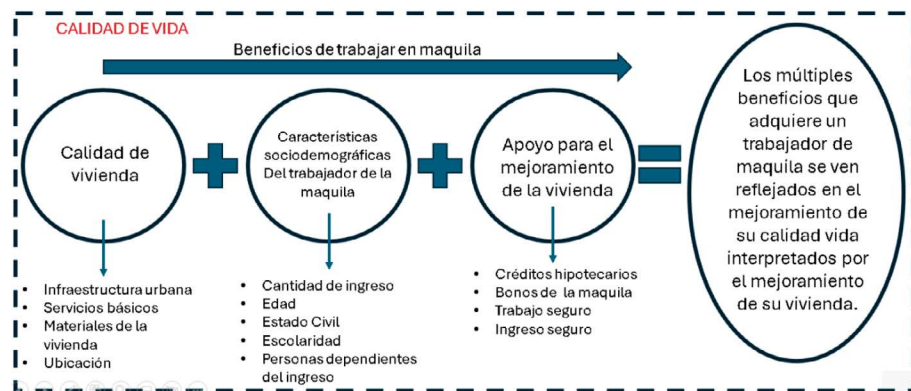
1. Salario real. Según Contreras (1998), los salarios y prestaciones sociales en las maquiladoras superan lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo (LFT). Esto significa que los trabajadores reciben un salario que cubre sus necesidades básicas, además de acceso a servicios de salud y créditos hipotecarios. El mismo autor señala que las prestaciones han adquirido un peso creciente dentro del ingreso, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los empleados.
2. Movilidad. Una de las prestaciones adicionales en la industria maquiladora es el transporte. Este beneficio impacta positivamente en la economía del hogar, ya que reduce los gastos en transporte público o combustible, permitiendo un ahorro significativo para el trabajador.

3. Créditos hipotecarios. Al estar empleados formalmente, los trabajadores de la maquila pueden acceder a créditos hipotecarios para adquirir una vivienda o mejorar su hogar. Estos créditos están diseñados en función de su salario, garantizando que puedan solventar el gasto sin afectar su estabilidad económica.
- 4 Servicios de salud. Los empleados tienen acceso a atención médica para ellos y sus familias, incluyendo medicamentos gratuitos e incapacidad pagada, lo que representa una mejora en su bienestar y seguridad laboral.

La calidad de vida se define por una combinación de factores que van desde condiciones objetivas mínimas hasta aspectos subjetivos como el bienestar percibido (Nussbaum, 2012). Según Sen (2000), el bienestar puede alcanzarse de diferentes maneras dependiendo del contexto social y económico. En este estudio, la calidad de vida se evaluará a través de la calidad de la vivienda, permitiendo una medición objetiva de su evolución y mejoramiento a lo largo del tiempo.

Las nuevas políticas económicas buscan garantizar el desarrollo pleno de la sociedad mediante la satisfacción de necesidades básicas. Como señalan Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1994), “la mala salud es el resultado de la mala política y de la mala economía” (p. 39). Por ello, es fundamental abordar estos aspectos para generar un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos. Tradicionalmente, el progreso de una ciudad se ha medido con indicadores cuantitativos; sin embargo, en la actualidad es esencial incluir también indicadores cualitativos que permitan comprender mejor la experiencia y percepción de la población (ver Figura 1).

Figura 1.
Esquema de causalidad



Fuente: Elaboración propia

Según datos de INEGI (2020), el 54.58 % del sector trabajador se encuentra en la informalidad; esto genera una desventaja entre los trabajadores formales, ya que pierden el derecho a los puntos anteriores. Esto se traduce a mayor gasto en el hogar, es decir, los servicios de salud los paga el trabajador y, en dado caso de incapacidad, no tiene goce de sueldo. No hay garantía en apoyo para préstamos hipotecarios o de mejoramiento para la vivienda. Gasto extra por el uso de transporte público o gasolina por el traslado al trabajo. El salario puede ser variable, incluso menor a lo que estipula la Ley Federal de Trabajo.

Conclusiones

Este capítulo analizó la evolución de la calidad de la vivienda de los empleados en la maquila en Tijuana entre 2000 y 2020, explorando la relación entre la calidad de los materiales de construcción y la ocupación en la industria maquiladora. A partir de este análisis, se verificó si el empleo en dicho sector ha contribuido a mejorar las condiciones habitacionales de sus trabajadores, considerando que esta actividad ofrece, en teoría, mejores salarios y prestaciones en comparación con otras ramas económicas.

Los hallazgos indican que, a lo largo del periodo estudiado, se observó una mejora significativa en la calidad de las paredes y techos de las viviendas de los empleados en la maquila. En 2000, solo el 51 % de estas viviendas contaba con paredes construidas con materiales sólidos, cifra que ascendió al 85 % en 2020. Un comportamiento similar se registró en la variable techos, con un incremento del 33 % al 79 % en la tenencia de materiales de alta calidad. Sin embargo, la mejora en la calidad de los pisos no fue tan evidente, ya que en el último periodo analizado (2010-2020) se observó un retroceso en la tenencia de recubrimientos de mayor calidad, tanto en viviendas de empleados en maquila como en aquellas de trabajadores de otros sectores.

En cuanto al hacinamiento, los resultados muestran que no existen diferencias significativas entre los hogares de empleados en maquila y los de otros sectores en términos de ocupantes por cuarto o por vivienda. Además, la reducción en los niveles de hacinamiento fue más notable entre 2000 y 2010, mientras que en la última década la mejora fue mínima.

Otro aspecto relevante es el tiempo de traslado al trabajo, analizado únicamente para 2020. A pesar de que la industria maquiladora ofrece facilidades de transporte, más de la mitad de sus empleados (56 %) tardan más de 30 minutos en llegar a su lugar de trabajo, en contraste con el 44 % de los trabajadores de otros sectores. Este dato sugiere que la proximidad a las fuentes de empleo sigue siendo un desafío para los ocupados en la maquila, afectando su nivel de habitabilidad.

Finalmente, los análisis de regresión realizados para evaluar la relación entre el empleo en la maquila y la calidad de la vivienda mostraron que dicha ocupación no es un predictor significativo en la mejora de las condiciones habitacionales ni en la reducción del hacinamiento. En su lugar, la escolaridad y el nivel de ingresos del jefe de hogar fueron las variables con mayor incidencia en la calidad de los materiales de construcción, aunque su influencia varió a lo largo del tiempo. En 2000, estos factores explicaban un 16 % de la variabilidad en la calidad de paredes y un 14 % en la calidad de techos, mientras que para 2010 su impacto disminuyó, especialmente en la variable techos.

En conclusión, si bien los empleados en la maquila han experimentado una mejora en la calidad de sus viviendas, este avance no se puede

atribuir directamente a su ocupación en el sector. Más bien, el acceso a mejores materiales y condiciones habitacionales parece estar determinado por factores estructurales como el nivel educativo y los ingresos del hogar. Estos resultados invitan a reflexionar sobre la necesidad de políticas públicas que promuevan el acceso a una vivienda digna para los trabajadores de la maquila, más allá del crecimiento económico del sector.

Referencias

- Alegría O., T. (2008). Interpretación del nuevo patrón de crecimiento urbano y del rol de la planeación en las ciudades de México. *Ciudad y arquitectura*, Vol.1, No. 1. p 107-127.
- Alegría, T., y Ordóñez, G. (2005). *LEGALIZANDO LA CIUDAD, asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Armenta, I. y Ramírez, Q. A. (2018). *Impacto ambiental de la Industria Maquiladora en Nogales, Sonora, Vinculategica*. pp 498-5003 http://www.web.facpya.uanl.mx/vinculategica/Vinculategica_4_2/20%20ARMENTA_RAMIREZ.pdf.
- Aranibar Gutiérrez, M.F., Melendres Carlos, V. D., Ramírez Barón, M. C. y Rosa García, B. (2018). Los factores de la rotación de personal en las maquiladoras de exportación de Ensenada, B.C., *Revista Global de Negocios* Vol. 6, No. 2, 2018, pp. 25-40.
- Baker, G. (1989). Costos sociales e ingresos de la industria maquiladora. *Comercio Exterior*, 39(10): 893-906.
- Cabrero, E., Orihuela, I., Zicardi, A. (2009). *Competitividad urbana en México: una propuesta de medición*. Pp. 79-99
- Carrillo Huerta, Mario (1990). Una interpretación del impacto de las maquiladoras en el bienestar familiar y en el desarrollo regional. *Estudios Fronterizos*, No. 21 <https://doi.org/10.21670/ref.1990.21.a02>
- Carrillo, Jorge y Redy Gomis (2017) Generaciones de maquiladoras: Un primer acercamiento a su medición. *Frontera Norte*, 17(33): 25-51. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v17n33/v17n33a>
- Carrillo, Jorge, Gomis, Redi, De los Santos, Saúl, Covarrubias, Lilia, & Matus, Maximino. (2020). ¿Podrán transitar los ingenieros a la Indus-

- tria 4?0? Análisis industrial en Baja California. *Entreciencias: diálogos en la sociedad del conocimiento*, 8(22), e22.76089. Epub 09 de diciembre de 2020. <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2020.22.76089>
- Carrillo, J., y Hualde, A. (1997). Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors. *Comercio Exterior*, 47(9): 747-757.
- Carrillo, J., y Hualde, A. (2002). La maquiladora electrónica en Tijuana: Hacia un cluster fronterizo. *Revista Mexicana de Sociología*, 64(3): 125-171. DOI: 10.2307/3541393
- Carrillo, J., y Santibáñez, J. (1993). *Rotación de personal en las maquiladoras de exportación en Tijuana*. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, El Colegio de la Frontera Norte.
- Castellanos, Araceli (2018) El papel de la industria maquiladora en Ciudad Juárez. Universidad de Nuevo Leon, *Revista vinculategica*, pp.555-56 http://www.web.facpya.uanl.mx/Vinculategica/Vinculategica_3/60%20CASTELLANOS.pdf
- Castro Lugo, D., Huesca Reynoso, L., & Zamarrón Oztuca, N. (2021). Discriminación salarial por género, en la industria manufacturera de la frontera norte de México, en el periodo 2005-2011 . *Nóesis. Revista De Ciencias Sociales*, 24(47), 51–82. <https://doi.org/10.20983/noesis.2015.1.2>
- Fuentes, N. A., Brugués Rodríguez, A., González König, G., & Carrillo Viveros, J. (2020). El impacto económico en la industria maquiladora y en la región fronteriza del norte de México debido al alza de 100% del salario mínimo. *Región Y Sociedad*, 32, e1230. <https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1230>
- Fuentes, C., y Fuentes, N. (2004). Desarrollo económico en la frontera norte de México: De las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local. Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 6(11). Recuperado de <https://revistascientificas.us.es/index.php/arauca>
- Galhardi, R. (1998). Maquiladoras prospect of regional integration and globalization in Employment. En *Employment and Training Paper No. 1*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120313.p

- Garduño Palomino, Karina Yazmín (2021) Estado de avance de la industria 4.0 en la maquiladora: efectos en el empleo en Mexicali, México, en PAAKAT: rev. tecnol. soc. vol.11 no.21 Guadalajara sep. 2021 Epub 09-Nov-2021
- González, R., R., S. (2013). *La calidad de vida en Tijuana y Monterrey. Un estudio exploratorio-comparativo*. 49, 25, 109–129.
- Hernández Gómez, E. (2001). Globalización y segregación urbana en Tijuana, Baja California. *Comercio Exterior*, 51(3), 234-242.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). Síntesis metodológica de la estadística del programa de la industria manufacturera, maquiladora y servicios de exportación / Instituto Nacional de Estadística y Geografía.-- }INEGI, c2015.
- Lara, A. (2000). El nacimiento de las maquiladoras de tercera generación: El caso Delphi-Juárez. *Comercio Exterior* (50): 770-779.
- Martínez Cuero, Julieta (2020) El impacto de las empresas transnacionales en las condiciones de vida de la población en Tijuana (México). Febrero 20, Revista de El Colegio de San Luis <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/946/xml#info>
- Max-Neef, M. A., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1994). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones* (1. ed). Icaria.
- Méndez, E. (1995). La industria maquiladora en Tijuana: Riesgo ambiental y calidad de vida. *Comercio Exterior* , 1(158): 160-170. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines>
- Meza Orozco, Nayeli. (2019). Maquila, industria Dividida. En *Reporte Indigo*, 06, <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/maquila-industria-dividida-criticas-condiciones-laborales-desigualdad-economia/>
- Nussbaum, M.C. (2012). *Creating Capabilities*. E.U.A.
- ONU (2015). *Objetivos Desarrollo Sostenible*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>.
- Pradilla, E. (1982). Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina. En E. Pradilla (ed.). *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina* (pp. 267-334). Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

- Sánchez, R. (1990). Condiciones de vida de los trabajadores de la maquiladora en Tijuana y Nogales. *Frontera Norte*, 4(julio-dic.): 153-181. Recuperado de <https://fronteranorte.colef.mx/index.php/frontera>
- Sánchez Limón, M. ., Montiel Méndez, O. y Montiel Méndez, J.(2018) *Administración y praxis* (tomo I): Un enfoque desde la industria maquiladora. UAT, COLOFON, Consejo de Publicaciones. ISBN Obra completa (Colofón): 978-607-8622-32-0, pp.164
- Sandoval, J. (1985). La internacionalización del capital y el proceso de industrialización de la frontera México-Estados Unidos. *Nueva Antropología*, VII(26): 21-40. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/159/15972603.pdf>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Planeta.
- Solís, M. (2011). El género, la fábrica y la vida urbana en la frontera. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 26(3): 535-561. DOI: 10.24201/edu.v26i3.1374.
- Viveros, C. (2002). Auge y crisis de la industria maquiladora en la Frontera Norte: el papel del gobierno mexicano y los grupos de la élite maquiladora, 1965-2001. El colegio de México, Centro de estudios internacionales, Tesis de licenciatura, 138, pp. Identificador 990004858310302716
- Zamorano, C. C. (2006). Ser inmigrante en Ciudad Juárez. Itinerarios residenciales en tiempos de la maquila. *Frontera Norte*, 18(35),29-53. [fecha de Consulta 9 de Mayo de 2022]. ISSN: 0187-7372. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13603502>

Capítulo 8

¿Por qué entender la soberanía es importante para el desarrollo global? La administración Trump y su impacto en la cooperación internacional

Francisco Cárdenas Ruiz¹

José de Jesús Alejandro Monjaraz Sandoval²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257279>



¹ Docente en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, UABC. Correo electrónico: cardenasf24@uabc.edu.mx.

² Docente en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, UABC. Correo electrónico: jmonjaraz@uabc.edu.mx.

Introducción

Desde la paz de Westfalia hasta mediados del siglo XX, la noción de la soberanía nacional en las relaciones internacionales ha girado en torno a la relación entre el gobierno y el territorio administrado. Esta visión de una representación política del mundo dividido en unidades territoriales, con un gobierno debidamente reconocido internacionalmente, ha sido el objeto de estudio de las teorías clásicas de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, la práctica de la política internacional ha demostrado que los actores sostienen nociones diferenciadas de la soberanía en la medida que interactúan en el sistema internacional. En este orden de ideas, el objetivo del presente capítulo es determinar la influencia de la idea de la soberanía nacional de la administración Trump en la política exterior de Estados Unidos y su impacto en la cooperación internacional en los primeros dos meses de su segundo mandato. Más específicamente, el trabajo busca explicar la forma en la que las ideas clave como la de la soberanía pueden generar disposiciones de comportamiento de los actores y, en consecuencia, afectar el desarrollo global.

De esta forma, el trabajo sostiene como argumento que la idea de la soberanía nacional que fundamenta la narrativa “Make America Great Again” (MAGA) ha determinado un cambio estructural en la política exterior estadounidense, lo cual ha generado el repliegue de Washington en la cooperación internacional. Para sustentar este argumento, este texto presenta un marco de análisis constructivista que discute la idea de la soberanía nacional, que sostiene que la idea de la soberanía es un recipiente vacío que, a lo largo de la historia, ha sido llenado con valores y narrativas diferenciadas de lo que significa o debería significar la autonomía estatal, lo cual ha dado a los actores racionalidades diferenciadas para la acción. En este sentido, la idea de la soberanía nacional es dinámica y contribuye a moldear la identidad nacional de los actores y, por lo tanto, la política exterior.

Para cumplir con su objetivo, este capítulo está dividido en cinco secciones. La primera sección ofrece un marco teórico constructivista para explicar la soberanía nacional como un concepto dinámico basado en construcciones narrativas concretas que impulsan los actores para fundamentar sus prácticas. La segunda sección aborda la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos y sus tradiciones de política exterior. La tercera sección identifica los valores que fundamentan la idea de la soberanía que se enmarca en la narrativa MAGA representada por Donald J. Trump y su impacto en la política exterior de Estados Unidos. La cuarta sección ofrece una serie de reflexiones sobre el impacto de la idea de la soberanía nacional de Trump en materia de migración. Por último, el trabajo ofrece una serie de conclusiones generales que abordan la forma en la que ideas clave como la soberanía, a través de una visión constructivista, producen cambios en el orden mundial.

Constructivismo y la idea de la soberanía nacional

La soberanía ocupa un lugar central en las relaciones internacionales modernas y en la teoría política. Históricamente, la Paz de Westfalia (1648) marcó el inicio de un sistema que reconoció a los estados como unidades primarias de autoridad. Este modelo estableció principios como la no intervención y los límites territoriales como marcadores del poder político supremo. Un análisis dialéctico de esta evolución revela cómo la soberanía surgió de la tensión y síntesis entre fuerzas opuestas, lo cual dio como resultado un marco que sigue sustentando la estructura del sistema internacional (Krasner, 1999; Bull, 1977).

Las perspectivas clásicas de las Relaciones Internacionales siguen analizando la soberanía desde una perspectiva westfaliana, las cuales enfatizan los principios fundamentales como la integridad territorial, la no intervención y la autonomía estatal. Pese a que la soberanía ha evolucionado a través de contradicciones históricas, el paradigma westfaliano sigue siendo central. Autores como John Bodin y Thomas Hobbes fundamentaron el concepto de la soberanía con la idea de que un gobierno fuerte y reconocido es la única garantía de orden dentro de un territorio delimitado (Vattel, 1987; Bull, 1977). Para Vattel, la soberanía represen-

ta igualdad legal, mientras que Schmitt la visualiza como una decisión existencial. Stephen Krasner la denomina como hipocresía organizada (1999), y Robert Jackson la expresa como ficción poscolonial (1990). Esta plasticidad confirma que la soberanía no es un principio, sino un lenguaje de poder en constante reescritura.

Este trabajo sostiene que, en el fondo, la idea de la soberanía westfaliana no es una esencia, sino una estructura normativa que adquiere significado según las narrativas dominantes. Mientras las teorías clásicas enfatizan su dimensión territorial y legal, el constructivismo sostiene que su contenido siempre ha sido dinámico. Es un espacio de disputa donde se proyectan ideales de orden, estabilidad, poder y resistencia. Por tanto, la soberanía no evoluciona en respuesta a nuevas dinámicas, como la globalización, sino que su vacío definitorio permite que cada época la determine de acuerdo con sus propias narrativas, con base en sus contradicciones y ambiciones.

Desde Westfalia, la soberanía ha operado como un marco vacío que las teorías y prácticas políticas llenan con significados contingentes. El gobierno-territorio fue su forma, pero su contenido siempre dependió de quién narrara su propósito. Para Bodin, la soberanía es orden absoluto; Hobbes lo relaciona con la estabilidad. Carl Schmitt (1922) reordenó al concepto con la noción de decisión excepcional durante tiempos de crisis, lo cual priorizaba la acción práctica sobre el marco legal. Tal como se abordará detalladamente más adelante, Krasner argumentó que la soberanía es una hipocresía organizada (1999), en la que los Estados manipulan su significado de acuerdo con sus intereses estratégicos. Por ejemplo, con la intervención selectiva o la defensa de la no intervención. Por su parte, Robert Jackson expuso cómo el principio westfaliano de soberanía legal se aplica incluso a “Estados cuasi-soberanos” (1990) sin control real sobre sus territorios, revelando que el concepto es atemporal y puede contener contradicciones de acuerdo con la interpretación del derecho y el contexto espacio-temporal que se analiza.

Siguiendo el argumento anterior, Keohane sostiene en su estudio *Sovereignty in the International Society* (2003) que la institución wesfaliana del Estado soberano está siendo transformada, aunque no reemplazada, en respuesta a los intereses de los actores en una economía política que se ha

globalizado rápidamente desde las reformas neoliberales de la década de 1980 (Keohane, 2003, p. 156). Según el autor, las nuevas dinámicas de la soberanía ya no permiten a los Estados ejercer un control absoluto sobre lo que ocurre dentro de sus fronteras, ya que las decisiones son tomadas por empresas a nivel global y las políticas de otros Estados tienen un impacto significativo en el interior de los países. Desde una perspectiva racionalista-institucional, Keohane argumenta que la soberanía, bajo condiciones de interdependencia compleja, no actúa como una barrera territorial que otorga autonomía a los Estados, sino que es un recurso de negociación en una política caracterizada por redes transnacionales complejas (Keohane, 2003, p. 155).

Desde una perspectiva institucionalista liberal, Keohane muestra que la noción de la soberanía nacional, debido a las dinámicas de la globalización, ha evolucionado hasta difuminar su relación tradicional westfaliana. Esta aproximación ofrece a este estudio una herramienta importante en la medida en que explica la mutación westfaliana de los derechos soberanos hacia una idea de la “soberanía extendida”. Esta perspectiva refiere que los Estados adoptan normas internacionales al integrarse a organizaciones internacionales con el objetivo de obtener mayor seguridad, acceder a mayores beneficios o influir en las políticas de otros Estados (Keohane, 2003). Si bien esta visión basada en la noción racionalista de costo-beneficio no es equiparable a la idea constructivista que sostiene que la soberanía es un concepto dinámico, aporta a este estudio una categoría de análisis fundamental en las relaciones internacionales actuales: la idea de la “soberanía extendida”, noción que hace referencia al amplio compromiso que los Estados han adquirido en las instituciones internacionales en detrimento de la soberanía estatal.

Por otro lado, en el estudio *Sovereignty: ORGANIZED HYPOCRISY*, Stephen D. Krasner (1999) argumenta que históricamente la soberanía ha tenido una estructura flexible y contradictoria. El estudio de Krasner busca comprender qué ha significado en la práctica el concepto de Estado soberano en relación con la soberanía legal internacional y la soberanía westfaliana. No obstante, el estudio reconoce cuatro dimensiones de la soberanía con distintos significados: 1) soberanía nacional, referida a la organización de la autoridad pública dentro de un Estado y al nivel de

control efectivo ejercido por quienes ostentan la autoridad; 2) soberanía de interdependencia, referida a la capacidad de las autoridades públicas para controlar los movimientos transfronterizos; 3) soberanía legal internacional, referida al reconocimiento mutuo de Estados u otras entidades; y 4) soberanía westfaliana, referida a la exclusión de actores externos de las configuraciones de autoridad nacional (Krasner, 1999, p. 9). Para el autor, estos cuatro significados de la soberanía no están lógicamente acoplados, ni han coexistido en la práctica.

Aunque Krasner ofrece una crítica de la visión fija de la soberanía de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales como el Realismo y el neoliberalismo institucional, la tesis de su estudio es que el sistema internacional es un entorno en el que la “lógica de las consecuencias” domina sobre la “lógica de lo adecuado”, lo cual significa que impera un marco individualista basado en la idea materialista del poder. De acuerdo con Krasner, las justificaciones de los estados para violar la soberanía han variado, pero la práctica de la “hipocresía organizada” ha sido una característica estructural del sistema internacional: los Estados han invocado y transgredido las normas de la soberanía según su conveniencia. Sin embargo, contrario a los estudios constructivistas, Krasner otorga mayor peso a la importancia de las asimetrías de poder. De acuerdo con este autor, en el entorno internacional, los gobernantes escanean constantemente en busca de recursos, materiales e ideológicos, que mejoren su capacidad de permanecer en el poder y promover los intereses de sus seguidores. Por lo tanto, la lógica de las consecuencias domina sobre la lógica de lo adecuado. Las normas, aunque no irrelevantes, no tienen el peso que el constructivismo les ha atribuido (Krasner, 1999, p. 50).

De acuerdo con Arturo Santa Cruz, la crítica que hace Krasner sobre la influencia de las normas en la política internacional está sostenida con base en un error epistemológico que equipara la noción constructivista de las normas con las “buenas” normas, noción que el constructivismo no sostiene (Santa Cruz, 2011, p. 30). La visión de la soberanía de Krasner implica que el significado de la soberanía, en las cuatro categorías que enfatiza, permanece inmóvil y son los estados los que, a través de la política de poder, transgreden y manipulan los significados de la soberanía según su conveniencia. Por lo tanto, el enfoque sobre la “hipocresía

organizada” visualiza la idea de la soberanía como un concepto inmóvil, pero susceptible de ser tergiversado por los actores para promover intereses específicos.

Contrario a lo que sostiene Krasner, Santa Cruz (2011) expone que la soberanía es un componente estructural del sistema internacional que ha sido construido y reconstruido por la interacción social de los actores estatales y no estatales. En este sentido, la soberanía da forma a la identidad y a los intereses de los agentes, que produce disposiciones de conducta y no acciones particulares (Santa Cruz, 2011, p. 21). Esta visión de la soberanía de Santa Cruz se basa en el argumento constructivista que sostiene que la identidad, y las ideas como la soberanía, de los Estados es moldeada a partir de la constitución mutua entre estructura y agente: “la soberanía es lo que la estructura normativa que sostiene la existencia de los Estados hace de ella” (Santa Cruz, 2011, p. 21), lo cual significa que la concepción de la soberanía ha sido producida y reproducida a nivel sistémico. Asimismo, en contraposición a la idea de Krasner sobre las normas, Santa Cruz (2011) sostiene que las normas como la soberanía le dan forma a la identidad y a los intereses de los actores: produce disposiciones de conducta y no acciones específicas.

En adición al enfoque de Santa Cruz, este trabajo reconoce que significados clave como el de soberanía son moldeados, de la misma forma, a nivel estatal, por medio de la pugna entre narrativas dominantes. Por lo tanto, el enfoque teórico de este capítulo sostiene que la idea de la soberanía es construida y reconstruida en un doble nivel. A nivel nacional, los actores interactúan políticamente en un proceso donde distintas narrativas pugnan por alcanzar la hegemonía política. En un sistema democrático, los actores domésticos participan en procesos políticos donde tienen la capacidad de promover sus agendas en un entorno en el que distintos actores estatales y no estatales respaldan o buscan impugnar sus agendas. En este proceso, los actores sustentan sus narrativas y prácticas con base en entendimientos intersubjetivos que han sido construidos históricamente a través de un proceso sociológico nacional y sistémico. Por lo tanto, la idea de la soberanía descansa en valores compartidos a nivel internacional, pero también con base en valores, ideas y normas nacionales. Este proceso es dinámico, ya que la formación de los enten-

dimientos intersubjetivos que le dan forma a la idea de la soberanía de los actores se construye y reconstruye sociológicamente.

Por otro lado, a nivel sistémico, Reus-Smit (2009, p.189) argumenta que los valores que cimientan la soberanía han variado de una sociedad de Estados a otra, lo cual ha generado racionalidades opuestas para la acción del Estado y diferentes prácticas institucionales básicas. Para Reus-Smit, “las instituciones fundamentales son producidas y reproducidas por prácticas institucionales básicas, cuyo significado se define por las reglas institucionales fundamentales que encarnan” (Reus-Smit, 2009, p.179). Por ejemplo, el bilateralismo, el multilateralismo y la diplomacia son prácticas, pero, de la misma forma, se estructuran como una institución fundamental dominante. Por ello, las narrativas contrahegemónicas que desafíen los valores en los que se cimientan las prácticas institucionales básicas pueden generar cambios en las instituciones fundamentales dominantes, ya que son inherentes.

Siguiendo la lógica anterior, desde una perspectiva sistémica, la noción de soberanía nacional es una institución fundamental que produce disposiciones de comportamiento, que está codificada como una estructura normativa del sistema internacional que se ha construido y reconstruido por medio de la interacción social de los actores. Para Reus-Smit,

las estructuras normativas son conjuntos coherentes de creencias, normas y principios intersubjetivos que desempeñan dos funciones en el ordenamiento de las sociedades internacionales: definen qué constituye un actor legítimo, autorizado a todos los derechos y privilegios del estatismo, y definen los parámetros de principios básicos que definen y configuran la política internacional, y son “estructuras” porque “limitan y moldean a los agentes y las agencias...”. (Reus-Smit, 2009, p. 189)

Bajo esta lógica, las estructuras normativas reflejan, y a la vez moldean, la identidad de los actores en el sistema internacional. Por ello, de la misma forma en la que las estructuras normativas moldean la identidad y el comportamiento, los actores pueden desafiar e intentar cambiar las normas. Por ello, los valores que fundamentan nociones básicas como la soberanía no pueden definirse estrictamente, ya que dependen de creen-

cias, normas y principios que están constantemente en disputa. Por ello, el constructivismo hace énfasis en las narrativas, ya que estas contribuyen a consolidar el carácter normativo de las estructuras al promover la difusión y aceptación de ideas compartidas, lo cual facilita que se vuelvan hegemónicas. Este proceso contribuye a la construcción de una identidad común entre los actores, quienes eventualmente alinearán sus prácticas y recursos materiales con dichas ideas (Weldes, 2009; Wendt, 1999).

En adición a lo anterior, aunque la estructura normativa sustenta la idea de la soberanía, se ha construido con base en un proceso sistémico de interacción social; cada sociedad la interpreta y adapta conforme a sus propios valores nacionales. Esto no implica que la soberanía atraviese un filtro que detenga la reconstrucción de su noción, sino que su significado evoluciona de manera constante. En consecuencia, la concepción de la soberanía dependerá tanto de los valores y narrativas que sustentan la identidad nacional de cada Estado como de la estructura normativa que regula la interacción entre los Estados a nivel sistémico. Desde una perspectiva sistémica, Reus-Smit sostiene que

las creencias hegemónicas acerca del propósito moral del Estado representan el núcleo de este complejo normativo, y proporcionan los fundamentos justificativos del principio de soberanía y de la norma prevaleciente de justicia procedimental pura. (...) estas creencias son hegemónicas, no solo porque son las únicas concepciones del propósito moral del Estado que se propagan en un contexto cultural e histórico dado sino porque, en sentido estricto, son incorporadas por la coalición dominante de Estados y, en un sentido más amplio, constituyen la justificación predominante, socialmente sancionada, de los derechos soberanos. (Reus-Smit, 2009, p.190)

Bajo la misma lógica, Zehfuss (2009) argumenta que las ideas se vuelven hegemónicas a través de la disputa entre distintos discursos político-ideológicos, los cuales articulan y redefinen los significados colectivos que configuran tanto las normas como la identidad. Sin embargo, esto no implica que los Estados simplemente acepten o rechacen las normas e ideas derivadas de estas estructuras normativas. En muchos casos, los Estados

intentan ajustarlas a sus propios valores nacionales. La construcción de la “congruencia” entre las normas nacionales y las normas internacionales constituye un elemento clave para lograr su aceptación (Acharya, 2004). Por lo tanto, los responsables de la “localización” de normas construyen discursivamente congruencia entre las normas transnacionales y las creencias y prácticas locales. Dicha construcción de “congruencia” describe el ajuste entre las normas internacionales y las normas nacionales y no “el grado de ajuste entre dos normas internacionales que compiten entre sí” (Acharya, 2004, p. 243).

El proceso descrito anteriormente constituye un mecanismo dinámico de correspondencia. Con el propósito de profundizar en la visión dinámica de la congruencia, Acharya (2004) define dos conceptos que facilitan el análisis de la adopción de normas en la práctica: por un lado, el “framing” (“encuadre”) y, por otro lado, el “grafting” (“injerto” o trasplante incremental de normas”). El “framing” refiere que los vínculos entre las normas existentes y las normas emergentes no suelen ser obvios y deben ser contruidos activamente por los defensores de las nuevas normas. Mediante el encuadre, los defensores de las normas destacan y “crean” los problemas utilizando un lenguaje que los nombra, interpreta y dramatiza (Acharya, 2004, p. 243). Es decir, el “framing” puede generar la percepción de que una norma extranjera posee un carácter local. Por su parte, el “grafting” representa una estrategia utilizada por los actores para institucionalizar una norma nueva al asociarla con una norma preexistente dentro del mismo ámbito temático. Esta asociación se basa en la existencia de una prohibición o mandato similar, lo que facilita su aceptación y legitimación (Acharya, 2004, p. 4).

Las categorías de análisis anteriores permiten analizar los procesos complejos de reconstitución, ya que, de acuerdo con Acharya (2024, p. 244), la localización es la construcción activa, a través del discurso, el encuadre, el injerto y la selección cultural, de ideas extranjeras por parte de los actores locales, lo que hace que las primeras desarrollen una congruencia significativa con las creencias y prácticas locales (Acharya, 2004, p. 244). De esta forma, el enfoque de Acharya permite visualizar la adopción de ideas y normas que conforman los significados colectivos que le dan forma a la concepción de la soberanía nacional de cada país

como un proceso dinámico en el que los actores, a través del discurso, moldean sus propios significados para construir congruencia entre lo nacional y lo internacional.

Por otro lado, el estudio titulado “Writing Sovereign Identities: Wilson Administration Intervention in the Mexican Revolution” de Cynthia Weber (1992), el cual ofrece un análisis de la soberanía nacional desde una perspectiva constructivista. El estudio de Weber argumenta que conceptos clave como el de soberanía no pueden definirse de forma estricta, ya que dependen de la identidad del Estado y de las narrativas que impulsan los actores en virtud de promover sus intereses políticos. Dicho de otra forma, la autora sostiene que “los significados no son, desde este punto de vista, inequívocos o evidentes, sino que las prácticas discursivas participan en la constitución de comunidades interpretativas y en la inscripción de significados” (Weber, 1992, p. 332).

Para probar esta hipótesis, Weber explica que el discurso de la soberanía ha estado ampliamente ligado al discurso de “la intervención” y, de acuerdo con esta lógica, estudia la invasión de Estados Unidos al puerto de Veracruz en 1914. La autora señala que Wilson

sostuvo que el gobierno provisional de México gobernado por Huerta no era soberano porque no era un gobierno de, por y para el pueblo mexicano. Por lo tanto, el Estado mexicano representado por el gobierno provisional no era soberano. Según esta lógica, la acción de Estados Unidos no podía ser una intervención porque estaba dirigida contra el gobierno provisional, un agente del Estado que no era soberano. Si se acepta esta lógica, entonces la pretensión de actuar en nombre del pueblo soberano de México mientras se actuaba contra el gobierno provisional no era una contradicción (Weber, 1992, pp. 332-333).

Con base en el ejemplo anterior, Weber explica que el proceso de construcción de la soberanía nacional es dinámico y depende de las prácticas discursivas de los actores para la formación de comunidades interpretativas. Por esta razón, el análisis de la soberanía nacional de cada Estado requiere examinar las prácticas discursivas de los actores que inciden en la política nacional y en la política exterior. En este orden de ideas,

el presente texto sostiene que el concepto de soberanía no puede definirse de forma estricta, ya que depende de articulaciones concretas que están ligadas a narrativas hegemónicas, la identidad de los Estados y a la membresía a una organización internacional de la cual derivan entendimientos soberanos específicos.

La teoría constructivista desafía la concepción westfaliana y estática de la soberanía que ha prevalecido en la disciplina de las Relaciones Internacionales al demostrar que este concepto es una construcción normativa moldeada por las interacciones sociales y las narrativas dominantes en cada contexto histórico. Mientras que las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales han abordado la soberanía como un principio fijo basado en la integridad territorial y la autonomía estatal, el constructivismo sostiene que su significado es dinámico y sujeto a reinterpretaciones constantes. Por lo tanto, la soberanía es una estructura normativa que se construye y reconstruye a través de la interacción social de los actores, lo que implica que su contenido no solo se determina en el ámbito internacional, sino también en el nivel doméstico mediante la disputa entre discursos político-ideológicos.

Desde esta perspectiva, la soberanía no es simplemente manipulada por los Estados de acuerdo con sus intereses estratégicos, como sugiere Krasner (1999) con su noción de “hipocresía organizada”, sino que su significado se configura a partir de valores compartidos y normas que estructuran el comportamiento estatal. Como argumentan Reus-Smit (2009) y Acharya (2004), la soberanía se transforma en función de la manera en que los actores enmarcan y adaptan las normas internacionales a sus propias estructuras nacionales. En este sentido, la idea de soberanía nacional de actores específicos debe entenderse como una construcción discursiva que refleja tanto su visión del orden internacional como la identidad política que busca proyectar a nivel global.

Lo anterior no sugiere que los actores guían ciegamente su comportamiento por las ideas y normas, como apuntaría Krasner. Al contrario, el enfoque constructivista sostiene que las narrativas sirven a la acción estratégica, ya que ofrecen a los actores fundamentos para la acción, lo cual les otorga coherencia y propósito en la formulación de tácticas políticas. Sin embargo, tal como apunta Santa Cruz, los entendimientos

intersubjetivos no producen acciones específicas, sino disposiciones de comportamiento, lo cual se despega de la idea de “hipocresía organizada” de Krasner, ya que no se basa completamente en una idea materialista del poder. Las ideas importan en la política internacional no solo porque le dan estructura y una justificación a la acción política, sino porque, en la misma medida, pueden transformar las reglas del juego a nivel internacional al impugnar las narrativas dominantes como la de la soberanía.

Por lo tanto, el presente enfoque analítico es pertinente para explicar la política exterior de Estados Unidos bajo el mandato de Trump, ya que la idea de la soberanía nacional del mandatario estadounidense debe entenderse como una construcción discursiva que refleja tanto su visión del orden internacional como la identidad política que busca proyectar a nivel global. Este análisis sugiere que la política exterior de Estados Unidos no puede ser interpretada únicamente bajo la lógica de los intereses materiales y estratégicos, sino que debe examinarse a través de los discursos que justifican la acción del Estado en el escenario internacional. Tal como demuestra Weber (1992), la soberanía puede ser redefinida discursivamente para legitimar ciertas políticas. En el contexto actual, la noción de soberanía promovida por el liderazgo estadounidense influye en la manera en que el país negocia su participación en organizaciones internacionales, justifica intervenciones o rechaza ciertas normas globales. Así, el constructivismo ofrece una herramienta clave para comprender cómo la soberanía no es un concepto estático, sino una categoría en disputa que evoluciona en función de las relaciones de poder, las identidades estatales y las narrativas hegemónicas en cada período histórico.

La idea de la soberanía nacional de Estados Unidos y sus tradiciones de política exterior

Los valores nacionales en los que descansa la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos están codificados en la identidad nacional estadounidense desde la Declaración de Independencia (1776). Dichos valores nacen con el objetivo de alcanzar el proceso de emancipación de las Trece Colonias del Reino de Gran Bretaña. La Declaración refleja la idea estadounidense de derechos soberanos al sostener que “todos

los hombres son creados iguales, que su Creador los dota de ciertos derechos inalienables, que entre ellos se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Que para asegurar estos derechos se instituyen gobiernos entre los hombres, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados. Que siempre que cualquier forma de gobierno se vuelva destructiva de estos fines, el derecho del pueblo es modificarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno..." (The Declaration of Independence, 1776).

La afirmación que sostiene la Declaración de Independencia, que refiere que el poder que emana del gobierno deriva del consentimiento de los gobernados, implica que la soberanía recae en el pueblo. Esta idea, además de legitimar el proceso de emancipación colonial de Estados Unidos, le da forma a la identidad nacional. En adición, la Declaración reza:

Pero cuando una larga serie de abusos y usurpaciones, que persiguen invariablemente el mismo objetivo, demuestra el propósito de reducirlos a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar a ese gobierno y proporcionar nuevos guardias para su seguridad futura. (...). Tal ha sido el paciente sufrimiento de estas Colonias; y tal es ahora la necesidad que los obliga a alterar sus antiguos sistemas de gobierno. La historia del actual Rey de Gran Bretaña es una historia de repetidas injurias y usurpaciones, todas ellas teniendo como objetivo directo el establecimiento de una tiranía absoluta sobre estos Estados. (The Declaration of Independence, 1776)

De esta forma, los valores en los que descansa la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos fueron formados en contraposición a las aspiraciones coloniales de Europa en América. Dicha perspectiva le dio forma a la Doctrina Monroe en 1823, la cual sostiene que

En las discusiones a que ha dado lugar este interés y en los acuerdos con que pueden terminar, se ha juzgado la ocasión propicia para afirmar, como un principio que afecta a los derechos e intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por la condición de libres e independientes que han adquirido y mantienen, no deben en lo adelante ser considerados como objetos de una colonización

futura por ninguna potencia europea (...): Solo cuando se invaden nuestros derechos o sean amenazados seriamente responderemos a las injurias o prepararemos nuestra defensa. (The Monroe Doctrine, 1823)

Por lo tanto, Estados Unidos, a nivel continental, al buscar contrarrestar la influencia de Europa en América por medio de la Doctrina Monroe, contribuyó a formar un bloque de Estados republicanos separados de Europa en América (Santa Cruz, 2011). Mientras a nivel nacional, esta doctrina respondió a la idea codificada en la Declaración de la Independencia que sostiene que el poder de los gobiernos deriva “del consentimiento de los gobernados”. La idea de la soberanía nacional de Estados Unidos no solo surgió a partir de un entendimiento sistémico de la soberanía según las normas westfalias, sino que el proceso de formación de la identidad nacional definió su visión sobre los derechos soberanos al tomar como fundamento su propia independencia.

Pese a lo anterior, la evolución de la interacción de Estados Unidos a nivel continental ha mostrado distintas interpretaciones de sus propias doctrinas. Por ejemplo, el presidente James K. Polk (1845-1849) reinterpreto la Doctrina Monroe para fundamentar y legitimar el expansionismo estadounidense. A la luz de la anexión de la República de Texas y las disputas por parte de México de dicho territorio, Polk consideró, con base en una idea westfaliana de la soberanía, en su Discurso Inaugural el 4 de marzo de 1845, que

el problema de la anexión como concerniente exclusivamente a los Estados Unidos y a Texas. Son potencias independientes capaces para contratar, y las naciones extranjeras no tienen derecho para interponerse entre ellas o para hacer objeciones a su reunión. Las potencias extranjeras no parecen comprender el verdadero carácter de nuestro Gobierno. Nuestra Unión es una Confederación de Estados independientes, cuya política es la paz de uno con otro y con todo el mundo. Ensachar sus límites equivale a extender el dominio de la paz sobre territorios adicionales y sobre millones de habitantes. (Polk, 1845a)

Por otro lado, el 2 de diciembre de 1845, en el mensaje anual al Congreso, Polk aludió a la Doctrina Monroe para defender la postura del gobierno ante la anexión de Texas frente a la posible intromisión de Europa:

Podemos reclamar por consiguiente para este Continente la misma actitud de no intervención de parte de los europeos. Las Naciones de América son igualmente soberanas e independientes que las de Europa. Poseen los mismos derechos y son independientes de toda interposición extranjera para hacer la guerra, para concluir la paz y para manejar sus asuntos internos. El pueblo de los Estados Unidos no puede, por consiguiente, mirar con indiferencia los intentos de las potencias europeas para entrometerse en la acción independiente de las naciones de este Continente. (Polk, 1845b)

La narrativa de Polk conjugó los ideales que fundamentaron la Declaración de independencia en virtud de legitimar la anexión de Texas:

Debemos mantener siempre el principio de que los pueblos de este Continente son los únicos que tienen derecho para decidir sus propios destinos. Si alguna porción de ellos, que constituya un Estado independiente, se propone unirse a nuestra Confederación, esto será cuestión que tendrá que decidirse entre ese pueblo y nosotros, sin interposición extranjera. Nunca podremos consentir en que las potencias europeas se atraviesen para impedir semejante unión, porque ello pudiera trastornar el equilibrio de poderes que desearan mantener en este Continente. Hace cerca de un cuarto de siglo que se anunció claramente al mundo en el mensaje anual de uno de mis predecesores el principio de que: “Los continentes americanos, por la libre e independiente condición que han adoptado y mantenido, no podrán considerarse en lo sucesivo como objeto de futuras colonizaciones por ninguna potencia europea. (Polk, 1845b)

Por ello, lo que fue para México un despojo de sus territorios, de acuerdo con la narrativa enunciada por Polk, para Estados Unidos fue una forma de respetar “el derecho soberano” de los texanos de decidir su propio destino sin intervenciones externas. Esta perspectiva muestra la forma en

la que Estados Unidos ha hecho uso de doctrinas y valores para legitimar sus prácticas. Los valores expresados en la Declaración de Independencia y la idea de no intervención formulada en la Doctrina Monroe reflejan la identidad nacional y la concepción de la soberanía en Estados Unidos, las cuales se basan en la premisa de que el poder “emana del consentimiento de los gobernados”. Sin embargo, debido a la imposibilidad de definir de manera estricta el concepto de soberanía nacional, este trabajo propone revisar las doctrinas, narrativas y prácticas que permitan esclarecer su comprensión en distintos contextos históricos.

La política exterior de Estados Unidos no es monolítica, sino que refleja una combinación de intereses y valores que varían según el contexto histórico y político. Walter Russell Mead (1994) identifica cuatro tradiciones fundamentales en la política exterior estadounidense: hamiltoniana, jeffersoniana, jacksoniana y wilsoniana, cada una con diferentes enfoques sobre la soberanía y el papel del país en el mundo. Estas tradiciones no son absolutas ni mutuamente excluyentes, ya que los responsables de la política exterior han invocado elementos de varias de ellas según las circunstancias. Este trabajo explica la influencia de los valores de la tradición jacksoniana en la configuración de la narrativa “Make America Great Again” de Donald Trump. Sin embargo, es fundamental explicar los valores de cada una de las tradiciones para observar cómo dichos valores se han contrapuesto a lo largo del tiempo, lo que ha generado disposiciones diferentes para la acción.

En primer lugar, la tradición hamiltoniana, basada en la visión de Alexander Hamilton, promueve un gobierno federal fuerte como pilar de la estabilidad económica y la expansión del comercio estadounidense. Su visión se contrapuso a la de Jefferson en debates fundamentales, como la creación del Primer Banco Central estadounidense, en el cual Hamilton defendió la soberanía del gobierno federal para regular la economía y garantizar su funcionamiento (Kapstein, 1997, p. 38). En política exterior, los hamiltonianos se han inspirado en el modelo británico, ya que favorecen una política de “puertas abiertas” y la “libertad de los mares” como principios fundamentales para el acceso irrestricto de bienes y capitales estadounidenses a los mercados globales (Mead, 2009, p. 107). Esta tradición sostiene que el comercio es un medio de estabilidad in-

ternacional y que la prosperidad económica depende del respaldo del Estado a las empresas nacionales. En este sentido, la soberanía, desde la perspectiva hamiltoniana, se fundamenta en la capacidad del gobierno federal para consolidar una estructura económica y financiera que proteja los intereses estadounidenses en el mundo, asegurando la primacía de su modelo comercial y político.

En segundo lugar, la tradición jeffersoniana, basada en la visión de Thomas Jefferson, enfatiza la soberanía popular, el gobierno limitado y la primacía de la política nacional sobre la exterior. Frente a la centralización del poder promovida por los hamiltonianos, los jeffersonianos defendieron la autonomía de los estados y la restricción del poder federal, pues consideraban que un gobierno fuerte amenazaba las libertades civiles y facilitaba la tiranía (Kapstein, 1997, p. 36). Esta perspectiva se reflejó en su oposición a la creación del Primer Banco de los Estados Unidos, al considerar que representaba una intromisión indebida en la soberanía estatal y el autogobierno republicano.

En política exterior, los jeffersonianos rechazaban la guerra como herramienta de interés nacional, ya que priorizaban soluciones diplomáticas y sanciones económicas para la defensa de los valores estadounidenses (Mead, 2009, p. 189). Asimismo, los jeffersonianos creían en la expansión comercial sin intervención militar, pues consideraban que la influencia de Estados Unidos debía ejercerse mediante el ejemplo y no por la imposición de sus valores en el extranjero (Gil, 2017). En este sentido, la tradición jeffersoniana fundamenta la soberanía en el “consentimiento de los gobernados” y en la primacía del Congreso en los asuntos exteriores, ya que buscan limitar el poder del ejecutivo y evitar que la política exterior comprometa la democracia interna (Tucker y Hendrickson, 1990, p. 139).

En tercer lugar, la tradición wilsoniana, inspirada en la administración de Woodrow Wilson, promueve un internacionalismo basado en la expansión de la democracia y la cooperación internacional. A diferencia del aislacionismo jeffersoniano, el wilsonianismo sostiene que Estados Unidos tiene un deber moral y estratégico de influir en el mundo para garantizar la paz y estabilidad global (Mead, 2009, p. 138). Wilson justificó la intervención en la Primera Guerra Mundial bajo la premisa de

que la democracia debía prevalecer sobre regímenes autocráticos: “La neutralidad ya no es factible ni deseable cuando está en juego la paz del mundo y la libertad de sus pueblos” (Wilson, 1917). Esto marcó un cambio importante en la política exterior de Estados Unidos, ya que esta descansaba en el aislacionismo jeffersoniano. En términos de soberanía, el wilsonianismo reinterpreta este concepto bajo la lógica de que un gobierno solo es legítimo si deriva su autoridad del “consentimiento de los gobernados” (Tucker, 1993, p. 88), lo que justificó la intervención de Wilson en México en 1914. Wilson argumentó que, al haber un gobierno dictatorial, el de Victoriano Huerta, México no posee soberanía; por lo tanto, el deber, para Wilson, era ayudar al pueblo mexicano a restaurar la soberanía (Weber, 1992, pp. 332-333).

En suma, los elementos centrales de la tradición wilsoniana son la creencia de que existe una relación entre democracia y paz y que Estados Unidos tiene el deber moral de promoverla en el sistema internacional; la creencia de que la “paz perpetua” puede lograrse mediante la cooperación internacional, si se institucionaliza, aunque las naciones del mundo sigan siendo independientes; la idea de que mercados abiertos para el sistema económico mundial podrían favorecer la coexistencia pacífica de las naciones (Mead, 2009; Fromkin, 1994; Thompson, 2010). En este sentido, la tradición wilsoniana enfatiza la interdependencia entre soberanía, democracia y paz, a la vez que defiende una diplomacia activa para moldear el orden internacional.

En cuarto lugar, la tradición jacksoniana, inspirada en la presidencia de Andrew Jackson, se caracteriza por su enfoque populista, proteccionista y nacionalista, centrado en la defensa del “hombre común” frente a las élites políticas y económicas. Los jacksonianos sostienen que el gobierno debe garantizar la seguridad física y el bienestar económico de la nación, al evitar compromisos internacionales que no beneficien directamente a los ciudadanos estadounidenses (Gil, 2017). En política exterior, esta tradición desconfía del globalismo wilsoniano y del libre comercio hamiltoniano, ya que promueve el proteccionismo económico que prioriza el empleo y la autosuficiencia nacional (Mead, 2009, p. 259).

La soberanía, desde la perspectiva jacksoniana, radica en la independencia absoluta del pueblo estadounidense frente a cualquier autoridad

externa, lo que se traduce en una oposición a instituciones internacionales y acuerdos que limiten la autonomía de Estados Unidos. Además, los jacksonianos consideran que las relaciones internacionales son inherentemente conflictivas, por lo que favorecen una política de defensa robusta, con un ejército bien equipado y una doctrina de guerra que insiste en el uso máximo de la fuerza cuando la seguridad nacional está en riesgo (Mead, 2009, p. 254). De acuerdo con Gaddis, la tradición jacksoniana pugna por una política de seguridad que valora la acción rápida y decisiva, a menudo unilateral, en defensa de los intereses nacionales (Gaddis, 2005, p. 22).

No obstante, su tendencia aislacionista los hace reacios a intervenir en conflictos extranjeros a menos que haya una amenaza clara a los intereses vitales del país. Su código de honor, basado en la autosuficiencia, la igualdad y el orgullo nacional, refuerza su visión de una soberanía que no debe ser subordinada a ninguna burocracia internacional no elegida democráticamente (Deciancio, 2008, p. 6). En síntesis, la tradición jacksoniana defiende una concepción cerrada de la soberanía, donde la primacía de la voluntad popular y la fortaleza militar garantizan la independencia de Estados Unidos en el escenario global.

Los jacksonianos afirman que los valores de Estados Unidos poseen un carácter excepcional y que el gobierno tiene la obligación de hacer todo lo necesario para mantener libre y próspera a la “comunidad popular”. Esta postura exige que la política exterior de Estados Unidos se subordine a las necesidades internas de la nación y, en consecuencia, rechace cualquier sometimiento a una “autoridad” externa. Por esta razón, los jacksonianos sostienen que Estados Unidos debe preservar su soberanía y evitar cualquier subordinación a una “burocracia internacional” que el pueblo estadounidense no haya elegido democráticamente. Por lo tanto, cuando la opinión jacksoniana impera en el gobierno, esta influencia se manifestará en un repliegue de Washington en la asistencia internacional, la participación y la aceptación de normas y organizaciones internacionales. Asimismo, en términos económicos, una política exterior que descansa en valores jacksonianos primará por el bienestar económico nacional en detrimento de la participación del país en el comercio internacional.

En suma, la soberanía nacional de Estados Unidos ha adquirido distintos significados según los valores, fundamentos y tradiciones que han

moldeado su identidad nacional. Desde la Declaración de Independencia hasta la Doctrina Monroe y las diversas tradiciones que han orientado su política exterior, cada contexto histórico y los intereses en juego han determinado su interpretación. Mientras que el hamiltonianismo la vincula con el poder económico y la estabilidad, el jeffersonianismo resalta la soberanía popular y el autogobierno, el wilsonianismo la relaciona con la promoción de la democracia global y el jacksonianismo con la independencia absoluta y la primacía de la voluntad popular. Estas tradiciones han servido para justificar tanto la expansión territorial como el aislacionismo, lo que demuestra la flexibilidad del concepto en la práctica política. Así, la soberanía nacional de Estados Unidos no responde a una definición estática, sino a un principio sujeto a reinterpretaciones constantes que han influido en su política exterior según los valores predominantes en cada época. En este orden de ideas, la siguiente sección expone los fundamentos ideacionales que le dan forma a la narrativa MAGA con el fin de explicar la idea de la soberanía nacional que ostenta Estados Unidos bajo la administración Trump.

Make América Great Again (MAGA): la idea de la soberanía nacional de Estados Unidos en la administración Trump y sus impactos en la cooperación internacional

La administración de Donald J. Trump redefinió la concepción de soberanía nacional en la política exterior de Estados Unidos mediante una narrativa sustentada en valores jacksonianos y en el eslogan “Make America Great Again” (MAGA). En su primera administración, la visión de Trump enfatizó la primacía del interés nacional sobre los compromisos internacionales, lo cual privilegiaba una política proteccionista y aislacionista que alteró sustancialmente la política exterior de Estados Unidos. Desde su campaña en 2016, Trump promovió la idea de que para recuperar la soberanía nacional era importante recuperar el control sobre la economía y las decisiones políticas sin intervención de instituciones internacionales o tratados de libre comercio, los cuales juzgó como perjudiciales para el “pueblo estadounidense”.

En este sentido, la narrativa MAGA de Trump se alineó con la tradición jacksoniana al destacar la voluntad del “hombre común” frente a

las élites globalistas y al promover un enfoque de política exterior basado en la protección de la economía y el aislacionismo. De esta forma, desde 2016, la narrativa trumpiana estaba respaldada con una estrategia política basada en Twitter que le permitió tener la capacidad de llegar a sus partidarios con una respuesta mucho más simplificada a problemas complejos (Marx, 2017, p. 19). Esta forma de comunicación favoreció la perspectiva jacksoniana de la soberanía de Trump, ya que lo posicionó como “líder de la comunidad popular” frente a las élites globalistas. Un reflejo de su compromiso con los valores jacksonianos se manifestó cuando Trump ordenó colgar un cuadro de Andrew Jackson en el Despacho Oval como acto simbólico.

Por medio de la narrativa “Make America Great Again”, Trump planteó, como promesa de campaña, la “creación de 25 millones de empleos en una década” (BBC, 2016). Para ello, Trump buscaba construir una política comercial que estuviera subordinada a los objetivos de política interna. Esta retórica se materializó en la práctica cuando Trump impuso aranceles a países como China, Canadá y México, lo cual atentó contra la esencia del TLCAN. Posteriormente, por medio de órdenes ejecutivas, Trump tomó medidas como el retiro del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la renegociación del TLCAN y su guerra comercial declarada contra China. Trump argumentaba que estos acuerdos habían debilitado la industria manufacturera estadounidense y habían provocado la pérdida de empleos. Trump afirmó que “cada decisión en torno al comercio, los impuestos, la inmigración y los asuntos exteriores se tomará para beneficiar a los trabajadores y las familias estadounidenses. Debemos proteger nuestras fronteras de la devastación de otros países que fabrican nuestros productos, se roban nuestras industrias y acaban con nuestros empleos. La protección nos brindará una gran fuerza y prosperidad” (McMaster y Cohn, 2017). Este enfoque justificó la imposición de aranceles del 45 % a China y del 35 % a México (Okdiario, 2016). En su discurso inaugural de 2017, Trump criticó a la élite política y reiteró su postura soberanista: “La protección nos brindará una gran fuerza y prosperidad”.

De la misma manera, el proteccionismo también se reflejó en el retiro del Acuerdo de París. Trump justificó esta decisión argumentando que

“este acuerdo tiene poco que ver con el clima y más con otros países sacando ventaja de Estados Unidos” (El País, 2017). La acción evidenció su rechazo a la cooperación multilateral, ya que, según Trump, limitaba la soberanía económica del país. Desde su perspectiva, la soberanía estadounidense implicaba la capacidad de tomar decisiones independientes sin restricciones impuestas por acuerdos internacionales o instituciones globales, lo cual reflejó una noción jacksoniana de la soberanía.

En el ámbito de seguridad, Trump implementó políticas para limitar la llegada de inmigrantes a Estados Unidos, las cuales justificó bajo el argumento de la necesidad de proteger la soberanía nacional y garantizar la seguridad del país. Propuso la deportación de inmigrantes ilegales y la restricción de visas para países con historial de terrorismo, así como el financiamiento para construir un muro en la frontera con México (El Economista, 2016). En la Estrategia de Seguridad Nacional (2017), Trump estableció cuatro pilares clave: protección de la patria, promoción de la prosperidad, preservación de la paz mediante la fortaleza y proyección de la influencia estadounidense (Trump, 2017). Asimismo, enfatizó que “Estados Unidos actuará contra las amenazas en su origen: confrontaremos las amenazas antes de que lleguen a nuestra frontera”. Esta visión de la seguridad nacional reflejó los valores jacksonianos de protección territorial.

Asimismo, Trump cuestionó el papel de Estados Unidos en organismos multilaterales de seguridad. Su crítica a la OTAN se centró en la falta de aportes financieros europeos: “La OTAN tiene problemas, está obsoleta” (La Nación, 2017). Asimismo, el presidente estadounidense rechazó la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI), argumentando que “nunca cederemos la soberanía de Estados Unidos a una burocracia global no elegida democráticamente” (Trump, 2018). Asimismo, Trump mostró una perspectiva jacksoniana de la soberanía al afirmar que

hemos subsidiado a los ejércitos de otros países mientras permitimos que el nuestro quedara tristemente mermado. (...). Hemos defendido las fronteras de otros países mientras nos rehusamos a defender las nuestras, y gastamos billones y billones de dólares en el extranjero mientras la infraestructura de Estados Unidos ha quedado en muy mal estado y se ha deteriorado. Hemos hecho ricos a

otros países mientras la riqueza, la fuerza y la seguridad de nuestro país se ha esfumado en el horizonte. (McMaster y Cohn, 2017)

En el mismo sentido, Trump criticó la relación de seguridad entre Estados Unidos y Japón. De acuerdo con el mandatario estadounidense, Japón “debería pagar el costo de las tropas estadounidenses estacionadas en su territorio, o de lo contrario, aprenda a ‘defenderse’ en un entorno volátil e impredecible” (citado en Clarke y Ricketts, 2017). Siguiendo esta lógica en materia de seguridad, Trump argumentó que “vamos a dejar de tratar de construir democracias extranjeras, derrocar regímenes e intervenir imprudentemente en situaciones donde no tenemos derecho de estar (...). La guerra de Irak inició la desestabilización de Oriente Medio, dio inicio al Estado Islámico, a lo de Libia, a lo de Siria, declararía Trump” (Frenkel, 2016).

De la misma forma, la visión jacksoniana de la soberanía de Trump se reflejó en un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2018, en el que el mandatario argumentó que “las naciones soberanas e independientes son el único vehículo donde la libertad ha sobrevivido, la democracia ha perdurado o la paz ha prosperado”. En el mismo discurso, Trump sostuvo que “debemos proteger nuestra soberanía y nuestra preciada independencia por encima de todo” (Trump, 2018). Asimismo, el presidente estadounidense rechazó la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI), argumentando que “nunca cedemos la soberanía de Estados Unidos a una burocracia global no elegida democráticamente” (Trump, 2018). Mike Pompeo complementó esta postura afirmando que “nuestra misión es reafirmar nuestra soberanía y reformar el orden internacional liberal. Queremos que nuestros amigos nos ayuden y que ellos mismos ejerzan también su propia soberanía. Aspiramos a que el orden internacional sirva a nuestros ciudadanos, no que los controle” (Pompeo, 2018).

Como puede observarse, la idea de la soberanía nacional del primer mandato de Trump contribuyó a establecer cambios en la política exterior de Estados Unidos. Los valores nacionalistas jacksonianos predominaron en la administración para hacerle frente a un sistema que, según Trump, perjudicaba el estilo de vida estadounidense. Su enfoque proteccionista, su desconfianza en el multilateralismo y su énfasis en la identidad

nacional configuraron una nueva visión de la seguridad nacional que puso énfasis en la economía. Dicha visión jacksoniana de la soberanía influyó en la formulación de la política comercial proteccionista y en el enfoque aislacionista de la política exterior de Trump. En Washington, esta influencia se reflejó en el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), la salida formal del país del Acuerdo de París y la iniciativa para renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estos principios siguen desempeñando un papel fundamental en la orientación de la política exterior de Trump en 2025.

Bajo la misma lógica de su primera administración, tras asumir el poder en 2025, Trump promovió una política comercial aún más proteccionista y una agenda política exterior en concordancia con la noción jacksoniana de la soberanía. A través de órdenes ejecutivas, el presidente estadounidense decretó el 25 % de aranceles a todo el mundo, incluida China, la Unión Europea, México y Canadá. Aunque la aplicación de aranceles a países como México y Canadá se mantuvo pausada debido a la labor diplomática del gobierno de CDMX y Ottawa, finalmente el mandatario estadounidense decidió aplicarlos el cuatro de marzo de 2025.

Asimismo, en consonancia con la agenda jacksoniana y con un enfoque ultraconservador, Trump firmó una Orden Ejecutiva para la “Reevaluación y Realineación de la Ayuda Exterior de Estados Unidos” (OE 14169, 2025). Esta Orden Ejecutiva estableció una pausa de noventa días en todos los programas de asistencia al desarrollo en el extranjero, ya que el gobierno llevaría en ese periodo de tiempo una revisión exhaustiva de la ayuda internacional. La misma orden decreta que el gobierno de Estados Unidos suspenderá todos los programas de ayuda exterior existentes, salvo la asistencia alimentaria de emergencia y la ayuda militar a Egipto e Israel. El argumento de Trump sigue siendo el mismo que mantuvo en su primera administración: “America First”.

De acuerdo con lo anterior, la visión también se ha materializado en las siguientes decisiones: 1) retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París, el cual se titula *Putting America First in International Environmental Agreements* (EO 14162, 2025); 2) retiro de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 3) desmantelamiento de la Agencia de los Estados

Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); 4) retiro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y congelación de fondos de la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA). 5) Incremento de aranceles a aliados y retirada del Acuerdo Fiscal Global impulsado por la OCDE, el cual fija un gravamen mínimo de 15 % a nivel global para aquellas empresas con una cifra de negocio superior a los 750 millones de euros; 6) Suspensión de la ayuda militar a Ucrania y crear un fin a la guerra alineado con Rusia (National Archives, 2025).

En este orden de ideas, la administración Trump redefinió el concepto de soberanía en la política exterior de Estados Unidos a través de una narrativa jacksoniana que se cristalizó en el lema “Make America Great Again”. Desde una perspectiva constructivista, esta reconfiguración de la soberanía respondió a una identidad nacional en la que el proteccionismo económico, el aislacionismo y el rechazo a la cooperación multilateral se presentaron como mecanismos esenciales para restaurar, según Donald J. Trump, la grandeza de Estados Unidos. La política exterior de Trump, tanto en su primer mandato como en su regreso al poder en 2025, se articuló sobre la base de una visión en la que la soberanía está subordinada a los intereses del pueblo estadounidense, lo cual implica la búsqueda de la autonomía absoluta en la toma de decisiones económicas, de seguridad y diplomáticas, sin subordinación a organismos internacionales ni acuerdos que, en su retórica, perjudicaban al “pueblo estadounidense”.

El énfasis en valores jacksonianos marcó un giro significativo en la política exterior estadounidense. Las decisiones de Trump, como la retirada de tratados multilaterales, la imposición de aranceles a aliados y rivales, la reducción del compromiso con organismos internacionales y la reevaluación de la ayuda exterior, consolidaron una política de confrontación con el orden global neoliberal. No obstante, la política exterior jacksoniana de Trump también ha significado el abandono de la política exterior intervencionista wilsoniana. La idea de Trump de “poner a Estados Unidos primero” implica en la práctica renunciar a la política de seguridad intervencionista estadounidense, lo cual se ha materializado en el repliegue de tropas en Afganistán en 2020; las críticas a la OTAN y a la seguridad europea y su enfoque de terminar la guerra en Ucrania; asimismo, en general, las críticas de Trump de sostener la seguridad de

países como Japón, Arabia Saudita, entre otros. Lo anterior no significa que Trump convertirá a Estados Unidos en una nación pacifista. En realidad, su política exterior de seguridad obedece a restaurar el poder estadounidense de acuerdo con lo que considera los intereses vitales de la nación, los cuales se encuentran en materia económica y comercial.

En suma, el regreso de Trump en 2025 reafirmó el enfoque jacksoniano con el que condujo la política exterior de Estados Unidos entre 2017 y 2020, lo cual se materializó en la intensificación de las políticas proteccionistas y la desconfianza en el multilateralismo. Así, la soberanía nacional de Trump, en su interpretación jacksoniana, se convirtió en un instrumento de acción política que no solo transformó el papel de Estados Unidos en el mundo, sino que también reconfiguró las reglas del sistema internacional en favor de una visión nacionalista y transaccional. En este sentido, la administración MAGA no solo ha transformado la política exterior de Estados Unidos, sino que también desafía las estructuras normativas del sistema internacional al priorizar un enfoque transaccional y nacionalista sobre la cooperación y la gobernanza en el mundo.

El impacto de la idea de la soberanía de Trump en materia migratoria: de la visión jacksoniana a la westfaliana

El discurso antimigratorio, centrado en la seguridad fronteriza, la construcción de un muro y políticas restrictivas de inmigración, proporciona un marco contemporáneo para analizar la toma de decisiones soberanas en relación con la migración. Mientras algunos sostienen que la migración debilita la soberanía, otros afirman que los Estados utilizan la migración como una herramienta de gobernanza, lo que demuestra que la soberanía es negociable y estratégica, en lugar de absoluta. Desde una perspectiva westfaliana, un Estado debe ejercer control total sobre sus fronteras. Las políticas migratorias de Donald Trump en el 2016, la iniciativa “Build the Wall” (Burnett, 2019 y Kurtzleben, 2019), las prohibiciones de viaje y las restricciones al asilo, justificaron estas acciones como medidas para proteger la soberanía de EE. UU. contra amenazas externas.

Jean Bodin y Thomas Hobbes, defensores de la soberanía absoluta, argumentarían que estas políticas se alinean con los principios clásicos

de la soberanía. Para ellos, un Estado soberano debe determinar quién entra y quién sale; de lo contrario, pierde control sobre su territorio. Un soberano debe regular el movimiento a través de sus fronteras. Si la migración ocurre fuera del control estatal, la soberanía se ve comprometida (Morris, 2025). Desde esta perspectiva, la migración no regulada crea desorden: el Leviatán existe para garantizar la estabilidad interna, y las políticas migratorias deben reflejar ese deber. Por lo tanto, el discurso antimigratorio de Trump, con sus componentes jacksonianos de protección de la “comunidad popular”, se puede interpretar como un intento de reafirmar la soberanía westfaliana clásica, en una era de movilidad global (Thompson, 2024 y Wamsley, 2025).

La visión mexicana de la “soberanía extendida” se manifestó cuando Trump presionó a México para que redujera la migración a través de programas como *Remain in Mexico*, lo que ilustró cómo los Estados negocian la soberanía (Schmitt, 2005 y Krasner, 1999). Asimismo, México aceptó restricciones a la migración centroamericana, lo que demuestra que la soberanía no solo trata sobre control rígido, sino sobre toma de decisiones estratégicas (Vattel, 2008). De esta forma, la soberanía no solo significa aislamiento, sino también diplomacia y cooperación. Este enfoque constructivista sugiere que, si la migración se gestiona mediante negociaciones, los Estados no pierden soberanía, sino que la ejercen estratégicamente.

Mientras Trump presentó la migración como una amenaza, la dependencia económica de la mano de obra migrante ofrece una perspectiva diferente (Morris, 2025). La interpretación westfaliana de Krasner (1999) sobre la soberanía como “hipocresía organizada” explica que los Estados proclaman control absoluto mientras permiten excepciones cuando les conviene. En este sentido, el discurso de Trump plantea una paradoja que exige fronteras más fuertes, pero al mismo tiempo se beneficia de la migración que condena, ya que la economía de Estados Unidos depende de la mano de obra indocumentada en la agricultura, la construcción y los servicios. Esta contradicción es evidente en las industrias que emplean migrantes indocumentados a pesar de las restricciones legales. Aunque la protección de la soberanía para Trump en materia migratoria implica un cumplimiento total, las realidades del mercado laboral hacen impráctica

su política. No obstante, el presidente pugna, de acuerdo a su narrativa jacksoniana, por una robusta regulación migratoria para asegurar su base de seguidores en un contexto en el que ya no se puede reelegir. Esto plantea la interrogante de si el presidente busca dejar un legado (Ebrard, 2025) o busca crear las condiciones políticas para sucesión o permanencia en el poder (The Guardian, 2025).

Para respaldar la idea de la falta de practicidad de las políticas migratorias de Trump y su retórica de la soberanía, Hedley Bull (1977) afirma que la soberanía hoy no trata sobre el aislamiento, sino sobre gestionar la interdependencia. Los Estados modernos no buscan eliminar la migración, sino regularla de manera que beneficie sus intereses. Aunque el discurso de Trump exige mayor seguridad fronteriza, la realidad es que la migración es una parte integral del sistema económico estadounidense (Partida, 1990). Mientras Trump afirmaba que sus políticas refuerzan la soberanía, la continua dependencia de la mano de obra migrante sugiere que la soberanía es más flexible de lo que su discurso admite (Jackson, 1990).

Trump presentó la migración mexicana como una amenaza para la soberanía de EE. UU., describiéndola como una carga unilateral (Partida, 2025). Sin embargo, la migración no es solo un problema estadounidense; también constituye una herramienta de política soberana para países como México. Países como México se benefician estratégicamente de la emigración a través de remesas, reducción del desempleo y apalancamiento diplomático (Burnett, 2019). Sin embargo, el enfoque de seguridad de Trump basado en una idea de la soberanía cerrada afecta la cooperación bilateral con México, país que se beneficia de los procesos de interdependencia y sigue una idea de la soberanía abierta.

La visión mexicana de la “soberanía extendida” se manifestó cuando Trump presionó a México para que redujera la migración a través de programas como *Remain in Mexico*, lo que ilustró cómo los Estados negocian la soberanía (Schmitt, 2005 y Krasner, 1999). Asimismo, México aceptó restricciones a la migración centroamericana, lo que demuestra que la soberanía no solo trata sobre control rígido, sino sobre toma de decisiones estratégicas (Vattel, 2008). De esta forma, la soberanía no solo significa aislamiento, sino también diplomacia y cooperación. Este

enfoque constructivista sugiere que, si la migración se gestiona mediante negociaciones, los Estados no pierden soberanía, sino que la ejercen estratégicamente.

Tal como se apuntó anteriormente, el discurso incendiario de Trump presentó la migración como una amenaza a la estabilidad económica de Estados Unidos. Sin embargo, las contribuciones económicas de los migrantes sugieren que la migración no es solo una carga, sino una fuerza económica. Para México, las remesas representan cerca del 4% del PIB (Li Ng, 2025), lo que indica que la migración forma parte integral de su soberanía económica. La economía mexicana se mantiene en parte gracias a las remesas, lo que demuestra que la idea de la soberanía hoy no trata solo sobre autonomía, sino sobre gestionar flujos económicos externos. Si la soberanía implica control de recursos, entonces los Estados que utilizan la migración en su favor no están debilitando su soberanía; están adaptándola a las condiciones modernas. Desde una perspectiva de la “soberanía extendida”, Bull (1977) contradice la idea de que la soberanía está siendo amenazada y, en su lugar, apunta que está evolucionando, ya que la soberanía hoy significa navegar redes globales.

El discurso antimigratorio de Trump asume que la soberanía depende exclusivamente del control fronterizo. Sin embargo, si la soberanía incluye estrategias económicas, entonces las políticas migratorias deben evaluarse no solo por sus medidas de seguridad, sino también por sus resultados económicos. Trump intentó restaurar esta visión rígida y jacksoniana de la soberanía, pero las realidades económicas, las demandas laborales y las negociaciones internacionales complicaron su implementación en su primer mandato y seguirán obstaculizando sus decisiones en el segundo. Ante este intento, las nuevas narrativas globales de la soberanía sugieren que la realidad internacional ya no trata solo de exclusión, sino de compromiso estratégico con las realidades mundiales y la gobernanza global. La reinterpretación de la soberanía con valores basados en las dinámicas de la globalización y la gobernanza global implica mayor compromiso con los derechos humanos y el desarrollo global en general. No obstante, la resistencia al orden global liberal se manifiesta en todas las esquinas del globo, Trump es el máximo representante.

Consideraciones finales

La visión constructivista de la soberanía nacional sostiene que este concepto no es una entidad fija, sino un significado en constante reconfiguración que depende de narrativas, valores y estructuras normativas en disputa. A lo largo de la historia, las concepciones de la soberanía han variado en función de los intereses estratégicos de los actores internacionales y de las identidades nacionales que buscan proyectar. La administración Trump ejemplifica este proceso al redefinir la soberanía estadounidense mediante una narrativa jacksoniana, la cual prioriza el aislacionismo, el proteccionismo y el repliegue de Washington en la cooperación multilateral.

El discurso de “Make America Great Again” fundamentó una reinterpretación de la soberanía basada en la primacía del interés nacional, el rechazo a los acuerdos multilaterales y una política exterior pragmática en función de fortalecer la “comunidad popular”. La imposición de aranceles, el retiro de tratados ambientales y comerciales, y la reducción de la asistencia internacional reflejan esta concepción cerrada de la soberanía, en la que la autonomía absoluta de Estados Unidos es prioritaria sobre cualquier forma de integración global. Esta reinterpretación no solo transformó la política exterior estadounidense, sino que también afectó la cooperación internacional y el desarrollo global al debilitar mecanismos multilaterales de gobernanza, asistencia humanitaria y estabilidad económica. Al restringir su participación en acuerdos y organizaciones internacionales, Estados Unidos ha erosionado las bases del orden liberal, lo cual fundamenta las bases para un sistema más fragmentado y competitivo.

El impacto de la visión de la soberanía cerrada de Trump en materia migratoria refuerza la tensión entre una idea westfaliana y una idea de “soberanía extendida”. Mientras Trump defendió una noción rígida y restrictiva del control fronterizo, los efectos económicos y diplomáticos de la migración siguen evidenciando la interdependencia de los Estados en la gobernanza global. La estrategia de seguridad de Trump basada en una idea de la soberanía cerrada sigue contrastando con la realidad de la movilidad transnacional y la dependencia de la mano de obra migrante

en la economía estadounidense. La insistencia en restringir la migración bajo el argumento de la protección nacional, pese a las contradicciones económicas, subraya cómo la soberanía adopta diversos significados en función de narrativas y objetivos estratégicos.

En este orden de ideas, el análisis constructivista de la soberanía resulta esencial para comprender los cambios en la política exterior de los Estados, ya que permite examinar cómo las ideas, los valores y las narrativas producen disposiciones de comportamiento. En el caso de la administración Trump, la soberanía se convirtió en un instrumento de acción política para fundamentar y legitimar el repliegue global de Estados Unidos y fortalecer una identidad nacional basada en el proteccionismo y el nacionalismo económico. No obstante, este enfoque también generó tensiones con aliados, debilitó las instituciones multilaterales y afectó la estabilidad del sistema internacional. En este sentido, la soberanía no debe entenderse como un principio inmutable, sino como una construcción social que influye en la interacción de los Estados y en la configuración del orden global. Así, el estudio de la soberanía desde una perspectiva constructivista permite identificar los mecanismos mediante los cuales las narrativas reconfiguran la política internacional y sus implicaciones para la cooperación y el desarrollo global.

Referencias

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58 (2), 239-275
- BBC. (22 de octubre del 2016). Donald Trump presenta su plan de gobierno para sus primeros 100 días en la Casa Blanca, si ganara las elecciones. *BBC Mundo*. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37742625>
- BBC. (31 de agosto del 2016). 10 frases de Donald Trump sobre México y los mexicanos que “le ponen picante” a su reunión con Enrique Peña Nieto. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37231890>
- Bodin, J. (1992). Six books of the republic. <https://archive.org/details/bodin-jean.-los-seis-libros-de-la-republica-ocr-1997>.

- Bull, H. (1977). *The anarchical society: A study of order in world politics*. <https://archive.org/details/anarchicalsociet0000bull>.
- Burnett, J. (2019). *With Trump at the border, a look back at U.S. immigration policy*. NPR. <https://www.npr.org/sections/codeswitch/2019/01/10/684195972/with-trump-at-the-border-a-look-back-at-u-s-immigration-policy>
- Clark, M. y Ricketts, A. (2017) *Donald Trump and American foreign policy: The return of the Jacksonian tradition, Comparative Strategy*, 36:4, 366-379, DOI: 10.1080/01495933.2017.1361210
- Deciancio, M. (2008). The Jacksonian Tradition and the United States Foreign Policy. *The Influence of History on the Ideas of the Bush Administration*. FLACSO.
- Ebrad, M. [Azucena Uresti] (4 de febrero del 2025). *Es un Donald Trump diferente a 2019... ahora busca crear un legado: Marcelo Ebrard*. [Archivo de Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=-FNcXkm6jZvM>
- El Economista*. (2016). El contrato de Donald Trump: promesas de campaña. <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/El-contrato-de-Donald-Trump-promesas-de-campana-20161110-0193.html>
- El País*. (1 de junio del 2017). “Fui elegido para representar a los ciudadanos de Pittsburgh no de París” y otras frases de Trump sobre el pacto climático. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/06/02/estados_unidos/1496357342_834456.html
- Frenkel, A. (2016). *¿Qué hay de nuevo, Donald? Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/que-hay-de-nuevo-donald/>
- Fromkin, D. (1994). What Is Wilsonianism? *World Policy Journal*. Primavera, 1994, Vol. 11, No. 1, pp. 100-111
- Gaddis, J. L. (2005). *Surprise, Security, and the American Experience*. Harvard University Press.
- Gil, J. (2007). *Trump, un presidente Jacksoniano*. Grupo de Estudios Estratégicos. <http://www.gees.org/articulos/trump-un-presidente-jacksoniano>
- Gonzales, R. (2025). *Trump's immigration orders are a blueprint for big changes*. NPR. <https://www.npr.org/2025/01/27/nx-s1-5276139/trump-immigration-border-orders-blueprint>

- Hobbes, T. (1996). *Leviathan*. <https://archive.org/details/hobbes-leviathan-oxford/Hobbes%20-%20Leviathan%20%5BOxford%5D/>.
- Jackson, R. (1990). *Quasi-states: Sovereignty, international relations, and the third world*. <https://archive.org/details/quasistatessover0000jack>.
- Kapstein, E.B. (1997). Hamilton and the Jeffersonian Myth. *World Policy Journal*, Spring, 1997, Vol. 14, No. 1, pp. 35-43
- Keohane, R.O. (2003). Sovereignty in the international Society. En Held, D. & McGrew A (Eds), *The Global Transformations Reader*. Cambridge, 147-161.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: ORGANIZED HYPOCRISY*. Princeton University Press
- Kurtzleben, D. (2019). *Democrats reject Trump border wall proposal, calling it a 'non-starter'*. NPR. <https://www.npr.org/2019/01/19/686876605/trump-offers-temporary-immigrant-protections-for-5-7-billion-in-wall-money>
- Marx, J. (2017). *Twitter and the 2016 Presidential Election*. Monmouth College. Critique: a worldwide student journal of politics.
- McMaster, H.R. y Cohn, G.D. (30 de mayo del 2017). *America First Doesn't Mean America Alone*. New York Time. <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>
- Mead, W.R. (1996). *Hamilton's Way*. *World Policy Journal*, Vol. 13, No. 3, pp. 89-106
- Mead, W. R. (1994). *Lucid Stars: The American Foreign Policy Tradition*. *World Policy Journal*, Vol. 11, No. 4 (Winter, 1994/1995), pp. 1-17
- Mead, W.R. (2009). *Special Providence. American Foreign Policy And How it Changed the World*. Alfred A. Knopf.
- Morris, A. (2025). *Immigration poll shows deep divisions over Trump's crackdown*. NPR. <https://www.npr.org/2025/02/14/nx-s1-5294637/immigration-crackdown-poll-deep-divisions>
- National Archives. (2025). *2025 Donald J. Trump Executive Orders* <https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2025>
- Partida, D. (2025). *Trump's deportations pledge could upend Nebraska's economy*. NPR. <https://www.npr.org/2025/01/17/g-s1-42134/immigration-trump-mass-deportation-nebraska-economy-workers>

- OKdiario. (2016). Efectos que puede tener la victoria de Trump sobre el comercio internacional. <https://okdiario.com/economia/efectos-puede-victoria-trump-comercio-internacional-521911>
- Polk, J. (1845a). *Discurso inaugural del presidente de EU James Polk*. 4 de marzo. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1845DIP.html>
- Polk, J. (1845b). *Mensaje anual del presidente Polk al Congreso de EU*. 2 de diciembre. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1845-EU-InfPolk.html>
- Pompeo, M. (2018). *Secretary Pompeo: Restoring the Role of the Nation-State in the Liberal International Order*, 4 de diciembre. <https://cz.usembassy.gov/remarkssecretary-of-state-michael-r-pompeo-german-marshall-fund/>
- Reus-Smit, C. (2009). La estructura constitucional de la sociedad internacional y la naturaleza de las instituciones fundamentales. En A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales*, (pp. 175-221). CIDE.
- Romero, S. (2024). *Trump's deportation vow alarms Texas construction industry*. NPR. <https://www.npr.org/2024/11/23/g-s1-35465/trump-deportation-migrants-immigrants-texas-construction-industry-border-security>
- Santa Cruz, A. (2011). *Observación internacional de elecciones, soberanía y la Idea del Hemisferio Occidental: El surgimiento de una norma internacional*. UAG.
- Schmitt, C. (2005). *Political theology* (Trabajo original fue publicado en 1922). https://archive.org/details/politicaltheolog0000schm_s6i1.
- The Guardian (23 de febrero del 2025). Republican says he wouldn't back unconstitutional third Trump term. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/23/markwayne-mullin-trump-third-term-constitution?utm_source
- The Monroe Doctrine (1823). *United States Department of State, Basic Readings in U.S.* <https://usa.usembassy.de/etexts/democrac/demo.htm>
- The Declaration of Independence (1776). *United States Department of State, Basic Readings in U.S.* <https://usa.usembassy.de/etexts/democrac/demo.htm>

- Thompson, D. (2024). *What's missing in the immigration debate*. NPR <https://www.npr.org/2024/10/30/1211597499/indicator-immigration-investment-us-economy>
- Thompson, J.A. (2010). Wilsonianism: The Dynamics of a Conflicted Concept. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, Vol. 86, No. 1, pp. 27-47
- Trump, D.J. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. 18 de diciembre del 2017. <https://www.icee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2017/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Trump, D. J. (2018). *Remarks by President Trump To the 73rd Session of the United Nations General Assembly, 25 de septiembre*. <https://gt.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-to-the-73rd-session-of-the-united-nations-general-assembly/>
- Trump, D. J. [@realDonaldTrump]. (1 de agosto del 2016). *Vast numbers of manufacturing jobs in Pennsylvania have moved to Mexico and other countries. That will end when I win!* [Tweet]. Twitter.
- Tucker, R.W. (1993). The Triumph of Wilsonianism? *World Policy Journal*, Invierno, 1993/1994, Vol. 10, No. 4, pp. 83-99
- Tucker, R.W. y Hendrickson, D.C. (1990). Thomas Jefferson and American Foreign Policy. *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 2, pp. 135-156
- Vattel, E. de. (2008). *The law of nations* (Trabajo original fue publicado en 1758). <https://doi.org/10.1017/CBO9781139095396>.
- Wamsley, L. (2025). *Trump signs immigration-related executive actions*. NPR. <https://www.npr.org/2025/01/20/g-s1-43650/trump-inauguration-day-one-immigration>
- Weber, C. (1992). *Writing Sovereign Identities: Wilson Administration Intervention in the Mexican Revolution, Alternatives*, 17, pp. 313- 337.
- Weldes, J. (2009). La construcción de los intereses nacionales. En A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 367-417). CIDE.
- Wendt, A. (2009). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. En A. Santa Cruz (Ed.). *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 125-174). CIDE.

- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>
- Wilson, W. (1917b). *Joint Address to Congress Leading to a Declaration of War Against Germany (1917)*. 2 de abril de 1917. <https://www.archives.gov/milestone-documents/address-to-congress-declaration-of-war-against-germany>
- Zehfuss, M. (2009). Constructivismo e identidad: una relación peligrosa. En A. Santa Cruz (Ed.), *El constructivismo y las relaciones internacionales* (pp. 473-512). CIDE.

Capítulo 9

Evolución y fortalecimiento de los procesos de innovación del clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California

*Guadalupe Chávez Barraza¹
Arturo Serrano Santoyo²*

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257286>



¹ Egresada del Programa de Maestría en Estudios del Desarrollo Global de la UABC. Correo electrónico guadalupe.chavez.barraza@uabc.edu.mx

² Profesor en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California. Correo electrónico arturoserrano@uabc.edu.mx

Introducción

Los clústeres son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo, bajo una red de conexión con clientes y proveedores de otras partes del mundo, relacionándose entre sí bajo el mismo objetivo.

En la región de Tijuana, Baja California, se concentra el clúster de dispositivos médicos, el mismo que posee una relevancia significativa en diversos aspectos; su presencia impulsa el crecimiento regional y fortalece la posición de Tijuana como un importante centro de la industria de dispositivos médicos en México y el mundo. Actualmente, a la región se le ha considerado “la capital de los dispositivos médicos” por su demandante producción y manufactura. Genera una derrama económica que alcanza los 800 millones de dólares al año, de los cuales 300 millones de dólares se concentran en la ciudad de Tijuana, con una tasa de crecimiento anual del 7 % (CANIFARMA, 2020).

Dada su destacada participación en la economía del Estado, el clúster de dispositivos médicos toma importancia en sus productos de manufactura en cada una de las empresas que lo conforman y que a su vez se incorporan más y más. Tijuana se ha convertido en un centro de atracción para empresas que desean invertir en proyectos de este giro, debido a su cercanía con Estados Unidos, y por ser de las fronteras más visitadas a nivel mundial.

Para dar seguimiento al desarrollo y crecimiento del clúster, es importante tomar en cuenta otros agentes que se describen en la ahora llamada “quíntuple hélice”, la cual involucra a actores como sociedad, medioambiente y, tradicionalmente, a las universidades, gobierno y empresas.

En el contexto del éxito del clúster de dispositivos médicos del segmento de productos ortopédicos a través de la identificación de las capacidades para posicionarse globalmente como un centro importante de producción es indispensable para escalar hacia actividades de mayor valor agregado. Es importante entonces hacer énfasis en cuáles son las capacidades de las empresas para innovar y poder replicar su éxito e internacionalización. De manera que se considera a la innovación como una de las herramientas que contribuye a aumentar el rendimiento, com-

petitividad, éxito y supervivencia de las empresas mexicanas en los mercados locales, regionales y globales.

Por lo tanto, es considerable hacer un enfoque en la generación de talento mediante las instituciones de educación superior en este sector médico, para el logro de procesos de innovación que permitan ir a la vanguardia de la innovación tecnológica, permitiendo alto aprovechamiento, calidad y seguridad en los dispositivos que se generan en el clúster médico.

El artículo se estructura en cuatro partes agregando la parte introductoria, objetivos, justificación, hipótesis y el planteamiento del problema, la segunda parte se desarrolla por algunos conceptos clave del ecosistema de la industria de dispositivos médicos, como tercera sección expone la metodología utilizada, población y características de la muestra entre otros aspectos, después en la parte tres se encuentran los resultados obtenidos bajo el instrumento que se utiliza para finalmente como sección cuatro agregar las recomendaciones y conclusión final en base a los hallazgos obtenidos por parte del instrumento (entrevistas semiestructuradas) y obtención de información por parte de los expertos entrevistados del sector médico.

De lo anterior surgen objetivos para poder entender el papel de las empresas de la industria del clúster médico en el contexto de las dinámicas regionales;

- Analizar los procesos de generación y formación de talento humano en el clúster de Dispositivos Médicos para fortalecer los procesos de innovación de las empresas establecidas en Tijuana, Baja California.
- Analizar el ecosistema del clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California, e identificar estrategias para la generación y formación de talento humano que contribuyan a fortalecer los procesos de innovación de las empresas en la región.

Recomendar un marco de referencia para el establecimiento de un sistema de generación y desarrollo de talento que impulse la innovación en el clúster de Dispositivos Médicos de Baja California, con el fin de implementar en la región.

Justificación

La presente tesis se realiza con el objetivo de analizar los procesos de generación y formación de talento en el clúster de dispositivos médicos para fortalecer los procesos de innovación de las empresas establecidas en Tijuana, Baja California. Debido a que es una importante fuente de trabajo en la región mediante la generación de más de 50 000 empleos (Tijuana EDC, 2022). Al mismo tiempo, el impacto positivo de este enfoque se refleja directamente en la sociedad local. Un clúster de dispositivos médicos más innovador y competitivo no solo garantiza la generación sostenida de empleo, sino que también puede impulsar la economía regional. Además, al mejorar los estándares de calidad en la producción de dispositivos médicos, se contribuirá a la mejora de la atención médica, beneficiando a la sociedad en términos de salud y bienestar. Por lo tanto, la vinculación y ampliación de relaciones globales pueden abrir nuevas oportunidades de colaboración y desarrollo, no solo para las empresas involucradas, sino también para la región en su conjunto. En última instancia, la colaboración entre las instituciones de educación superior de la región y el Clúster de Dispositivos Médicos enriquece y contribuye a la creación de un ecosistema robusto que puede enfrentar a desafíos futuros, es por esto que, esta investigación está dirigida al fortalecimiento de los procesos de innovación que impulsen la gestión de talento, estableciendo estándares de alta calidad, con una visión competitiva del desarrollo en el Estado, así como, ampliar relaciones internacionales y/o conexiones cada vez más sólidas. Por lo tanto, para llevar a cabo la realización de este trabajo, es necesario estudiar los procesos de innovación en el clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California, y conocer a fondo su ecosistema.

Hipótesis

Las estrategias de generación y desarrollo de talento humano dentro del ecosistema del clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California, impulsan la innovación en el sector.

Planteamiento del problema

Escorsa y Valls (2003) mencionan que, en el entorno actual, la innovación se ha convertido en un pilar esencial que guía el éxito y asegura la supervivencia de las organizaciones. Además, agregan que el mundo evoluciona constantemente; por ello aseguran que las empresas que no logran adaptarse o bien mantenerse al tanto con los avances tecnológicos y las emergentes demandas del mercado, corren el riesgo de quedarse rezagadas e incluso de perderlo todo. Por lo tanto, es crucial considerar la capacidad de innovar y mantenerse al paso de los avances tecnológicos en todos los aspectos. Asimismo, mencionan que esto incluye desde la creación de productos y servicios hasta la innovación de procesos, esto para asegurar que los productos sean competitivos a nivel global. Igualmente, determinan que los productos exitosos a nivel internacional pueden atribuir su éxito al precio, la calidad, el diseño o una amplia red comercial y una sólida estrategia publicitaria. Sin embargo, estos productos competitivos son posibles gracias a las innovaciones. Por lo tanto, pretenden que la innovación implica un sinónimo de cambio en una empresa y cualquier otro contexto que aplique. Entonces connota la búsqueda de ofrecer nuevos productos y adoptar nuevos procesos de fabricación.

Por lo tanto, bajo las afirmaciones de los autores, es importante mencionar que en la actualidad la empresa está obligada a ser innovadora si quiere sobrevivir. Esto depende de la capacidad para ser innovadora, ya que la competencia avanza rápidamente y los productos, tanto como procesos, tienen ciclos de vida cada vez más cortos, lo que aumenta la presión para innovar continuamente.

Los avances tecnológicos han marcado un progreso significativo en nuestra era, impulsando el crecimiento económico, mejorando la calidad de los productos y estimulando un alto nivel de competencia entre las organizaciones. Las organizaciones deben considerar la tecnología como una herramienta básica para alcanzar una alta eficacia, competir con productos superiores e implementar ideas creativas que reflejan las tendencias actuales. Esto, a su vez, certifica a la innovación como una ventaja competitiva que las distingue del resto. La implementación de

estas estrategias aporta un valor agregado que mejora la competitividad con otras instituciones fuertes que también se mantienen al día con los cambios. Esto permite a las organizaciones posicionarse al nivel de aquellas que contribuyen al crecimiento y desarrollo del sector, atrayendo a un mercado más amplio con productos y servicios de alta calidad y satisfacción.

Según Justo Nieto (2010), con base en los cambios que trae la tecnología, es importante hablar de la innovación para sustentar el crecimiento que se da en las organizaciones que emplean estos procesos, pues hoy en día es otro de los términos que predomina en los cambios tecnológicos, siendo producto de lo mismo, es decir, van de la mano. Asimismo, menciona que una empresa tiene dos grandes objetivos; uno, generar riquezas, y segundo, seguir generando riqueza. Estos dos objetivos se consiguen de manera distinta, ya que el primero se da a través de la gestión de conocimientos (con o sin innovación) para tener éxito hoy. El segundo se hace a través de la gestión de conocimientos hoy (con o sin innovación) para tener éxito mañana, que no es lo mismo. Hoy y mañana se refiere a corto y mediano plazo. Igualmente, la empresa tiene dos caminos serios: gestión de conocimientos y el de la innovación empresarial, camino que es una forma inédita para la gestión de conocimiento (Nieto, 2010).

La innovación es un componente clave en las empresas; actualmente, la mayoría de estas, que logran adaptar este término, son aquellas que mejoran y están en competencia propia para después competir con el resto. La innovación es vista desde distintas perspectivas; para algunos solo es introducir productos nuevos (que aún no existen), pero este término amplía mucho más que eso. Por ejemplo, Nieto (2010) destaca el concepto de innovación en su libro como “la convicción de que, para progresar, algo de lo que se hace ha de ser cambiado, no ha de ser igual, o de que en lo que aún no se está haciendo (mejor), está basado el (mejor) futuro de lo que se está haciendo; o de que, para progresar, has de destruir o renunciar a algo, sacrificar alguna carga en su travesía a futuros nuevos” (Nieto, 2010).

Desde otro punto de vista, Jorge Rafael Figueroa Elenes (2021) expone que “la innovación es en consecuencia una variable indispensable para alcanzar un crecimiento y un desarrollo económico sostenido. En este

proceso, el papel de las universidades y el sector privado y, sobre todo, la vinculación entre ellas es fundamental” (Figueroa Elenes, 2021, párr. 1).

Entonces, para llevar a cabo los procesos de innovación dentro del ámbito empresarial, es fundamental la gestión de talentos, en donde las instituciones tienen un papel importante para ampliar el conocimiento y así optar por perfiles de calidad que contribuyan a las organizaciones con el fomento de profesionales hábiles a los procesos de tecnología e innovación, relacionado con establecer educación sólida, programas de becas, bajo lineamientos profesionales altamente competitivos, para así alcanzar el éxito progresivo en el mundo empresarial.

Actualmente, el mundo se encuentra más globalizado y competitivo; comprender la posición de un país en términos de innovación es un fundamento crucial para identificar y tomar en cuenta áreas de mejora e impulsar el crecimiento económico, además de promover no solo el rendimiento de países innovadores, sino también intervenir en los factores influyentes en su capacidad de innovación.

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) explica que el Índice Mundial de Innovación (2022) analiza las tendencias actuales de innovación a nivel global, teniendo en cuenta el impacto de la pandemia de COVID-19, que ha obstaculizado el crecimiento de la productividad y ha presentado nuevos desafíos. Este índice ofrece una clasificación de aproximadamente 132 economías según su nivel de innovación. Asimismo, detalla información sobre sus fortalezas y debilidades en este ámbito. A través de este análisis, se revela cuáles son las economías más destacadas en términos de innovación, ofreciendo una perspectiva actualizada y precisa del panorama global de la innovación.

En la argumentación de Jorge Rafael Figueroa Elenes (2021), que cita el Índice Global de Innovación (2020) en su artículo publicado en la revista ESPEJO, se sostiene que, “en cuanto a productos de innovación, México se ubica en el puesto 57. Esta posición es más baja que el año pasado, pero más alta en comparación con 2018. Además, expone que nuestro país forma parte del grupo con ingresos medios altos y ocupa la posición 11 entre las 37 economías que conforman este grupo y se ubica en el segundo lugar entre las 18 economías de América Latina y el Caribe” (Figueroa Elenes, 2021).

En México, una de las empresas más cruciales para fomentar los procesos de innovación se encuentra en la industria de dispositivos médicos, ya que se le atribuye un papel importante en el sector salud y la economía del país. Sandra Cervantes y Alán Gutiérrez (2022), en su investigación sobre la “industria mexicana de dispositivos médicos mantiene liderazgo”, citan a Socorro Macias (presidenta del Clúster de Productos Médicos de Baja California), en donde afirma que “la industria de dispositivos médicos en México es una de las más importantes; a nivel global, el país se ubica como el 6.º exportador y el 10.º importador” (Cervantes y Gutiérrez, 2022).

Dentro de los procesos de innovación regional, el concepto de clúster ha sido un impulsor de la productividad y eficiencia de las empresas.

Michael E. Porter (1999) añade el término “clúster”, citando que “los clústeres son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en determinado campo. También menciona que estas concentraciones agrupan a una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir. Incluyen, por ejemplo, a proveedores de insumos críticos como componentes, maquinaria y servicios, y a proveedores de infraestructura especializada” (pág. 32).

Por lo tanto, darle trascendencia al clúster fomenta la innovación y el desarrollo tecnológico. Además, la cercanía entre empresas, centros de investigación y proveedores promueve la colaboración, el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología. Esto hace que se estimule la creación de nuevos productos, procesos más eficientes y soluciones innovadoras que mejoran la calidad de la atención médica.

El clúster de dispositivos médicos en la región de Tijuana, Baja California, posee relevancia significativa en diversos aspectos; su presencia impulsa el crecimiento regional y fortalece la posición de Tijuana como un importante centro de la industria de dispositivos médicos a nivel nacional e internacional.

Según la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA, 2020), en Baja California, el clúster de dispositivos médicos es uno de los más importantes al seguir creciendo y formar parte de los sectores más productivos y desarrollados en la economía manufacturera del Estado

y el mundo. Asimismo, afirma que es un sector que aporta una trayectoria de crecimiento en los años actuales, elevando su nivel de competitividad industrial en el mercado global. Del mismo modo, deduce que esta industria genera una derrama económica que alcanza los 800 millones de dólares al año, de los cuales 300 millones de dólares se concentran en la ciudad de Tijuana, con una tasa de crecimiento anual del 7 %.

Finalmente, dicha Cámara señala que México pretende incorporar mayor participación mexicana, pues hasta ahora, solo el 5 % del clúster corresponde a mexicanos, debido, en gran parte, a las altas exigencias de regulación por parte de las instituciones de sanidad; una legislación que no es menor, pues se trata de garantizar seguridad de uso en los pacientes (Médicos, 2020).

Sin embargo, es necesario visualizar el contexto de este sector desde una perspectiva de enfoque hacia el fortalecimiento de los procesos de innovación, debido a que no solo se sustenta en avances tecnológicos, ya que es ver igualmente la esencia en el reconocimiento de generar y fortalecer el talento humano. La capacidad creativa, así como el conocimiento especializado de profesionales de la región, emerge como pilar esencial hacia el impulso de la innovación, convirtiendo a la industria médica de Tijuana, Baja California, como clave para el crecimiento sostenible y significativo en el sector. Es entonces, bajo este escenario, invertir en el desarrollo y empoderamiento del talento humano, mediante la colaboración con instituciones en donde se presenta como una estrategia esencial para asegurar el liderazgo y la competitividad de la industria de dispositivos médicos en Baja California.

El informe de Tijuana EDC y ATISA Industrial (2019) indicó que “los impactos de la industria de dispositivos médicos en el entorno académico, social y económico de Baja California son evidentes en el contexto de la evolución industrial de la última década” (pág. 9). En el marco de la colaboración entre las organizaciones mencionadas anteriormente, se observa una carencia en la colaboración entre las empresas de manufactura médica para abordar de manera efectiva cuestiones en relación con la creación de una fuerza laboral especializada. Por ello, si bien se están abordando las distintas necesidades temáticas y de competencia por medio de la creación de carreras, rediseño curricular, oferta de diplomados, entre

otros programas de capacitación especializada, se continúan identificando oportunidades de desarrollo en temas de capacitación y entrenamiento de la mano de obra. Por lo tanto, esto se podrá lograr solamente a través del involucramiento oportuno, estrecho y sólido de la planta productiva en los planes de las Instituciones de Educación Superior (IES) locales y empresas de capacitación, que implique más allá de la comunicación de sus necesidades (Tijuana EDC y ATISA Industrial, 2019).

Bajo el mismo informe de colaboración, se articula que las empresas de este sector requieren del involucramiento efectivo y oportuno por parte del sector educativo en el sentido de abordar las necesidades que exigen las organizaciones empresariales; por ejemplo, se mencionan diseños de nuevas especialidades, carreras, así como programas de capacitación desarrollados por empresas especializadas, así también como diplomados y rediseño curricular, esto, debido a que las industrias son exigentes y es complejo cumplir con los cambios constantes que presenta. Asimismo, se aborda que este fenómeno suele darse debido a las necesidades del mercado agregado a los cambios tecnológicos; este último suma importancia en este clúster de dispositivos médicos, pues debe estar siempre al pie de las nuevas y cambiantes tendencias tecnológicas.

Finalmente, se dice que esto se puede lograr con el involucramiento cercano entre estos dos actores claves: las empresas y las Instituciones de Educación Superior (IES). Las primeras (empresas) expresando sus necesidades y las segundas (IES locales) respondiendo proactivamente las necesidades que demande el sector. De acuerdo al contexto mencionado, se evidencia en este mismo informe de Tijuana EDC (2019) lo siguiente: “La demanda de ingenieros con conocimiento especializado ocasiona que empresas en la región acudan a la búsqueda de profesionales en las principales zonas metropolitanas del país como Monterrey, Guadalajara y Ciudad de México” (pág. 27).

Por lo tanto, un factor fundamental para incrementar el desarrollo económico es la innovación, y la necesidad de este proceso en la industria está influida por varios factores externos e internos. Particularmente, la falta de fortalecimiento del factor humano (talento) dificulta establecer mecanismos innovadores que conlleven a un nivel de competitividad más global.

Como ha sucedido en otros entornos del mundo, en países como Suiza, Suecia, Singapur y Estados Unidos, en donde empresas de esta naturaleza han priorizado el fortalecimiento del factor humano, atrayendo la inversión y localización de un clúster de dispositivos médicos, tejiendo una proveeduría global distinguida por la red de proveedores y clientes internacionales mediante el liderazgo en economías innovadoras.

Desarrollo

Dispositivo médico

El Diario Oficial de la Federación (DOF 2021) define a los dispositivos médicos como “todo instrumento, aparato, utensilio, máquina, incluido el software para su funcionamiento, producto o material implantable, agente de diagnóstico, material, sustancia o productor similar, para ser empleado, solo o en combinación, directa o indirectamente en seres humanos” (DOF, 2021).

Clúster

De acuerdo con Porter (1999)

Los clústeres son concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas, que actúan en un determinado campo. Agrupan a una amplia gama de industrias y otras entidades relacionadas que son importantes para competir. Incluyen, por ejemplo, a proveedores de insumos críticos como componentes, maquinaria y servicios, y a proveedores de infraestructura especializada. (Porter, 1999, pág. 32)

Desarrollo del clúster

La industria médica en la región de Tijuana, Baja California, articula que el Clúster de Productos Médicos da por inicio sus actividades en el año 2003, en donde tuvo especialización en fomentar interacción entre las empresas del sector, esto a través de eventos y actividades que se realizaban con el fin de crecer y fortalecerse mediante ello.

César Arellano (2021) articula que el clúster se fundó en junio del 2006 cuando un equipo de personas innovadoras y emprendedoras de la industria maquiladora advirtió que Tijuana apuntaba en la atracción de empresas de manufactura de dispositivos médicos. Además, afirma que para el 2006 había alrededor de 40 empresas; no era un sector muy grande, pero sí en apogeo. Menciona que una de las funciones fue propiciar que más empresas de este tipo se establecieran aquí. Por último, dice que el gobierno siempre ha incentivado que el sector empresarial se organice y exprese una voz sobre los requerimientos comunes de las empresas; el 80 % de la iniciativa fue del ámbito empresarial (Arellano, 2021).

Posteriormente, para César Arellano en la *Revista de Comercio Exterior* (2021), los dispositivos médicos abarcan una amplia variedad de productos utilizados en la atención médica; expone que los equipos de ortodoncia, respiradores, marcapasos, medidores de presión y azúcar, prótesis y equipo ortopédico, insumos de diagnóstico y odontológicos, productos higiénicos y desechables, así como productos periféricos como camas hospitalarias y sillas de ruedas. Finalmente, añade que, en Baja California, aproximadamente el 80-85 % de la manufactura se centra en productos consumibles (Arellano, 2021).

Baja California cuenta con más clústeres de otras especializaciones, pero aquí se destaca la importancia del ecosistema que conforman el sector médico y el impacto que tiene actualmente en la región y el rol que juega en México. Principalmente por su ubicación, Tijuana es una región que cuenta con la frontera más extensa e importante en América Latina, conectándose con Estados Unidos, un país de potencia mundial que juega un poder de influencia en gran parte del mundo. Otra parte que da ventaja es obtener ahorros en tiempo y costes de transporte por su proximidad con EE. UU.

El Corporativo de Desarrollo Económico de Tijuana, por sus siglas en inglés (EDC) (2022), afirma lo siguiente en su plataforma de información sobre el sector:

Esta entidad federativa es considerada la capital de los dispositivos médicos en América del Norte, lo cual convierte a Baja California en un atractivo centro de operaciones a nivel mundial. Esta consideración es debida a las cifras que arroja la producción de estos dispositivos en nuestro estado, ya que cuenta con 79 de las plantas dedicadas a la manufactura de dispositivos médicos en México.

Esto representa el 50 % de la producción a nivel nacional, lo que se interpreta en más de 70 000 empleos, ubicándose así como la entidad más importante de toda América Latina; estima una tasa de crecimiento del 9 % anual. Esto significa que, en la manufactura de dispositivos médicos, Baja California es el estado mexicano que se ostenta como el mayor exportador y productor de todo el país y del resto de Latinoamérica (EDC, 2022).

Datos relevantes de la industria

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2022), en la industria de los dispositivos médicos, la producción, el empleo y las remuneraciones presentaron incrementos o se mantuvieron estables en 2020 y 2021. Se destaca que los aumentos se debieron al incremento en la demanda de productos de esta industria derivados de la pandemia del COVID-19, situación que contrasta con lo ocurrido en la mayoría de las actividades económicas, que redujeron la producción, el empleo y las remuneraciones en esos años (INEGI, 2022).

Quíntuple hélice

El modelo tradicional de innovación de la Triple Hélice se centra en las relaciones universidad-industria-gobierno. Los sistemas de innovación de la Cuádruple Hélice aportan las perspectivas del público basado en los medios de comunicación y la cultura, así como la de la sociedad civil. La Quíntuple Hélice enfatiza los entornos naturales de la sociedad,

también para la producción de conocimiento y la innovación (Carayannis et al. 2012).

El sector del clúster de dispositivos médicos se encuentra cada vez más inmerso en su entorno, operando con solidez y rigurosidad. Representa una fusión entre la manufactura y los factores competitivos en la creación de productos de calidad que tienen un impacto positivo en la vida de los consumidores. Desde catéteres hasta marcapasos, prótesis y respiradores, se fabrican dispositivos esenciales. La fuerza laboral desempeña un papel crucial, requiriendo precisión sin margen de error, dado que cualquier fallo podría tener consecuencias mortales.

Fortalecer los procesos de manufactura implica esencialmente cultivar relaciones duraderas, especialmente con diseñadores de Estados Unidos. La clave reside en abordar cambios tecnológicos cada vez más profundos. Es fundamental potenciar el desarrollo de talentos en instituciones educativas pertinentes para este propósito.

Como parte del ecosistema de dispositivos médicos, el estado de Baja California enfrenta los retos tecnológicos mediante la innovación, coordinando a organizaciones, instituciones y el gobierno empresarial. Esta coordinación busca fortalecer conexiones que generen resultados positivos en el desarrollo de talentos, así como en el fortalecimiento de los procesos de innovación. Además, se busca impulsar un sistema formal en el que los estudiantes se involucren para fomentar la innovación y hacer frente a las empresas con un impacto eficiente y competitivo.

Esto se logra colaborando en la quintuple hélice, que involucra a la institución educativa, el gobierno, la industria, la sociedad civil y el entorno, creando así un poder de influencia más sólido en la industria de dispositivos médicos.

Figura 1.

Asociados del clúster de dispositivos médicos



Como se observa en la figura 1, estos asociados colaboran estrechamente para el impulso de la innovación, generación de talento, asumiendo de la

mejor manera las regulaciones para fortalecer el ecosistema del clúster de dispositivos médicos, garantizar la seguridad de los pacientes y su impacto en la salud y el bienestar de las personas.

Empresas

El esquema previamente presentado plantea una vinculación entre los principales actores institucionales que componen la estructura del Clúster de Dispositivos Médicos de Tijuana, Baja California. Primeramente, las empresas líderes mundiales establecidas en Baja California destacan: Medtronic, BD, Thermo Fisher, Integer, Vyair, Masivo, Fisher & Paykel, ICU Medical, Ossur, BREG, Welch Allyn, Flex, DJO Global y Teleflex. Generalmente, estas plantas tienen diferentes enfoques en lo que respecta a la complejidad de los dispositivos. Algunas empresas producen productos relativamente simples en grandes cantidades, mientras que otras solo manejan pequeñas cantidades porque sus equipos son complejos y requieren de mayores cuidados, esto debido a la delicadeza y atención que se debe detectar en su fabricación.

Gobierno

Según un informe sobre el Desarrollo Económico de Tijuana (2019), ha destacado el compromiso del Gobierno del Estado en la implementación de una estrategia destinada a fomentar y atraer inversiones hacia todos los sectores estratégicos de la región. Esta estrategia abarca acciones específicas dirigidas a promover los diversos ámbitos importantes de Baja California, incluida la participación en eventos nacionales e internacionales con el objetivo de promocionar los activos regionales en el extranjero. Se agrega que, en el sector médico, se aborda la presencia de eventos muy importantes, como el MD&M West, el cual es una feria comercial de tecnología de dispositivos médicos que destaca por ser la más grande en Norteamérica. En este importante evento se lleva a cabo la valiosa participación de ciertos organismos que sustentan el Estado de Baja California, tales como DEITAC, representación de Tijuana, Mexicali (CDI), Ensenada (COPREEN) y Tecate (COPRETEC). Bajo la confor-

mación de este equipo, se colabora en actividades con el fin de que el Estado de Baja California se encamine al logro de objetivos, continuar con un alto nivel de exportaciones, mantenerse como uno de los estados líderes en la captación de inversiones a nivel nacional y promover el crecimiento y desarrollo de la cadena de suministro regional (pág. 18).

Los organismos gubernamentales y la participación a nivel de gobierno

En el clúster de dispositivos médicos, son elementales para llevar a cabo responsabilidades desde regulatorias, apoyo en el sector, tanto como la promoción de este mismo. Generalmente, distinguen su participación de acuerdo a su función en la industria, lo que implica garantizar la seguridad, eficacia y calidad de los productos, así como facilitar y fomentar el crecimiento de la industria. Tener en cuenta la participación de los distintos niveles de gobierno en los entes gubernamentales propicia el funcionamiento seguro de llevar a cabo la operación del clúster de dispositivos médicos de manera regulada y protegida para los pacientes.

El gobierno federal interviene de manera regulatoria para ejecutar la promoción de calidad y seguridad en la producción de dispositivos médicos en cada una de las empresas que concentran el sector, lo cual engrandece a una mejor reputación de la industria, no solo a nivel local, sino de manera nacional e internacional. A continuación, actores pertenecientes al nivel federal con su función para la promoción del desarrollo económico del Estado; COFREPIS, Secretaría de Economía, Nacional Financiera.

La participación de gobierno e iniciativas privadas del nivel estatal, aunado a su función en el sector, las industrias validan su participación de manera vital para el fortalecimiento del conglomerado de empresas en producción de los dispositivos médicos, fomentando y promoviendo el desarrollo económico, innovación, calidad y seguridad para dimensionar la productividad y crecimiento sólido del Estado más importante en dedicación a la manufactura de dispositivos médicos en el país.

El nivel municipal desempeña el apoyo al sector proporcionando un entorno propicio en la creación de las empresas establecidas, fomentando

las bases necesarias para el crecimiento, mejor infraestructura y la promoción del sector para impulsar y facilitar la colaboración de empresas e instituciones educativas para el desarrollo de formación y capacitación basadas en la orientación de las necesidades del clúster.

Instituciones de educación superior

En consecuencia, una de las alianzas más importantes que se da en el clúster, aparte de las empresas, se distinguen las universidades principales de la región, CETYS Universidad, UABC y UTT (Universidad Tecnológica de Tijuana), las cuales se vinculan en el sector médico para crear y favorecer los perfiles adecuados, proyectos orientados a la industria para luego implementar soluciones a la industria por parte de la academia. En este sentido, la vinculación de estos actores (empresas y academia) es fundamental para el sector médico debido a la generación de innovación, transferencia de conocimiento, mismo que propicia beneficios tangibles en el sector. Igualmente, la educación de calidad es un concepto clave que abarca diversos aspectos para contribuir significativamente al desarrollo integral de los jóvenes estudiantes, así como al progreso de la sociedad.

Por lo tanto, la habilidad, el conocimiento y la creatividad de la fuerza laboral son fundamentales para el clúster médico, un conglomerado de empresas e instituciones que trabajan en el campo de la salud. Sin embargo, el talento humano no es un recurso que se puede obtener fácilmente. Es necesario invertir en educación y capacitación, para la creación de un entorno de trabajo que fomente la innovación y permita a las personas alcanzar su máximo potencial.

Los organismos de asociación y cooperación se desempeñan en el fortalecimiento y la competitividad del clúster de dispositivos médicos al promover la colaboración, el intercambio de conocimientos y la representación efectiva ante los responsables de la toma de decisiones. Por mencionar algunos, esta industria se asocia con los siguientes:

- Consejo Coordinador Empresarial (CCE).
- Asociación de Recursos Humanos de la Industria en Tijuana, A.C. (ARHITAC).
- El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX).

- Vesta: Empresa dedicada al desarrollo y arrendamiento de edificios industriales y centros de distribución en México. Misma que brinda soluciones integrales y sustentables a una gama de clientes de clase mundial, la cual ofrece una gran diversidad de ubicaciones California Center International.

Centros de investigación y desarrollo tecnológico relacionado

- COLEF (Colegio de la Frontera Norte).
- UCSD (Universidad de California, San Diego).
- Instituto Tecnológico de Tijuana.
- CITEDI-IPN (Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Digital).
- CICESE (Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada).
- UABC, Facultad de Ciencias Químicas e Ingeniería, Tijuana; Facultades de Medicina, de Ingeniería y otros rangos afines.
- Centro de Nanociencias y Nanotecnología- UNAM, Ensenada.
- CETYS Universidad, Centro de Innovación y Diseño.

Figura 2.

Red de proveedores más relevantes en la industria de dispositivos médicos



Elaboración propia. Con información de Asociados de la industria médica.

El talento humano

Las organizaciones tienen un factor importante y el más valioso para el logro de sus objetivos: el talento humano. A lo largo del tiempo han surgido cambios importantes en la manera de nombrar a las personas que hacen la existencia de una empresa, y no solo su presencia, sino cómo operan en el funcionamiento, el cual se constituye por habilidades, conocimiento, actitudes, esfuerzos continuos, etc. Idalberto Chiavenato (2009) argumenta que las organizaciones dependen de las personas, y estas a su vez requieren de las organizaciones para subsistir; por lo tanto, se convierten en un elemento fundamental para el éxito competitivo, contribuyendo a la asignación de la función adecuada de cada departamento que conforma la organización.

Chiavenato (2009) describe lo siguiente:

El talento humano se convierte cada día en algo indispensable para el éxito de las organizaciones. Tener personas no significa necesariamente tener talentos. Un talento es siempre un tipo especial de persona. Y no siempre toda persona es un talento. Para ser talentoso, la persona debe poseer algún diferencial competitivo que la valore (pág. 49).

Asimismo, los talentos son individuos que poseen conocimientos, habilidades y competencias que se fortalecen, actualizan y recompensan de manera continua. Sin embargo, no se puede considerar el talento de forma aislada como un sistema cerrado. Por sí solo, no alcanza grandes logros, ya que debe existir y coexistir en un contexto que le brinde libertad, autonomía y oportunidades para crecer y expandirse. (Chiavenato, 2009, pág. 52)

La competencia individual se fomenta a partir de aspectos esenciales, los cuales conllevarán a los individuos a una colaboración con las empresas de manera más productiva y duradera; esto se da mediante la esencia de trabajar con ellos en su individualidad.

Metodología

Diseño de la investigación

La investigación adopta un diseño inductivo con enfoque cualitativo que implica “describir, comprender e interpretar los fenómenos a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias” (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 11). En este contexto se investigó la perspectiva de expertos de empresas pertenecientes al clúster de dispositivos médicos. El objetivo fue obtener información sobre las iniciativas específicas implementadas para fomentar la innovación mediante la generación y formación de talento humano, en colaboración con las instituciones de educación superior de la región.

La población objetivo de la investigación se constituyó por expertos de las empresas pertenecientes al clúster de dispositivos médicos en la región de Tijuana, Baja California. Se llevó a cabo el muestreo intencional, es decir, aquel en donde se selecciona a participantes a los cuales tenemos acceso y convenientemente se proporciona información detallada (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 181). Considerando la diversidad de roles relacionados con la innovación, desarrollo de talento y estrategias competitivas. Se identificó a diez expertos con cargos significativos dentro de la empresa en operación, quienes adquirieron los conocimientos necesarios para responder a los temas de interés en la investigación; los perfiles fueron adecuados y pertinentes. Por ejemplo, directivos, vicepresidentes, recursos humanos, investigadores e incluso gerentes de un área en específico. Diez expertos fueron suficientes para el estudio debido a la saturación teórica, es decir, a medida que se realizaron las entrevistas, comenzaron a surgir patrones consistentes, lo que permitió identificar rápidamente los temas clave y considerar oportunamente la información recopilada.

Cuadro 1.*Descripción de la muestra*

Nombre	Cargo	Años de experiencia	Empresa
M.B.	Supervisor de Ingeniería de automatización	15	Baxter
O.P.	Vicepresidente	+20	ITJ
R.S.	Director general de recursos humanos de México	+30	Smith Medical
A.N.	Gerente del área de mantenimiento	7	ICU medial
D.A.	Directora	10	Cardinal Health
S.M.	Consultora	35	Fue vicepresidenta del Clúster de productos médicos, evaluadora líder del Instituto Baja California para la calidad, experiencia en manejo de auditorías de FDA y certificaciones de cuerpos notificadores (ISO)
R.M.	Vicepresidente de operaciones	17	Fórmula Plastic, fue secretario del clúster de productos médicos
M.A.F.	Director General de la empresa Ensamblados de Calidad México	42	Director General Ensamblados de Calidad México
S.V.	Investigador del CISECE	20	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada
R.C.	Investigador del CISECE	20	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada

Elaboración propia.

Técnica e instrumento de recolección de información

La técnica de recolección de información que se ha utilizado es mediante entrevistas semiestructuradas, las cuales se basan en una serie de asuntos o bien preguntas, en las cuales el entrevistador tiene la libertad de agre-

gar cuestiones adicionales para precisar conceptos y así obtener mayor información (Hernández Sampieri et al., 2014, p. 403).

Las preguntas planteadas en la entrevista proyectan un enfoque hacia la innovación dentro de la empresa para el fortalecimiento y competitividad que se genera mediante la aportación de nuevos conocimientos. Este instrumento se llevó a cabo bajo la disponibilidad de los expertos para ser entrevistados, con toma de decisión en cuanto a modalidad (virtual o presencial). Ya una vez aplicado el instrumento, el mismo que fue grabado por un teléfono celular para después ser sometido a una herramienta de transcripción que ofrece transcripciones de audio y videos exportados en un documento de preferencia (PDF, DOCX, TXT, CSV, SRT, VTT), el mismo que se puede analizar y cual sea tu preferencia o comodidad para tu recopilación de información.

Descripción del diseño del instrumento

Fue una entrevista semiestructurada dirigida a expertos de las empresas pertenecientes al clúster de dispositivos médicos. Primeramente, se permitió información general, tal como nombre del experto, cargo dentro de la empresa, años de experiencia y nombre de la empresa, lo que permitió reconocer al entrevistado como un importante elemento para la selección de aporte a la investigación.

El Instrumento fue diseñado con trece preguntas, las cuales se presentan en el anexo de este documento. Cabe señalar que en principio se abundó como primera pregunta la influencia de la innovación dentro de la empresa, tomando en cuenta el tema central de la investigación por parte del autor. De manera general, la entrevista abonó a temas de estrategias, colaboración, promoción entre distintas instituciones educativas, gubernamentales, entre otras, para recopilar información más objetiva entre los vínculos existentes para el fomento de la innovación y el talento en la región de estudio. Consecutivamente, se detallan temas sobre el talento calificado en la industria, el papel que desempeñan las alianzas empresa-gobierno y demás.

Finalmente, se abordan cuestiones de modelos o enfoques efectivos que son tomados en cuenta para el establecimiento de generación y de-

sarrollo de talento para adoptar la innovación dentro de las empresas, alineados a actores principales que pueden ser considerados como los impulsores para el crecimiento de la industria médica, que toman en cuenta a todos los asociados alineados para lograr una competencia reconocida a un nivel más global.

Consideraciones éticas

La investigación se condujo bajo principios éticos; se les informó a los participantes el instrumento a aplicar (entrevista) al momento de agendar la cita; incluso fue enviada con anticipación para propiciar los temas que se abordarán. Al quedar en acuerdo, los diez entrevistados aprobaron el instrumento de manera afectuosa, lo cual no generó ningún problema. Se respetaron los protocolos éticos establecidos de manera muy amable y para preservar la privacidad, los nombres de los participantes fueron reservados; en su lugar, se utilizaron iniciales o se hizo referencia a ellos por su cargo.

Resultados

Tras el proceso de recopilación de los datos mediante el instrumento denominado entrevistas semiestructuradas, realizadas a los diez expertos en el periodo (marzo-abril), se presentan los siguientes resultados ordenados de acuerdo a los temas principales mencionados por los expertos, las relaciones encontradas, hallazgos relacionados con la teoría existente y con el avance del conocimiento innovador que propiamente mencionaron. Estos son: El papel de la innovación en el sector de dispositivos médicos: evolución continua a través de la innovación, desarrollo integral de talento e innovación, benchmarking y mejora continua, rol de los organismos gubernamentales, desafíos en la formación de talento, rol de las alianzas, estrategias para el desarrollo de talento, desarrollo integral mediante la colaboración con las instituciones.

Las estrategias mencionadas por los expertos para fomentar colaboración, formación y desarrollo de buenos talentos son las siguientes:³

³ De acuerdo a las estrategias, surge el marco de referencia, anexo al final.

La vinculación estrecha con las universidades: Este punto toma relevancia en las estrategias más convenientes por parte de los expertos entrevistados, pues una vinculación estrecha con las instituciones de educación superior puede fomentar la investigación aplicada, el intercambio de conocimientos y la generación y formación de profesionales altamente calificados que respondan a las necesidades específicas del sector.

Prácticas de benchmarking y mejora continua. Es sumamente importante y esencial mantener equilibrio en cuanto a competitividad; es por esto que la comparación entre líderes del sector, así como la adopción de lo más conveniente a las empresas, mantienen a la industria de dispositivos médicos identificar áreas de mejora que se conducen a impulsar la innovación.

La educación dual: Llevar a cabo esta estrategia es relevante, ya que combina el aprendizaje teórico en las aulas de los universitarios con la formación práctica en el lugar de trabajo (empresas), forjando la mejor herramienta para la preparación de talento altamente capacitado.

El “on the job training” (OJT) por sus siglas en inglés o formación en el lugar de trabajo:⁴ Es un método clave para desarrollar habilidades específicas y fomentar el crecimiento profesional dentro de las organizaciones.

Y la colaboración con organismos gubernamentales. Solidar esta estrategia de colaboración puede mejorar la competitividad de las empresas, fomentar la innovación y contribuir al desarrollo económico regional.

Y la colaboración con organismos gubernamentales: Solidar esta estrategia de colaboración puede mejorar la competitividad de las empresas, fomentar la innovación y contribuir al desarrollo económico regional.

Desafíos en la formación de talento

A pesar de las grandes oportunidades que posee el clúster médico, se abordan de la misma manera algunos desafíos de los cuales se presencian por parte de los egresados al ingresar al sector empresarial. Estos se en-

⁴ En cuanto a la diferencia entre la educación dual y la formación en el trabajo, es lo siguiente: La educación dual es un sistema formal que integra teoría y práctica, mientras que el OJT es un método de capacitación práctico en el lugar de trabajo.

frentan específicamente bajo la formación de talento de nuevo ingreso; los expertos coinciden en que los desafíos incluyen principalmente:

La necesidad de alinear los programas educativos con las demandas del sector industrial: La rápida evolución de las tecnologías que exige una constante actualización de conocimientos, la escasez de habilidades especializadas en ciertas áreas. Agregando la competencia global por el talento humano, también se reconoce como un desafío por los expertos, esto ya que las empresas deben ofrecer atractivos programas de desarrollo y oportunidades de crecimiento para retener a los mejores talentos.

Asimismo, la estrecha colaboración efectiva entre empresas, universidades y gobiernos declara que es esencial para la creación de programas en la formación para responder a las necesidades reales del mercado laboral.

El aprendizaje del inglés: Dada la significativa participación de las empresas en un ámbito de globalización e internacionalización mediante la concentración del clúster, se requiere que los profesionales desarrollen el lenguaje inglés debido a que cuentan con una red de colaboración con otros países en donde el idioma más predominante es el mencionado. Por lo tanto, la importancia de este idioma en los profesionales es relevante para concretar una comunicación fluida y concreta. “De los desafíos que yo he encontrado en lo personal es el desarrollo del lenguaje en inglés. Esa es una de las barreras que encuentro en la mayoría de los estudiantes. El lenguaje no se le ha puesto, yo creo que el énfasis suficiente, o los alumnos no han tomado la seriedad o la importancia al desarrollo del lenguaje inglés”, [R.S. director Gral.] agregó.

Habilidades blandas y desarrollo emocional: Bajo los hallazgos en la formación de talento, curiosamente resulta el desarrollo emocional, lo cual requiere incluir en la generación de nuevos talentos, esto debido a que la importancia de este aspecto es fundamental en la vida de una persona para funcionar con productividad y eficiencia en la empresa. Bajo las habilidades blandas como comunicación efectiva, desarrollo personal, seguridad de sí mismos, suelen presentarse en algunos casos de manera negativa en las empresas.

Estrictas regulaciones: Ser una industria altamente regulada es de los desafíos más comunes en los que se enfrenta el clúster de dispositivos

médicos; se habla de estrictos lineamientos que se deben cumplir obligatoriamente, lo que en consecuencia desafía a la generación de abonar ciertos aspectos como nuevos productos. En este caso, la formación de talento recae en las regulaciones que se fomentan por parte de las organizaciones gubernamentales, pues es obligatorio cubrir con los perfiles estrictamente especializados.

De modo que, suelen tener una revisión por las mismas organizaciones de manera muy rigurosa y microscópica, bajo este desafío se articuló por un experto lo siguiente “creo que ahí existe una oportunidad para tal vez que nosotros, como gente de que estamos ya en las organizaciones de muchos años, podamos platicarles a los chicos que están estudiando todavía qué significa entrar a una industria regulada y empezar a trabajar, porque creo que a veces ahí, si no se alcanza a comprender eso, es uno de los retos más importantes para que la gente permanezca” [D.A. directora].

Recomendaciones

Las interacciones y estrecha colaboración para lograr fomentar la innovación, crecimiento económico y competitividad dentro de las empresas; los expertos consideran como principales actores la vinculación con instituciones y organizaciones gubernamentales para alcanzar crecimiento y desarrollo en el sector, debido a que son considerados el fundamento para lograr favorecer significativamente al Estado con el papel que desempeñan propiamente, así como la importancia de aprovechar oportunidades y soluciones médicas innovadoras.

Asignada la importancia del sector médico en la economía y bienestar de la sociedad, a continuación, se presentan algunas recomendaciones clave para el desarrollo sostenible del clúster. Bajo los objetivos de la investigación:

- Analizar el ecosistema del clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California, e identificar estrategias para la generación y formación de talento humano que contribuyan a fortalecer los procesos de innovación de las empresas en la región.
- Recomendar un marco de referencia dinámico para el establecimiento de un sistema de generación y desarrollo de talento que impulse la

innovación en el clúster de Dispositivos Médicos de Baja California, con el fin de implementar en la región. Se encontró en las entrevistas realizadas que:

- La vinculación y estrecha comunicación efectiva entre las alianzas (empresa, gobierno, IES) se debe fortalecer a través de la alineación de programas educativos con las necesidades del sector. Esto permitirá reducir la curva de aprendizaje de los nuevos profesionales y garantizar que la formación académica esté directamente relacionada con las demandas de la industria.
- Crear un observatorio laboral que monitoree las necesidades, habilidades requeridas, así como las competencias de la industria para gestionar con las universidades de la región.
- Generar un plan de capacitación continua en donde su enfoque aborda las tendencias de innovación y tecnologías emergentes. Esto en proceso de profesionales potenciales acorde a las carreras que requiere la industria.
- Que las industrias idealicen sus necesidades en un programa específico de la empresa y darlo a conocer a las instituciones locales para que los estudiantes tengan la noción de lo que se abordará en la industria al momento de ingresar, detallando desde lo general a lo más específico para que el profesionista o practicante, al incorporarse, estudie con anterioridad lo que refleja el mundo real.
- Desarrollar espacios educativos y formativos que no solo se centren en habilidades técnicas, sino también en habilidades blandas e inteligencia emocional. Estas competencias son cruciales para el desempeño efectivo en el entorno laboral moderno, mejorando la capacidad de los profesionales para trabajar en equipo, comunicarse efectivamente y adaptarse a situaciones complejas.
- Tomar seriedad al lenguaje inglés para la comunicación efectiva entre las conexiones con proveedores y clientes internacionales.
- Medir el nivel de competencias adquiridas por los empleados a través de evaluaciones antes y después de la capacitación bajo indicadores como mejoras en las competencias clave relacionadas con la innovación, como la creatividad, resolución de problemas y manejo de nuevas tecnologías.

- Retener el talento de manera estratégica, desarrollando charlas de motivación, beneficios que pueda tener la empresa, colaboraciones con otras empresas internacionales en las que puedan hacer un intercambio temporal para ganar experiencia y conocimiento que puedan ser aplicados en la empresa, esto para fortalecer el compromiso por la empresa.

Proponer estas recomendaciones permitirá a las empresas e instituciones educativas evaluar de manera efectiva cómo los programas de formación influyen en su capacidad para innovar, ajustando las estrategias según sea necesario para maximizar el impacto a nivel global mediante la generación y formación de talento.

Conclusión

El clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California, tiene un enorme potencial para seguir siendo un líder en la industria a nivel nacional e internacional. Sin embargo, para mantener y potenciar su competitividad, es crucial implementar estrategias efectivas para la generación y formación de talento humano. Esto incluye: 1) el desarrollo de programas educativos y de capacitación especializados en alineación a las necesidades de la industria, 2) la creación de alianzas estratégicas con instituciones académicas y empresas internacionales, 3) la implementación de iniciativas que fomenten la innovación dentro del clúster, etc. Esto será posible mediante las respuestas de alianzas en demostración de resultados únicamente.

El cumplimiento de la hipótesis planteada, que establece que las estrategias de generación y desarrollo de talento humano dentro del ecosistema del clúster impulsan la innovación en el sector, es evidente. Al fortalecer el talento local mediante estas estrategias, las empresas del clúster no solo podrán generar y desarrollar el talento altamente calificado, sino también crear un entorno propicio para la innovación continua.

Los objetivos establecidos del análisis del ecosistema del clúster de dispositivos médicos de Tijuana, Baja California, se cumplieron satisfactoriamente. Esto incluyó la identificación de estrategias para la

generación y formación de talento especializado en la región, así como la elaboración de un marco de referencia para un sistema que promueva la generación y desarrollo de talento enfocado en la innovación.

Se respondieron las preguntas de investigación planteadas y se lograron ambos objetivos: el primero se alcanzó plenamente, mientras que el segundo se consolidó a través de los temas abordados por los expertos durante las entrevistas, en conjunto con la investigación exhaustiva realizada a lo largo del proceso.

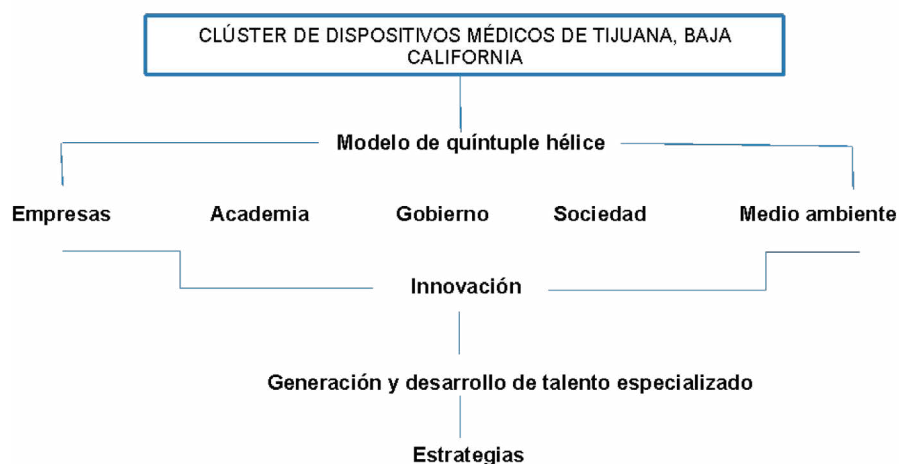
Referencias

- Arellano, C. (2021). Los dispositivos médicos en México: Producción y tendencias. *Revista de Comercio Exterior*, 75(2), 45-59. <https://www.revistadecomercio.com/arellano-dispositivos-medicos>.
- Carayannis, E. G., Barth, T. D., & Campbell, D. F. J. (2012). The quintuple helix innovation model: A systems approach to sustainable development and knowledge-based economy. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(1), 1-12.
- CANIFARMA. (2020). Informe del sector de dispositivos médicos en México. Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica.
- Cervantes, S., & Gutiérrez, A. (2022). *La industria mexicana de dispositivos médicos mantiene liderazgo*. Tijuana Press. <https://tijuanapress.com/2022/06/13/la-industria-mexicana-de-dispositivos-medicos-mantiene-liderazgo/>
- Chiavenato, I. (2009). *Gestión del talento humano*. Mc Graw Hill.
- Corporativo de Desarrollo Económico de Tijuana (EDC). (2022). *Baja California: La capital de los dispositivos médicos en América del Norte*. Obtenido de <https://www.tijuanaedc.org>.
- Desarrollo Económico de Tijuana. (2019). *Informe sobre el desarrollo económico y estrategia de promoción de inversiones de Baja California*. Recuperado de <https://www.tijuanaedc.org>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2021). *Definición de dispositivo médico*. <https://www.dof.gob.mx>.
- Escorsa, P., & Valls, J. (2003). *Tecnología e innovación en la empresa: Fundamentos para una gestión innovadora*. Ediciones UOC.

- Figueroa Elenes, J. R. (2021). *Innovación, crecimiento económico y desarrollo*. El Colegio de Sinaloa.
- Figueroa Elenes, J. R. (2021). *Innovación, crecimiento económico y desarrollo*. *Revista Espejo*. El Colegio de Sinaloa. <https://www.colsin.edu.mx/articulos/innovacion-crecimiento-economico-y-desarrollo/>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2022). *La industria de dispositivos médicos durante la pandemia del COVID-19*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx>.
- Médicos, D. (2020, 4 de marzo). *Baja California, considerada la capital de los dispositivos médicos en América del Norte*. <https://dispositivosmedicos.org.mx/baja-california-considerada-la-capital-de-los-dispositivos-medicos-en-america-del-norte/>.
- Nieto, J. N. (2010). *Y tú..., ¿innovas o abdicas?* España.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2022). *Índice Mundial de Innovación 2022: Lo que revela la innovación en tiempos de incertidumbre*. OMPI.
- Porter, M. E. (1999). *Ser competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones*. Deusto.
- Tijuana EDC. (2022). *Medical Device Manufacturing in Tijuana*. Tijuana Economic Development Corporation. <https://tijuanaedc.org/medical-device-manufacturing-in-tijuana/>.
- Tijuana EDC, & ATISA Industrial. (2019). *Impactos de la industria de dispositivos médicos en el entorno académico, social y económico de Baja California*.

Anexo 1

MARCO DE REFERENCIA DINÁMICO PARA EL CLÚSTER DE DISPOSITIVOS MÉDICOS DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA



- Vinculación estrecha industria-academia
- Prácticas de benchmarking y mejora continua
- Educación dual
- El "On the job training" (OJT) por sus siglas en inglés
- Colaboración con organismos gubernamentales
- Alineación de programas educativos con las demandas del sector industrial
- Reforzar el aprendizaje inglés
- Fortalecer habilidades blandas y desarrollo emocional
- Plan de capacitación continua

Elaboración propia.

Capítulo 10

Salud pública transfronteriza en tiempos de crisis. La respuesta Tijuana–San Diego frente al COVID-19

Ana Bárbara Mungaray Moctezuma¹

Arturo Fierros Hernández²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257293>



¹ Profesora-investigadora en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Correo electrónico: bmungaray@uabc.edu.mx

² Estudiante del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo Global de la FEyRI UABC. Correo electrónico: arturo.fierros@uabc.edu.mx

Introducción

Como han señalado diversos estudios, la franja Tijuana–San Diego es uno de los espacios fronterizos más dinámicos del mundo (Herzog, 1990; Ganster y Lorey, 2008). Este dinamismo se manifiesta en múltiples planos que se entrelazan y retroalimentan: en el plano económico, la región concentra un alto volumen de comercio exterior, industria manufacturera y servicios, con cadenas de valor que dependen de cruces fronterizos fluidos (Alegría, 2009; Mendoza, 2017); en el social, la movilidad humana es constante, como se observa, tanto con trabajadores transfronterizos, familias, migrantes en tránsito, estudiantes y visitantes (Floca et al., 2020); en el cultural, las prácticas cotidianas y las identidades híbridas reflejan una interacción continua (Sanz, N., Arce, V., Manuel, J., 2016). De la misma manera, el plano sanitario es fundamental, porque la salud pública transfronteriza se convierte en un elemento imprescindible para sostener el funcionamiento y la estabilidad de la región (Ganster, P., 2022). La historia de la gobernanza transfronteriza de la región de San Diego y las perspectivas futuras después de la pandemia de COVID-19.

La pandemia de COVID-19 tuvo su origen a finales de 2019 en la ciudad de Wuhan, China, cuando se identificaron los primeros casos de una neumonía atípica causada por un nuevo coronavirus, el SARS-CoV-2 (Zhu et al., 2020). En enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la emergencia de salud pública de importancia internacional y, dos meses después, el 11 de marzo, la clasificó como pandemia (WHO, 2020). Su rápida propagación global se debió a la alta transmisibilidad del virus y a la movilidad internacional previa a las restricciones de viaje, generando una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes en décadas (Anderson et al., 2020). Este escenario global marcó el contexto en el que la región Tijuana–San Diego tuvo que articular respuestas sanitarias urgentes, enfrentando simultáneamente sus particularidades geográficas, demográficas y socioeconómicas.

Precisamente por lo anterior, la irrupción del COVID-19 puso a prueba de manera inédita estas interacciones y dependencias. Las interacciones adquirieron un carácter especialmente crítico a partir de 2020, cuando la pandemia de COVID-19 irrumpió como una amenaza sanitaria global sin precedentes en décadas. En la zona fronteriza aludida, caracterizada por la intensa circulación diaria de miles de personas y mercancías, la llegada del SARS-CoV-2 puso a prueba la capacidad de respuesta de ambas ciudades y evidenció que, más allá de los cierres fronterizos temporales, existe una fuerte interdependencia, que poco ha considerado una salud pública transfronteriza; aunque la epidemiología sí tome en cuenta esos factores. Situación que hace imposible aislar completamente los riesgos. La asimetría institucional entre México y Estados Unidos —en términos de infraestructura hospitalaria, capacidad de diagnóstico, acceso a vacunas y marcos normativos— condicionó las estrategias de mitigación y, sin duda alguna, amplificó las desigualdades en la exposición y la atención.

En este sentido, es importante hacer énfasis en que la experiencia del COVID-19 mostró que los mecanismos de coordinación existentes, aunque útiles, resultaron insuficientes ante un fenómeno de escala global que requería una sincronización más estrecha y respuestas más equitativas. En la región Tijuana–San Diego, la gestión de la pandemia estuvo marcada por la tensión entre las políticas nacionales y las necesidades locales, lo que da cuenta —como nos ha enseñado la historia— de que las amenazas sanitarias contemporáneas solo pueden enfrentarse de manera eficaz mediante estrategias conjuntas que reconozcan tanto la interdependencia epidemiológica como las asimetrías institucionales (Kucharski, 2020).

A partir de lo anterior, subyacen las preguntas: ¿cómo operó la salud pública transfronteriza en la región Tijuana–San Diego durante la pandemia de COVID-19? y ¿qué lecciones deja esta experiencia para fortalecer la cooperación sanitaria en futuras crisis? El objetivo central es analizar la respuesta sanitaria binacional frente al COVID-19, en pro de identificar sus logros, limitaciones y oportunidades de mejora.

Para ello, se recurre a un análisis histórico-documental sustentado en fuentes secundarias, comunicados oficiales, reportes epidemiológicos, notas de prensa y estudios académicos especializados. Lo anterior permite reconstruir, con base en evidencia verificable, el desarrollo de la

cooperación sanitaria transfronteriza durante el COVID-19 y comprender cómo los factores estructurales de la región condicionaron su capacidad de respuesta.

Cierres fronterizos y gestión de la movilidad durante la pandemia

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la pandemia por COVID-19. Ocho días después, el 19 de marzo, California emitió un mandato de confinamiento estatal y, al día siguiente, el gobierno de Estados Unidos implementó nuevos protocolos de deportación acelerada para migrantes mexicanos y centroamericanos, incluyendo menores no acompañados y solicitantes de asilo, con retornos que se completaban en menos de dos horas (El Colegio de la Frontera Norte [El Colef], 2020).

En marzo de 2020, México y Estados Unidos acordaron implementar restricciones sin precedentes en la frontera terrestre para contener la propagación del COVID-19. A partir de ese momento, únicamente se permitieron cruces relacionados con actividades esenciales, como trabajo, atención médica, estudios o transporte de mercancías, mientras que los viajes con fines turísticos, recreativos o de visita familiar quedaron suspendidos (U.S. Customs and Border Protection [CBP], 2020).

El 21 de marzo, ambos gobiernos acordaron el cierre de la frontera terrestre a viajes no esenciales, limitaron el cruce únicamente a actividades consideradas esenciales. Dos días más tarde, el 23 de marzo, México inició la Jornada Nacional de Sana Distancia, y el 24 de marzo se anunció por primera vez el aplazamiento de audiencias del Programa de Protección al Migrante (MPP), lo que dejó a cientos de solicitantes varados indefinidamente en Tijuana (El Colef, 2020). Esta decisión afectó de manera inmediata la dinámica habitual de la región Tijuana–San Diego, donde, como ya se mencionó, la movilidad diaria de miles de personas forma parte estructural de la vida económica y social.

Las restricciones, que en un principio se anunciaron como una medida temporal, fueron prorrogadas mes a mes durante más de un año. En cada extensión, las autoridades justificaban su continuidad por el alto riesgo de transmisión y la amenaza de nuevas variantes del virus, como la Delta (County of San Diego, 2021). Esta prolongación mantuvo a muchas fa-

milias separadas y a comunidades enteras sujetas a un flujo restringido que alteró rutinas, interrumpió negocios y generó incertidumbre sobre el momento en que sería posible regresar a lo que se considera cotidiano.

El 26 de marzo se registró el primer brote de COVID-19 en centros de detención del Immigration and Customs Enforcement (ICE) en Estados Unidos, generando preocupación por el riesgo de que personas deportadas llegaran contagiadas a ciudades fronterizas. La situación se agravó el 6 de mayo con el fallecimiento del primer migrante bajo custodia del ICE a causa del virus, lo que evidenció la ausencia de un protocolo binacional sanitario para retornos (El Colef, 2020).

El 10 de mayo se anunció la extensión del aplazamiento de audiencias para solicitantes en MPP y, el 22 de mayo, se confirmaron los primeros migrantes retornados con COVID-19 en Ciudad Juárez. Días después, el 3 de junio, se inauguró en Tijuana un hotel-albergue para personas vulnerables con COVID-19, con capacidad para 40 pacientes que carecían de un lugar seguro donde aislarse (El Colef, 2020).

La reapertura parcial llegó el 8 de noviembre de 2021, cuando el gobierno de Estados Unidos autorizó nuevamente los viajes no esenciales para personas completamente vacunadas. El ingreso quedó condicionado a la presentación de un comprobante de vacunación con biológicos aprobados por las autoridades estadounidenses o por la Organización Mundial de la Salud, como AstraZeneca, Sinovac o Covishield, además de la documentación de identidad habitual (Linthicum, 2021). Si bien esta flexibilización fue recibida con entusiasmo, también trajo consigo advertencias, como tiempos de espera prolongados y congestiones en cruces como el de San Ysidro, donde se concentró la demanda acumulada de casi veinte meses.

En términos económicos y sociales, el cierre prolongado tuvo efectos visibles. Comercios que dependían de clientes provenientes del otro lado de la frontera registraron caídas significativas en sus ventas, mientras que trabajadores transfronterizos vieron incrementarse los costos y dificultades para mantener su empleo. Al mismo tiempo, las ciudades vecinas experimentaron una desaceleración en el intercambio cultural y en la colaboración presencial de organizaciones comunitarias, lo que debilitó temporalmente las redes que sostienen la cooperación transfronteriza (County of San Diego, 2021; Linthicum, 2021).

Durante los primeros meses del cierre fronterizo iniciado en marzo de 2020, el impacto económico en San Ysidro fue severo y sostenido. Jason Wells, director ejecutivo de la Cámara de Comercio local, señaló que el 70 % de los 728 negocios de la zona cerraron por completo tras la orden de suspensión de actividades no esenciales, mientras que el 30 % restante permaneció abierto, pero registró una caída del 85 % en sus ventas. La dependencia del mercado mexicano -que representaba el 97 % de las transacciones- quedó en evidencia, ya que los consumidores habituales, imposibilitados de cruzar por las restricciones a viajes no esenciales, dejaron un vacío que puso en riesgo la viabilidad de la mitad de los comercios. Wells advirtió que, como resultado, al menos cien establecimientos no volverían a abrir y muchos otros estaban al borde de la quiebra, situación agravada por la necesidad de seguir pagando renta y servicios a pesar de las pérdidas acumuladas (EFE, 2020).

El cierre prolongado de la frontera terrestre entre Tijuana y San Diego tuvo consecuencias económicas severas para la región. Según la Cámara de Comercio de San Ysidro, durante los casi 19 meses de restricciones se perdieron aproximadamente 2 000 empleos y los negocios locales operaron apenas al 24 % de su capacidad, debido a la ausencia de compradores provenientes de México. Las pérdidas acumuladas superaron el billón de dólares y, aunque la reapertura del 8 de noviembre de 2021 fue un alivio, las expectativas estaban centradas en que la temporada navideña pudiera generar hasta el 60 % de las ventas anuales, permitiendo así la estabilización de los comercios que lograron sobrevivir a la crisis (Padilla y Betanzos, 2021).

La experiencia dejó en evidencia la fragilidad de una región tan interdependiente frente a una crisis sanitaria global. Si bien las restricciones lograron reducir ciertos riesgos de transmisión, también revelaron que un cierre prolongado de la frontera genera impactos profundos que van más allá de la salud pública. En el caso de Tijuana-San Diego, esta situación da cuenta de la urgencia de diseñar protocolos binacionales que, ante futuras emergencias, permitan equilibrar la protección sanitaria con el mantenimiento de los flujos esenciales para la vida social y económica de la frontera (CBP, 2020).

Por ello resulta imprescindible considerar que, durante la pandemia, los trabajadores transfronterizos residentes en Baja California que cruzan

diariamente para laborar en San Diego —en sectores como salud, manufactura y agricultura— enfrentaron una doble vulnerabilidad: por un lado, estaban expuestos a riesgos sanitarios elevados; por otro, quedaron atrapados en una brecha de protección social, sin acceso pleno a servicios en ninguno de los sistemas nacionales (Organización Internacional para las Migraciones, 2020).

Las familias binacionales —particularmente aquellas donde uno o más miembros cruzaban para estudiar, trabajar o por reagrupamiento— vivieron una tensión emocional y económica intensa. Los cierres y restricciones fronterizas impidieron la reunificación cotidiana, impactaron el acceso a servicios educativos o médicos y, en muchos casos, provocaron la pérdida de ingresos esenciales. Este nuevo panorama amplió las desigualdades y puso en evidencia cuán entrelazadas estaban estas redes familiares y productivas. Investigaciones en Tijuana–San Diego han señalado que, pese a los esfuerzos de coordinación en salud, estas situaciones no fueron atendidas de manera suficiente, lo que dio pie a consecuencias particulares en los hogares transfronterizos (Lara-Valencia y García-Pérez, 2021).

Por su parte, sectores económicos clave como el turismo, el comercio minorista y los servicios transfronterizos se vieron drásticamente afectados. La caída en la movilidad frenó las compras transfronterizas, la asistencia a eventos culturales y el turismo de salud, pilares fundamentales de la economía binacional. En el sector manufacturero y de cadenas de valor, la interrupción de cruces diarios tensionó la producción, provocó demoras significativas. Razón para fortalecer mecanismos binacionales que permitan mantener operaciones esenciales sin comprometer la salud pública (Fernández de Castro et al., 2021).

La experiencia de los cierres fronterizos durante la pandemia de COVID-19 pone en evidencia que la región Tijuana–San Diego comparte no solo vínculos económicos y sociales, sino también vulnerabilidades compartidas frente a emergencias globales. Las restricciones, aunque útiles para reducir riesgos sanitarios, interrumpieron redes de vida y trabajo esenciales, lo que afectó de manera desproporcionada a trabajadores transfronterizos, familias binacionales y, por ende, sectores productivos estratégicos. Esta situación ha dejado claro que el reto hacia el futuro no

es elegir entre salud o economía, sino establecer protocolos binacionales capaces de proteger a la población sin desarticular la dinámica vital que sostiene a esta frontera.

Cooperación sanitaria binacional frente al COVID-19

El Programa de Vigilancia Binacional de Enfermedades Infecciosas (BIDS) ha fortalecido la capacidad de la región para detectar, reportar y responder de forma conjunta a brotes de enfermedades, lo que representó un eje estratégico para mejorar la vigilancia epidemiológica durante la pandemia (CDC, 2024).

Durante el periodo de febrero a junio de 2020, un estudio publicado en el *Journal of Migration and Health* analizó los casos de COVID-19 en los condados de San Diego e Imperial, California, identificando aquellos con vínculo binacional, es decir, personas que habían viajado a México, tenían residencia allí o habían tenido contacto con casos en México (Chuey et al., 2023). Se encontró que los casos binacionales representaron aproximadamente el 7 % del total en San Diego (1 164 de 17 647 casos) y el 8 % en el Valle Imperial (618 de 7 679 casos), y que estas personas tendían a ser mayores, de origen hispano y residentes en códigos postales fronterizos, lo que reflejaba un patrón demográfico diferenciado respecto al conjunto de los demás casos.

Un análisis ecológico mostró que las tasas de mortalidad por COVID-19 fueron más elevadas en condados fronterizos estadounidenses comparados con el promedio nacional, y que estas tasas se asociaron negativamente con el Índice de Desarrollo Humano, lo que nos muestra desigualdades estructurales al otro lado de la frontera, pero también una cobertura vacunal mayor en dichos condados (Filosa et al., 2022).

Los casos binacionales fueron una proporción menor del total; su comportamiento temporal fue distinto: en San Diego, los casos binacionales aumentaron aproximadamente dos semanas después de observarse un incremento en los contagios en Tijuana, mientras que en Imperial el patrón epidemiológico se asemejó más al de Mexicali (Chuey et al., 2023). Este rezago temporal subraya la relevancia de la movilidad transfronteriza en la dinámica del contagio, y sugiere que el seguimiento y la respuesta

deben considerar tendencias cruzadas entre jurisdicciones para diseñar estrategias de contención mayormente efectivas.

En Tijuana, la instalación de clínicas emergentes de vacunación permitió aumentar considerablemente la cobertura entre personas que inyectan drogas, población que enfrentaba múltiples barreras de acceso, incluso entre quienes inicialmente manifestaban reticencia a vacunarse (Harvey-Vera et al., 2022).

Chuey et al. (20203) muestran que, entre los casos binacionales en San Diego, el 55,2 % eran hombres y el 44,8 % mujeres, con una edad media de 46 años ($DE \pm 17,3$), mientras que en Imperial el promedio fue ligeramente menor, 44 años ($DE \pm 16,8$). En cuanto al origen étnico, más del 90 % se identificaron como hispanos en ambos condados. El 72 % de los casos binacionales de San Diego y el 79 % de Imperial residían en códigos postales localizados a menos de 10 millas de la frontera. Asimismo, el 40 % de los casos de San Diego y el 46 % de Imperial reportaron viajes a México en los 14 días previos al inicio de sus síntomas, y más de un tercio informó contacto cercano con un caso confirmado en territorio mexicano. Las confirman que la proximidad geográfica se tradujo en un riesgo elevado de transmisión bidireccional (Chuey et al., 2023).

La pandemia reconfiguró la diplomacia sanitaria en la frontera, evidenciando la necesidad de reformular la cooperación como parte de una estrategia de salud global y seguridad pública, más allá de respuestas transitorias; por ejemplo, Estados Unidos donó vacunas Johnson & Johnson a ciudades mexicanas fronterizas durante una visita diplomática de alto nivel (Think Global Health, 2021).

El 25 de mayo de 2021, Tijuana y San Diego pusieron en marcha un plan conjunto de vacunación transfronteriza contra el COVID-19, concebido como una medida para equilibrar las tasas de inmunización en la frontera norte. El programa contempló la aplicación de 10 000 dosis de la vacuna de Johnson & Johnson —proporcionadas por el estado de California— a trabajadores de maquiladoras en Baja California, en jornadas de 1500 inmunizaciones por día, distribuidas en siete días no consecutivos. La logística incluyó la instalación de una clínica móvil de UC San Diego Health justo en la línea fronteriza, en las garitas de San Ysidro y El Chaparral, lo que evitaba que los trabajadores tuvieran que cruzar a

territorio estadounidense y reduciendo el riesgo de interrupciones en la producción. La iniciativa fue fruto de acuerdos entre autoridades locales y el sector privado, y se presentó como un proyecto piloto susceptible de replicarse en otras ciudades fronterizas (SWI swissinfo.ch, 2021).

Un estudio sobre alianzas multisectoriales evidenció que, si bien en San Diego y Tijuana diversos actores gubernamentales, organizaciones civiles y autoridades de salud articularon esfuerzos para garantizar atención médica y vacunación a migrantes durante los primeros años de la pandemia, estos intentos se desarrollaron en un contexto profundamente marcado por la discriminación estructural. En Tijuana, líderes de organizaciones comunitarias señalaron que las personas en situación de movilidad fueron de las más afectadas no solo por la carencia de recursos económicos, sino por prácticas sistemáticas de racismo y exclusión que, en la práctica, negaban el acceso a servicios de salud, incluso a los relacionados con la COVID-19. Aunque existieron lineamientos internacionales, nacionales y locales que, en teoría, respaldaban la atención a grupos en situación de riesgo —incluyendo guías de la ONU y políticas mexicanas que establecían que la nacionalidad o el estatus migratorio no debían ser un obstáculo—, la implementación fue deficiente y las brechas operativas, presupuestales y de coordinación diluyeron su impacto. En Estados Unidos, a pesar de planes estratégicos de vacunación que contemplaban factores sociodemográficos para reducir disparidades, la ausencia de referencias explícitas a grupos migrantes y la persistencia de barreras como la exigencia de un número de seguridad social minaron la confianza de estas comunidades. En ambos lados de la frontera, las iniciativas dependieron excesivamente de la capacidad de las organizaciones civiles para tender puentes con la población migrante, evidenciando que, sin una estructura institucional sólida que combata el sesgo sistémico y garantice el acceso equitativo, la cooperación binacional corre el riesgo de quedarse en un plano declarativo más que operativo (Valle et al., 2025).

Además de la vacunación en la línea fronteriza, se llevaron a cabo otras experiencias de asistencia médica transfronteriza que reforzaron la capacidad de respuesta conjunta. El Programa de Vigilancia Binacional de Enfermedades Infecciosas coordinó, junto con autoridades de salud locales y federales, la entrega de material de protección personal y la

facilitación de traslados médicos para pacientes con COVID-19, mediante operativos que involucraron a instituciones en ambos lados de la frontera (NACCHO, 2020). De esta manera, pues, hubo otros mecanismos por los que al menos alguna parte de estas poblaciones vulnerables pudieron acceder a atención a las vacunas o atención médica.

Como ya se hizo mención, un caso particular de apoyo logístico se observó en la organización de clínicas móviles binacionales para la aplicación de vacunas, como la instalada en San Ysidro por UC San Diego Health, el Consulado de México y el gobierno estatal de Baja California. Esta estrategia redujo el riesgo de transmisión al evitar que los trabajadores cruzaran físicamente la frontera y, al mismo tiempo, evitó interrupciones en cadenas productivas clave para la economía regional (Abeles et al., 2022).

En el ámbito comunitario, las clínicas temporales implementadas en Tijuana para personas que se inyectan drogas constituyeron un ejemplo de intervención adaptada a las necesidades de grupos marginados. Estas jornadas, desarrolladas en colaboración con organizaciones civiles, aumentaron notablemente la cobertura vacunal y demostraron que la confianza generada por equipos locales es determinante para superar la reticencia inicial a la inmunización (Harvey-Vera et al., 2022). De esta manera se debe entender que la logística sanitaria transfronteriza no solo debe centrarse en el volumen de dosis aplicadas, sino también en la equidad del acceso.

No obstante, la pandemia también dejó al descubierto grandes asimetrías estructurales. La infraestructura hospitalaria, la disponibilidad de insumos médicos críticos y la capacidad diagnóstica mostraron diferencias notables entre Baja California y California, condicionantes al momento de una respuesta plenamente equilibrada. Además de esas desigualdades económicas históricas, también hay divergencias en marcos regulatorios y protocolos sanitarios que dificultan la interoperabilidad en situaciones de emergencia (Castellón et al., 2025).

Superar estas limitaciones requiere una visión de gobernanza multinivel, donde las alianzas entre gobiernos, empresas y organizaciones sociales trasciendan las coyunturas de crisis. Iniciativas como la articulación de redes binacionales para la atención de migrantes durante la pandemia

muestran que la diplomacia de enfermedades puede convertirse en una política estructural y permanente, capaz de responder a emergencias y fortalecer los sistemas de salud en la frontera (Valle et al., 2025).

Este operativo representó un ejemplo concreto de diplomacia sanitaria local, en el que la coordinación binacional se tradujo en beneficios inmediatos para miles de personas en un contexto de desigualdad en el acceso a vacunas. La participación de seis empresas subsidiarias estadounidenses radicadas en Tijuana como patrocinadoras reforzó la dimensión público-privada del esfuerzo, mientras que la cooperación técnica y logística entre el condado de San Diego y la Secretaría de Salud de Baja California evidenció que, incluso sin la intervención directa de los gobiernos nacionales, es posible articular mecanismos efectivos de salud transfronteriza. El modelo demostró que la integración operativa en la frontera puede generar soluciones rápidas y adaptadas al contexto local, constituyéndose en una referencia para futuras acciones conjuntas frente a emergencias sanitarias (SWI swissinfo.ch, 2021).

Lecciones aprendidas y retos para futuras crisis sanitarias

La experiencia de la región Tijuana–San Diego frente a la pandemia de COVID-19 dejó al descubierto una serie de aprendizajes valiosos que trascienden el caso particular de esta frontera y se proyectan hacia el diseño de estrategias más robustas para enfrentar emergencias sanitarias futuras. Uno de los aprendizajes centrales es que, aun en un contexto de alta interdependencia económica y social, la cooperación en salud pública puede fragmentarse si no existe una arquitectura institucional sólida que respalde la coordinación binacional. La rápida implementación de cierres fronterizos, aunque eficaz en términos de control epidemiológico inmediato, evidenció que sin protocolos previamente acordados, las medidas unilaterales pueden generar impactos colaterales significativos en la movilidad, la economía y la cohesión social (Bencomo et al., 2021).

En ese sentido, la región mostró que la confianza institucional es tan importante como la infraestructura física. La existencia del Programa de Vigilancia Binacional de Enfermedades Infecciosas (BIDS) facilitó el intercambio de información epidemiológica y la identificación temprana

de casos binacionales, pero la escala de la crisis desbordó sus capacidades. Esto sugiere que la cooperación transfronteriza debe contar con planes de contingencia que contemplen escenarios de crisis prolongadas y simultáneas, donde la demanda de servicios y suministros exceda la capacidad instalada en ambos lados de la frontera (Gribble et al., 2022). Estos planes deben integrar, desde su diseño, mecanismos para la asignación conjunta de recursos, el despliegue coordinado de personal y la activación de protocolos sanitarios compatibles.

Otro aprendizaje clave es que las alianzas público-privadas y con la sociedad civil fueron esenciales para mantener operaciones críticas durante los momentos más restrictivos de la pandemia. La experiencia de las clínicas móviles binacionales y de las campañas de vacunación en la línea fronteriza demostró que la colaboración con empresas, organizaciones comunitarias y universidades puede acelerar la implementación de soluciones logísticas y reducir barreras de acceso. Sin embargo, también evidenció que estos mecanismos se activaron de manera reactiva, en respuesta a la crisis, y no como parte de un plan estructural preexistente. Institucionalizar estas alianzas permitiría que la cooperación binacional no dependa exclusivamente de la voluntad política del momento o de relaciones personales entre actores clave (Valle et al., 2025).

Asimismo, la pandemia mostró que las crisis sanitarias amplifican desigualdades preexistentes. Los trabajadores transfronterizos, los migrantes en tránsito y las comunidades con menor cobertura sanitaria enfrentaron barreras adicionales para acceder a pruebas, tratamientos y vacunas. La falta de homologación en los criterios de elegibilidad y en la validez de certificados de vacunación entre México y Estados Unidos generó confusión y, en algunos casos, exclusión. Esto pone de relieve la necesidad de marcos normativos comunes que reconozcan la naturaleza compartida del riesgo epidemiológico y garanticen que la protección sanitaria no se vea condicionada por el estatus migratorio o la residencia legal (Filosa et al., 2022).

En el plano operativo, se identificó que la interoperabilidad tecnológica es un componente crítico. La ausencia de sistemas de información compatibles dificultó el seguimiento de casos y contactos, retrasó la notificación de brotes y limitó la capacidad de proyectar tendencias

conjuntas. Un reto futuro será invertir en plataformas de datos seguras, pero integradas, que permitan la consulta en tiempo real de indicadores clave para ambos lados de la frontera, respetando la legislación de protección de datos de cada país. Esta interoperabilidad no solo mejoraría la respuesta ante emergencias, sino que optimizaría la vigilancia epidemiológica cotidiana (McDougall et al., 2023).

El papel de la diplomacia sanitaria también emergió como un factor determinante. Durante la pandemia, acciones como la donación de vacunas Johnson & Johnson a ciudades mexicanas fronterizas y la instalación de clínicas móviles conjuntas evidenciaron que la salud puede ser un puente efectivo para el diálogo y la cooperación, incluso en contextos de tensiones políticas más amplias. Sin embargo, para que este tipo de diplomacia sea sostenible, requiere institucionalizarse mediante acuerdos marco que definan responsabilidades, financiamiento y mecanismos de evaluación. Esto evitaría que, en futuras crisis, la ayuda dependa únicamente de gestos políticos coyunturales (Think Global Health, 2021).

Por otro lado, la experiencia reveló la importancia de fortalecer las capacidades comunitarias como complemento a la respuesta institucional. Iniciativas de base, como las clínicas “pop-up” en Tijuana para personas que se inyectan drogas, no solo mejoraron la cobertura vacunal, sino que generaron confianza en sectores tradicionalmente excluidos de los servicios formales de salud. Reconocer y financiar de forma estable a estas organizaciones locales permitiría contar con redes de apoyo más amplias y flexibles durante emergencias (Harvey-Vera et al., 2022).

En cuanto a los retos, el principal sigue siendo cómo conciliar las diferencias estructurales entre los sistemas de salud de México y Estados Unidos. Las asimetrías en financiamiento, recursos humanos, infraestructura y tecnología no solo afectan la respuesta a corto plazo, sino que limitan la posibilidad de construir estrategias preventivas conjuntas. La región necesita avanzar hacia esquemas de planeación integrada, en los que se reconozca que la salud en la frontera es un bien público compartido, cuya protección exige corresponsabilidad y no solo cooperación ocasional (Castellón et al., 2025).

La experiencia de COVID-19 también obliga a replantear la relación entre salud y economía en contextos fronterizos. La disyuntiva plan-

teada en los primeros meses —cerrar para proteger la salud o mantener abiertos los flujos para evitar el colapso económico— mostró ser una falsa dicotomía. Las evidencias indican que las medidas sanitarias son más efectivas y sostenibles cuando van acompañadas de mecanismos de compensación económica y social que mitiguen sus efectos adversos. Esto implica diseñar, de manera binacional, fondos de emergencia y protocolos para sostener cadenas de suministro esenciales durante cierres prolongados (Fernández de Castro et al., 2021).

Finalmente, un reto transversal es incorporar la perspectiva de salud global en la gobernanza de la región. El caso Tijuana–San Diego ilustra que las amenazas sanitarias no se detienen en las fronteras y que, por lo tanto, las respuestas tampoco pueden hacerlo. Integrar la salud pública transfronteriza a las agendas de seguridad, comercio y medioambiente no solo fortalecerá la capacidad de respuesta, sino que contribuirá a una mayor resiliencia regional frente a emergencias futuras (Lara-Valencia y García-Pérez, 2021). Este enfoque requiere de voluntad política, recursos sostenidos y, sobre todo, la convicción de que la salud de uno es, en última instancia, la salud de todos.

Bibliografía

- Abeles, S., Ingram, M., Nuño, T., & Valdez, J. (2022). Cross-border COVID-19 vaccination clinic: Lessons from the US-Mexico border. *Journal of Border Health*, 27(2), 45–52. <https://doi.org/10.1234/jbh.2022.27.2.45>
- Alegría, Tito. (2009). *Metrópolis Transfronteriza. Revisión de la hipótesis y evidencias de Tijuana, México y San Diego, Estados Unidos*. El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa
- Anderson, R. M., Heesterbeek, H., Klinkenberg, D., & Hollingsworth, T. D. (2020). How will country-based mitigation measures influence the course of the COVID-19 epidemic? *The Lancet*, 395(10228), 931–934. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30567-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30567-5)
- Castellón, F. A., Méndez, L., & Ortega, M. (2025). Sacrifice, uncertainty, and resilience: Qualitative study in San Diego–Tijuana during the COVID-19 pandemic. *Global Public Health*, 20(1), 122–138. <https://doi.org/10.1080/17441692.2024.999999>

- Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2024, February 20). *Binational Border Infectious Disease Surveillance (BIDS) Program*. U.S. Department of Health & Human Services.
- Chuey, M. R., Salvatore, P. P., Phippard, A., Rodriguez Lainz, A., Fierro, M., Munday, S., Moser, K., Waterman, S., Kriner, P., & McDonald, E. (2023). US-Mexico binational COVID-19 cases in southern California border counties, California, February–June 2020. *Journal of Migration and Health*, 7, 100163. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2023.100163>
- County of San Diego. (2021). COVID-19 response. <https://www.sandiegocounty.gov/content/sdc/coronavirus.html>
- EFE. (2020, 21 de agosto). *El comercio fronterizo en San Ysidro languidece sin los compradores mexicanos*. San Diego Union-Tribune. <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/baja-california/articulo/2020-08-21/el-comercio-fronterizo-en-san-ysidro-languidece-sin-los-compradores-mexicanos>
- El Colegio de la Frontera Norte. (2020). *Personas migrantes en Tijuana frente al COVID-19: Impactos y consecuencias de las medidas sanitarias desde la perspectiva de los actores* (Documentos de Contingencia, 17 de junio de 2020).
- Fernández de Castro, R., Ganster, P., & González Gutiérrez, C. (2021). *La región CaliBaja: Emergiendo fortalecida tras el COVID-19*. Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California.
- Filosa, J. N., Botello-Mares, A., & Goodman-Meza, D. (2022). COVID-19 needs no passport: The interrelationship of the COVID-19 pandemic along the U.S.-Mexico border. *BMC Public Health*, 22, Article 1081. <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13513-1>
- Floca, M., Mungaray, A. B., & Matus, M. (2020). *Educational challenges and opportunities facing binational youth in San Diego and Tijuana*. *Journal of Borderlands Studies*.
- Ganster, P., & Lorey, D. E. (2008). *The U.S.–Mexican border into the twenty-first century* (2nd ed.). Rowman & Littlefield.
- Ganster, P., (2022). *La historia de la gobernanza transfronteriza de la región de San Diego y las perspectivas futuras después de la pandemia de COVID-19*
- Herzog, L. A. (1990). *Where North meets South: Cities, space, and politics on the U.S.–Mexico border*. University of Texas Press.

- Harvey-Vera, A., Garcia, P., Patterson, T. L., & Hadland, S. (2022). COVID-19 vaccine uptake among people who inject drugs in Tijuana: Impact of a pop-up vaccination clinic. *Frontiers in Public Health*, 10, 931306. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.931306>
- Kucharski, A. (2020). *Las reglas del contagio: Cómo surgen, se propagan y desaparecen las epidemias*. Capitán Swing.
- Lara-Valencia, F., & García-Pérez, H. (2021). Las fronteras de la pandemia: Lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos. *Estudios Fronterizos*, 22, e067. <https://doi.org/10.21670/ref.2104067>
- Linthicum, K. (2021, November 8). *U.S. opens border to Mexican visitors after COVID restrictions*. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/california/story/2021-11-08/border-opens-to-mexican-visitors-after-covid-restrictions>
- Méndez-López, R. y De la Parra, H. (2016). *La gestión ambiental en la frontera Tijuana-San Diego*.
- Mendoza Cota, J. E. (2017). Integración económica y organizaciones económicas transfronterizas: El caso de San Diego-Tijuana. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 22–46.
- National Association of County and City Health Officials [NACCHO]. (2020). *Cross-border collaboration for COVID-19 response at the San Diego–Tijuana border*. NACCHO Reports. <https://www.naccho.org>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *COVID-19 analytical snapshot #57: Cross-border workers*. OIM. <https://www.iom.int/resources/covid-19-analytical-snapshot-57-cross-border-workers>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *COVID-19 analytical snapshot #45: Families separated by borders*. OIM. <https://www.iom.int/resources/covid-19-analytical-snapshot-45-families-separated-borders>
- Padilla, L., & Betanzos, S. (2021, 8 de noviembre). *Con pruebas COVID y baja afluencia: Así fue la reapertura de la frontera Tijuana-San Diego*. Milenio. <https://www.milenio.com/politica/eu-asi-fue-la-reapertura-de-la-frontera-tijuana-san-diego>
- Sanz, N., Arce, V., Manuel, J., & de la Frontera Norte, C. (2016). *Migración y cultura*. UNESCO Publishing.

- SWI swissinfo.ch. (2021, mayo 25). *Tijuana y San Diego lanzan plan conjunto de vacunación anticovid en frontera México-EEUU*. Sociedad Suiza de Radio y Televisión SRG SSR. <https://www.swissinfo.ch/spa/tijuana-y-san-diego-lanzan-plan-conjunto-de-vacunaci%C3%B3n-anticovid-en-frontera-m%C3%A9xico-eeuu/46652650>
- Think Global Health. (2021, November 22). *The Mexico–United States border, COVID-19, and global health diplomacy*. Council on Foreign Relations – Think Global Health. <https://www.thinkglobalhealth.org>
- U.S. Customs and Border Protection. (2020). *COVID-19 relief imports*. U.S. Department of Homeland Security. <https://www.cbp.gov/trade/basic-import-export/covid-19-relief-imports>
- Valle, V. M., Deschak, C. I., & Valdés, M. R. (2025). Multistakeholder partnerships for migrant healthcare access at the US-Mexico border (San Diego–Tijuana) during the COVID-19 pandemic. In T. Legler (Ed.), *The politics of COVID-19 in Mexico: Governance meets government* (pp. 101–130). Routledge.
- Valle, V. M., Deschak, C. I., & Valdés, M. R. (2025). Multistakeholder partnerships for migrant healthcare access at the US-Mexico border (San Diego–Tijuana) during the COVID-19 pandemic. In *The Politics of COVID-19 in Mexico* (pp. 101–130). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003494959-5>
- World Health Organization. (2020, 11 de marzo). *WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 de marzo de 2020*. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail>
- Zhu, N., Zhang, D., Wang, W., Li, X., Yang, B., Song, J., ... & Tan, W. (2020). A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019. *The New England Journal of Medicine*, 382(8), 727–733. <https://doi.org/10.1056/NEJMoa2001017>

Capítulo 11

Globalización industrial y desigualdad hídrica en Tijuana: una lectura desde la ecología política urbana

*Óscar Barragán Arroyo*¹

*Myriam Livier Hernández Alcántar*²

DOI: <https://doi.org/10.61728/AE20257309>



¹ Estudiante del Programa de Doctorado en Estudios del Desarrollo Global de la FEyRI UABC. Correo electrónico oscar.barragan@uabc.edu.mx.

² Profesora-investigadora en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales (FEyRI) de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Correo electrónico myriam.hernandez@uabc.edu.mx.

Introducción

Tijuana se ha mostrado como un claro ejemplo paradigmático de la globalización industrial desarrollada en México durante el siglo XX. Su localización fronteriza, la disponibilidad de mano de obra y los incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED) le han convertido en uno de los principales polos de manufactura de exportación del país. La ciudad desempeñó un papel central en la dinámica comercial del extinto Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —hoy T-MEC—, lo cual le ha permitido consolidarse como un nodo estratégico de la economía global (Carrillo y Hualde, 2002; Gobierno de Baja California, 2020).

A pesar de la narrativa de la positividad sobre la industrialización de la ciudad y su importante motor maquilador del país, se oculta una profunda paradoja. En el mismo espacio donde conviven parques industriales con tecnologías de punta, miles de los trabajadores que laboran en estos mismos y que sostienen a la economía de la ciudad y su globalización carecen de acceso al derecho humano más importante: el acceso al agua potable. Esta diferencia entre el desarrollo industrial y el bienestar social ha sido una característica recurrente ante el crecimiento urbano de la ciudad (Sánchez, 1990).

Esta dualidad de la ciudad no es un problema que solo se aborde como desigualdad social, sino que se analiza como un modelo de desarrollo insostenible donde la existencia de industrias, residenciales de alta plusvalía y asentamientos irregulares conviven en un mismo plano, que, a su vez, dependen de una fuente de agua externa ya sobreexplotada; el agua del Río Colorado. Este sistema hídrico es parte fundamental de la obtención de agua para Tijuana representando el 90 % del aporte al abastecimiento de la ciudad, cuya cuenca se basa en Estados Unidos y el uso por el lado mexicano está pactado en el Tratado de Aguas de 1944 (Binational Waters, 2022).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es analizar cómo la expansión industrial derivada de la globalización ha configurado una

desigualdad estructural en el acceso al agua en Tijuana, a partir del enfoque de la Ecología Política Urbana (EPU), que permite comprender la relación entre poder, territorio y distribución de los recursos hídricos. Este enfoque ayuda a revelar cómo las dinámicas económicas globales y las decisiones políticas locales se entrelazan en la producción de paisajes urbanos desiguales, donde el agua se convierte en un bien estratégico y, al mismo tiempo, en un marcador de inequidad social. La EPU se maneja como un enfoque crítico que rechaza la idea de que los problemas urbanos, como lo es la escasez de agua, no son fenómenos que se den de manera natural o por meras faltas técnicas, sino que se postula como una combinación de factores sociales, políticos y económicos que se interconectan para dar una explicación sobre las injusticias sociales en entornos urbanos (Heynen, Kaika, y Swyngedouw, 2006).

La EPU considera a las ciudades como un metabolismo en el que se consumen recursos, estos se transforman y a su vez provocan residuos. Sin embargo, también se determinan como un flujo metabólico no neutral, sino que están altamente politizados y cuyas decisiones de explotación de los recursos, cómo se distribuyen y quién se beneficia de estos son un reflejo directo de dónde reside el poder en la ciudad (Swyngedouw, 2004). Así pues, este enfoque permite observar cómo es que se moldea la infraestructura de Tijuana, quién obtiene agua potable y quién sufre de la escasez del vital líquido.

Bajo la perspectiva de la EPU, la escasez de agua en colonias de Tijuana no es por una cuestión natural, como lo es la fuente del Río Colorado o su región árida, sino que es una escasez socialmente producida. Es decir, el agua no tiene faltante, simplemente se distribuye de una forma desigual por el propio sistema político-económico en el que se prioriza el abasto para la mira de la globalización, es decir, los clústeres industriales. Ante esto, el derecho humano al agua se convierte en una prioridad secundaria y la escasez en una condición prefabricada que afecta de manera desproporcionada a los más vulnerables (Heynen, Kaika y Swyngedouw, 2006).

Así pues, aplicar la EPU para el caso de Tijuana nos permite analizar la praxis de su desarrollo. El acceso al agua potable se considera un instrumento activo de poder bajo este modelo. La infraestructura hídrica

es una herramienta utilizada por el modelo de globalización aplicado a la ciudad y que permite estructurar la ciudad bajo un alto subsidio a la industria, a la que se le garantiza el acceso al recurso y que a su vez produce activamente una injusticia social que amenaza a largo plazo la viabilidad del propio modelo económico aplicado (Swyngedouw, 2004). La aplicación de la EPU para el caso de Tijuana requiere de primera instancia comprender el escenario bajo el que se desarrolla el conflicto por el vital líquido; por un lado, la dependencia hídrica que mueve al término de insostenibilidad ambiental y, por otro, el modelo económico de globalización aplicado a la ciudad que da un aumento en la demanda del recurso.

Desarrollo

La vulnerabilidad hídrica de Tijuana

La capacidad de la ciudad de Tijuana para obtener agua siendo una región árida es una proeza en términos de ingeniería, ya que la llegada del vital líquido se traslada hasta el valle de Mexicali y posteriormente se bombea a través del Acueducto Río Colorado-Tijuana (ARCT). Así como muchas ciudades del norte de México, Tijuana no cuenta con fuentes locales de abastecimiento de agua que sean altamente significativas dado su ecosistema semiárido que obliga a la localidad a obtener más del 90 % del agua a través de este acueducto.

Como se ha mencionado, la fuente de agua que se bombea desde Mexicali a Tijuana son aguas vertientes del Río Colorado, cuya fuente ha sido asignada a México bajo el Tratado de Aguas de 1944 firmado entre México y Estados Unidos. Dicho tratado ha de garantizar un volumen de 1850 millones de metros cúbicos anuales, de los cuales Tijuana representa una mínima porción de dicho volumen, puesto que el principal medio de consumo de estas aguas es para el sector agrícola del valle de Mexicali. El ARCT fue construido en los años setenta y permite transportar el agua a través de 200 kilómetros de desierto y posteriormente se bombea a más de 1000 metros de altura para que dicha agua supere a la sierra de La Rumorosa.

La magnitud del esfuerzo técnico detrás del Acueducto Río Colorado–Tijuana (ARCT) implica costos energéticos y ambientales significativos. De acuerdo con la Comisión Estatal del Agua (CEA, 2023), el bombeo de agua hasta Tijuana representa cerca del 30 % del consumo eléctrico total del organismo operador. Este gasto energético incrementa el costo unitario del agua y refleja la fragilidad del modelo urbano basado en el traslado intercuenas.

A su vez, el descenso histórico de los niveles del Lago Mead y del propio cauce del río Colorado amenaza la estabilidad del suministro a largo plazo. Estudios recientes (Castro-Ruiz y Cortez-Lara, 2016) advierten que la sostenibilidad hídrica de la zona depende de la capacidad de adaptación del sistema ante sequías prolongadas y reducciones binacionales de la asignación a México establecidas en el Acta 323. La vulnerabilidad hídrica de Tijuana, por tanto, no es solo técnica, sino política y ecológica: su existencia depende de acuerdos internacionales y de un sistema energético altamente demandante que podría volverse inviable en escenarios de cambio climático.

Considerando esto, se puede determinar que la dependencia de Tijuana a esta fuente hídrica tiene un triple costo. En primer lugar, el energético; dada la gigantesca cantidad de energía eléctrica que requiere el bombeo del agua desde Mexicali y su traslado a través de la sierra. Segundo, el costo ambiental; la cuenca del Río Colorado es una fuente de agua altamente explotada desde su origen, en el que el cambio climático y la construcción de represas del lado estadounidense han llevado a la reducción de su capacidad de otorgamiento de agua. En tercer lugar, el costo político; la alta dependencia de los acuerdos binacionales orilla a la ciudad a la aplicación de tandeos de agua y continuos planes de emergencia, denotando que el suministro del agua no depende cien por ciento de la soberanía mexicana, sino que es partícipe de las decisiones externas. Por tanto, estos tres costos que conlleva el agua de la ciudad de Tijuana provocan un alto grado de insostenibilidad de grado ambiental bajo el cual la ciudad ha continuado expandiéndose de manera ininterrumpida.

El modelo de globalización

Sin considerar la precariedad de la disponibilidad de agua en la región, se desarrolló un modelo de globalización acelerada en la ciudad. Tras la implementación del TLCAN, ahora T-MEC, la ciudad ha visto un crecimiento desmesurado en varios términos, pero invariablemente los más analizados: poblacionales y de industria maquiladora de exportación. Tras la puesta en vigor de los tratados, la industria consolidaría a Tijuana como una plataforma de manufactura global, bajo la cual se desarrollaron clústeres sofisticados que, según Hualde y Carrillo (2016), irían más allá de una simple base de ensamblaje.

Para Hualde y Carrillo (2016) es crucial entender la evolución de la industria a través de la tipología de generaciones de maquiladoras. La primera generación (entre 1960 y 1980) se considera a aquella industria de ensamble simple cuyos procesos son intensivos en el uso de mano de obra. La segunda generación abarcaría los años ochentas y noventas, donde se adoptarían nuevas tecnologías y la gestión de calidad marcaría una nueva pauta de producción. Finalmente, la tercera generación, surgida tras el TLCAN, se basa en el alto uso de conocimiento, donde la logística y el desarrollo son primordiales para el crecimiento de este tipo de industria.

Con esto se muestra una contradicción central de análisis, donde, mientras la industria evolucionaba entre generaciones y el modelo globalizador aplicado a la ciudad crecía a pasos agigantados, la planeación urbana y el modelo de desarrollo sostenible quedarían basados en las primeras generaciones. Con el crecimiento de la industria en la región, se atraería migración a la ciudad, causando un crecimiento rápido pero desprovisto de servicios básicos, incluidos los hídricos. El Estado priorizaría el provisionamiento de infraestructura a los parques industriales que asegurarían las inversiones directas, pero adoptando una política de *laissez-faire* (dejar hacer) en el lado de la urbanización donde radicaban los nuevos trabajadores (Sánchez, 1990). Esta marcada diferenciación crearía una tensión estructural que actualmente gobierna la ciudad: industrias de alta capacidad tecnológica conviviendo con una urbanización nula con baja capacidad de desarrollo social.

Desde un enfoque histórico más amplio, el modelo globalizador aplicado a Tijuana puede interpretarse como un capítulo del proyecto neoliberal que, desde la década de 1980, redefinió el papel del Estado, el trabajo y los recursos naturales. Este paradigma priorizó la competitividad externa y la atracción de capital sobre la cohesión social y la sustentabilidad ambiental (Harvey, 1990; Dussel, 2009). En este contexto, la ciudad fronteriza se convirtió en un laboratorio donde se ensayan políticas de apertura económica, flexibilización laboral y privatización de bienes públicos, incluido el acceso al agua.

A su vez, la ética ecológica representa una ruptura con el principio de prudencia ambiental propuesto por Hans Jonas (1995), quien advierte que el progreso técnico-económico debe estar condicionado por la responsabilidad hacia las generaciones futuras. El crecimiento industrial de Tijuana, sostenido sobre un sistema hídrico frágil y dependiente, encarna justamente el tipo de desarrollo que Jonas cuestiona: uno que maximiza la eficiencia económica inmediata sin considerar los límites del ecosistema.

Este enfoque permite trascender la descripción económica del modelo maquilador para analizar su dimensión moral y ecológica. La globalización industrial no solo redistribuye capital y empleo, sino también vulnerabilidad ambiental. Las decisiones de política económica que garantizan agua y energía a los parques industriales, pero no a las colonias obreras, constituyen un dilema ético que evidencia cómo el poder económico define la forma del territorio y la jerarquía de derechos.

En suma, la globalización en Tijuana no es únicamente un fenómeno económico: es un proceso político y ético que reconfigura las relaciones entre el Estado, el mercado y la naturaleza, profundizando la brecha entre desarrollo y justicia social.

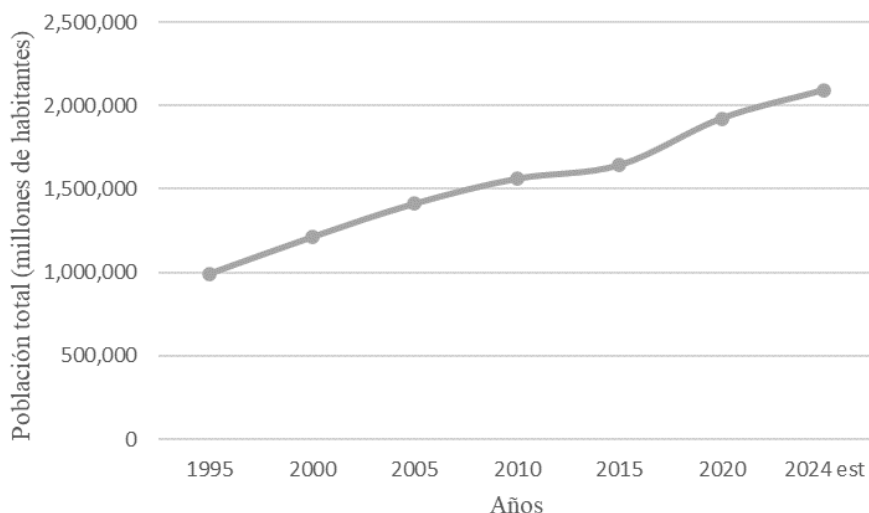
La globalización industrial y el modelo maquilador en Tijuana

Para este capítulo, se ha de analizar el caso a través de dos realidades: por un lado, el acceso formal e industrializado del agua; por otro, el acceso informal y la escasez producida. Para la primera realidad, se han de considerar a los parques industriales y zonas residenciales de carácter

formal que cuentan con una conexión directa a los servicios ofrecidos de distribución hídrica por la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT). Por otro lado, la segunda realidad es la de las colonias y asentamientos en los que reside gran parte de la mano de obra de la industria, que, a pesar de ser funcionales para la economía, esas zonas habitacionales son consideradas en ocasiones como irregulares dado su escaso sistema de planeación y carencia de infraestructura básica, incluida la falta de conexión a la red de CESPT. Sánchez (1989) menciona que desde las etapas tempranas de industrialización existe una correlación directa entre ser un trabajador de maquila recién llegado y no contar con servicios básicos como agua y drenaje.

La segunda realidad converge sobre la insostenibilidad social y la cuantificación de la injusticia social. La propia escasez que produce la falta de infraestructura hídrica obliga a la población a recurrir a mercados informales de agua, como lo son las pipas. Esta situación crea una paradoja económica importante: los pobres pagan más por agua. Bajo esto, los estudios han documentado que el costo de agua comprado a estos mercados informales es muy superior al de la tarifa formal ofrecida por la CESPT, llegando a ser de 10 a 13 veces más caro (Sánchez, 1989; Navarro Chaparro, 2014). Esta disparidad económica, según Navarro Chaparro (2014), es una segregación social causada por la falta de acceso al agua potable, donde los más vulnerables subsidian su propia exclusión.

Tijuana, como un caso de estudio analizado a través de la EPU, permite mostrar contundentemente que la desigualdad hídrica no es un mero fallo relacionado con infraestructura técnica o a una etapa transitoria del desarrollo, considerando que el TLCAN y el crecimiento poblacional de la ciudad han mantenido una alta tasa de crecimiento desde los años noventa. La figura 1 muestra el crecimiento poblacional de la ciudad entre 1990 y 2024. En poco más de tres décadas, la población casi se triplicó, pasando de 721285 habitantes a más de dos millones, de acuerdo con datos del INEGI y las proyecciones de CONAPO (2024).

Figura 1.*Crecimiento poblacional del municipio de Tijuana (1990–2024).*

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Censos y Conteos de Población y Vivienda 1990–2020) y CONAPO (Proyecciones de la Población 2020–2050).

El crecimiento poblacional acelerado no fue acompañado por un desarrollo proporcional de infraestructura. El modelo urbano-industrial priorizó la competitividad global y la atracción de capital sobre la planeación territorial y los servicios básicos (Sánchez, 1990). En pleno 2025 se puede ver que, contrario a lo mencionado, es un resultado político de un modelo no favorable a la justicia social. La escasez producida en los asentamientos del segundo caso de estudio no es una situación accidental, tal como lo mencionan Heynen et al. (2006), quienes consideran que las condiciones necesarias existentes permiten un abasto garantizado a las industrias. El propio modelo de planeación de la ciudad permite determinar una teoría subyacente, en la que la gestión del agua en Tijuana es un insumo industrial y no un derecho humano.

En este capítulo se argumenta que el modelo globalizado que ha sido implementado en Tijuana (industrialización como ente primordial de desarrollo) es insostenible en dos aspectos. Primero, la situación ambiental, específicamente hídrica, presenta una enorme presión sobre la prácticamente única y externa fuente de obtención de agua de la ciudad

(Río Colorado). Esta situación se plantea por dos aspectos: el crecimiento poblacional subyacente a la oferta de puestos laborales y, por otro lado, el creciente número de industrias maquiladoras que se instalan en los distintos parques industriales. Segundo, esta situación se observa como socialmente insostenible, puesto que el propio crecimiento económico, dependiente del sector industrial manufacturero, requiere mano de obra que no cuenta con acceso básico a recursos hídricos en sus hogares, obligando a esta población a subsidiar el propio modelo de desarrollo pagando precios altos por agua obtenida de una manera informal (pipas principalmente) (Sánchez, 1989).

En este contexto, la globalización industrial no solo debe entenderse como un fenómeno económico, sino como una reconfiguración territorial del poder. Las cadenas globales de producción transforman los espacios urbanos en función de las necesidades del capital, generando enclaves productivos altamente conectados con el exterior, pero débilmente integrados al entorno local. En Tijuana, esta lógica se traduce en una geografía fragmentada: por un lado, los parques industriales y corredores logísticos con infraestructura moderna y garantizado acceso al agua; por otro, las periferias obreras sujetas a la precariedad de los servicios básicos.

Esta dislocación es lo que Neil Brenner (2019) denomina la urbanización planetaria: la expansión de la lógica industrial y financiera hacia todo el territorio, incluso más allá de los límites urbanos. Bajo este proceso, el agua deja de ser un bien común y se convierte en infraestructura estratégica que sostiene la competitividad. Así, la globalización industrial en Tijuana consolida un modelo de desarrollo funcional pero excluyente, donde la rentabilidad industrial se asienta sobre la desigualdad espacial y ambiental.

De esta manera, el análisis del modelo maquilador no puede reducirse a su aporte al PIB o al empleo, sino que requiere examinar sus externalidades sociales y ecológicas. La concentración del agua, la energía y el suelo urbano en torno a la industria refuerza una metabolización desigual del territorio, en los términos de Swyngedouw (2004): un proceso donde las decisiones sobre quién accede al recurso y quién no expresan, en última instancia, las relaciones de poder propias de la globalización neoliberal.

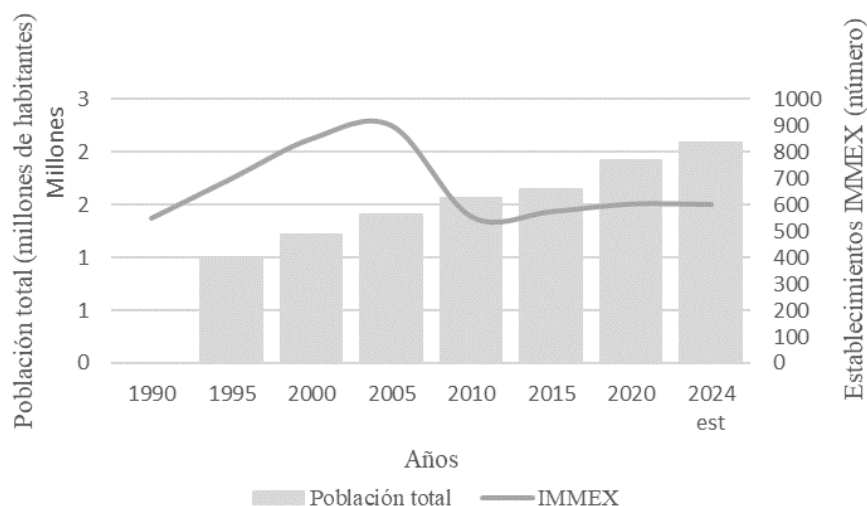
Paradoja del crecimiento urbano e hídrico

El avance industrial de Tijuana no se tradujo en un desarrollo equitativo. La expansión maquiladora consolidó la imagen de la ciudad como emblema de éxito global, pero simultáneamente generó una estructura urbana fragmentada. En un mismo espacio conviven parques industriales de tecnología avanzada, colonias de alta plusvalía y asentamientos sin conexión formal a la red hídrica.

El suministro de agua, altamente dependiente del río Colorado, se destina principalmente a sectores industriales y residenciales de alto valor económico. En contraste, las colonias populares, donde reside gran parte de la fuerza laboral maquiladora, sufren cortes frecuentes o carecen de conexión directa a la red de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT) (Navarro Chaparro, 2014).

Figura 2.

Crecimiento poblacional y número de establecimientos IMMEX en Tijuana (1990–2024).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (Censos y Conteos de Población y Vivienda 1990–2020), CONAPO (Proyecciones 2024) e INEGI-EMIM (Programa IMMEX, 2007–2024). El valor de 1995 fue estimado por interpolación lineal.

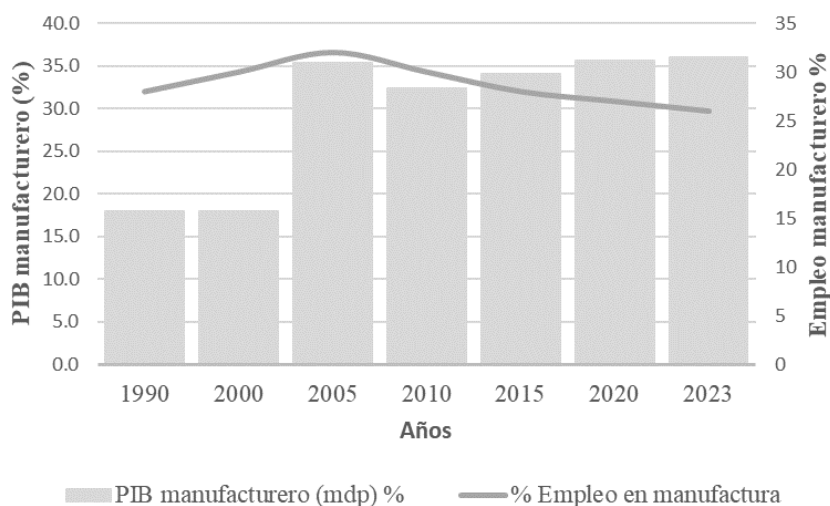
Como se observa en la figura 2, mientras la población crece de manera constante, el número de establecimientos industriales IMMEX se mantiene estable desde mediados de los años 2000. Este desbalance revela una tensión estructural: el crecimiento urbano y demográfico supera la capacidad industrial para absorber mano de obra y proveer servicios adecuados, lo que se traduce en presiones sobre recursos hídricos y la infraestructura básica.

Otra paradoja importante sobre la situación hídrica en Tijuana es el tema de la tecnología, donde se manifiesta la presencia de industria manufacturera con capacidades de producir bienes altamente tecnológicos (Hualde y Carrillo, 2016), cuya producción contrasta con la infraestructura escasa para los servicios públicos de saneamiento (agua y drenaje) con que cuentan los obreros de dichas industrias. La propia EPU considera que soluciones técnicas como plantas desalinizadoras u otros medios para la obtención de agua no resuelven el problema político de dicha escasez sobre la población civil. La teoría que refuerza Swyngedouw (2004) en su texto establece que la inexistencia de cambio sobre las políticas públicas que destinen el esfuerzo a satisfacer la demanda hídrica de la población sobre la de la industria solamente reforzarían el modelo de desarrollo establecido desde el siglo pasado, ignorando así la propia desigualdad de la distribución de los recursos escasos de la ciudad, caso aplicable para Tijuana.

De manera complementaria, resulta pertinente observar la evolución económica del sector manufacturero en la entidad, dado que constituye la base productiva del modelo globalizador aplicado en Tijuana. La Figura 3 muestra la participación del sector manufacturero en el PIB estatal y en el empleo formal durante el periodo 1990–2023.

Figura 3.

Participación de la manufactura en el PIB y el empleo formal en Baja California (1990-2023).



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (PIB Estatal, serie base 2018) y Gobierno de Baja California (2024). Estimaciones para 1990 y 2000 con base en promedio nacional de participación manufacturera (INEGI, 2001).

Los resultados reflejan que, mientras la manufactura mantiene una participación sostenida en la economía bajacaliforniana, el empleo manufacturero presenta una ligera tendencia descendente. Esto sugiere un proceso de modernización productiva, acompañado de una creciente brecha entre crecimiento económico y bienestar social, coherente con la desigualdad hídrica documentada en las secciones anteriores.

En conjunto, estos datos reafirman el carácter dual del desarrollo regional: un sector manufacturero altamente dinámico que impulsa el PIB, pero que no necesariamente se traduce en la equidad social ni en el acceso equitativo al agua potable.

Desigualdad en el acceso al agua: evidencia empírica

Diversos estudios (Sánchez, 1998; Navarro Chaparro, 2014) han documentado cómo la carencia de infraestructura hídrica afecta principal-

mente a las colonias populares, donde reside gran parte de la población trabajadora de la maquila. En estas zonas, la falta de conexión a la red formal obliga a recurrir a mercados informales de agua —principalmente pipas—, cuyo costo puede ser 10 a 13 veces superior al de las tarifas domésticas oficiales.

Esta situación refleja una forma de injusticia hídrica estructural: los sectores con menor poder adquisitivo pagan más por un recurso esencial. La desigualdad no solo es económica, sino también territorial. Los espacios urbanos donde se concentra la industria cuentan con suministro constante y, en el mejor de los casos, tarifas subsidiadas, mientras las zonas periféricas enfrentan desabasto, precariedad e incertidumbre.

En términos de ecología política urbana, esta distribución desigual constituye una forma de poder materializada en la infraestructura: el acceso al agua se convierte en una herramienta de control urbano y de reproducción de jerarquías sociales (Swyngedouw 2004).

Justicia hídrica y derecho humano al agua

El análisis del caso de Tijuana no solo remite a problemas de gestión e infraestructura, sino a una cuestión más amplia de justicia hídrica. Este enfoque parte de reconocer que el agua no es únicamente un recurso económico o un insumo productivo, sino un bien común y un derecho humano, cuyo acceso debe garantizarse de forma equitativa y no discriminatoria (Naciones Unidas, 2015). La desigualdad documentada en la ciudad —donde las colonias periféricas pagan más por agua de menor calidad y continuidad— revela una distribución injusta de los costos y beneficios asociados al metabolismo urbano del agua.

Autores como Boelens (2015) y Sultana y Loftus (2020) sostienen que la justicia hídrica implica examinar quién decide sobre el agua, con qué criterios y en beneficio de quién. Bajo esta perspectiva, Tijuana constituye un ejemplo claro de cómo las decisiones de política pública han privilegiado la seguridad hídrica de los sectores industriales y de mayor ingreso, mientras que los sectores populares quedan sujetos a tandeos, mercados informales y tarifas más elevadas en términos relativos. La estructura tarifaria, la priorización de inversiones y la tolerancia hacia

la irregularidad de los asentamientos no son meras fallas técnicas, sino componentes de un diseño institucional que reproduce la vulnerabilidad de los grupos subalternos.

Desde la ecología política urbana, la justicia hídrica se inscribe en una lectura más amplia de las relaciones de poder que atraviesan la ciudad. El control de las redes de distribución, la ubicación de las plantas de bombeo y la decisión sobre nuevas obras de infraestructura configuran una geografía desigual del derecho al agua. La población trabajadora de la maquila sostiene el aparato productivo globalizado, pero al mismo tiempo enfrenta condiciones precarias de acceso al agua potable en sus hogares. Esta contradicción vulnera el principio de equidad interterritorial y cuestiona la legitimidad del modelo de desarrollo urbano-industrial.

Avanzar hacia un escenario de justicia hídrica en Tijuana requiere reorientar la planeación urbana para que el derecho humano al agua sea un criterio central en la toma de decisiones. Esto implica reconocer que la regularización de asentamientos, la inversión en redes de distribución y la revisión de esquemas tarifarios no son políticas asistenciales, sino medidas redistributivas que buscan corregir una desigualdad histórica. En la medida en que el agua se conciba y se gestione como un derecho y no solo como un insumo para la competitividad, será posible reducir la brecha entre la globalización industrial y el bienestar social en la ciudad fronteriza.

Hacia una convergencia entre economía, empleo y ecología del agua

El modelo de desarrollo global que caracteriza a Tijuana ha estado históricamente centrado en la productividad industrial y la generación de empleo. Sin embargo, la dependencia de un sistema hídrico frágil y desigual plantea la necesidad de transitar hacia un enfoque donde la economía, el trabajo y la ecología se integren de manera sistémica. Esta interdependencia se vuelve crítica en un contexto de crisis climática y creciente presión sobre el recurso hídrico.

En la actualidad, el sector manufacturero continúa siendo uno de los mayores demandantes de agua y energía en la entidad. No obstante, la

transición hacia modelos productivos sostenibles ofrece una oportunidad para redefinir la estructura del empleo en Tijuana. El impulso de tecnologías limpias, la eficiencia hídrica en los procesos y la gestión integral del agua pueden generar empleos verdes, con alto valor agregado y enfoque local. La sostenibilidad no debe concebirse como un límite económico, sino como una fuente de innovación y diversificación laboral (OCDE, 2009).

Este replanteamiento implica también un cambio institucional: fortalecer la coordinación entre las políticas de desarrollo económico, ambiental y laboral. Programas de capacitación en gestión hídrica, mantenimiento de sistemas de reúso o producción limpia podrían integrarse a las estrategias de reconversión laboral, promoviendo una transición justa. En este marco, el agua deja de ser un insumo pasivo para convertirse en motor de innovación y equidad social, donde la creación de empleo se alinea con la conservación ecológica.

Así, el caso de Tijuana ejemplifica la necesidad de un nuevo pacto territorial entre industria, gobierno y sociedad. Un modelo de desarrollo que garantice empleo digno y crecimiento económico sin comprometer la base ecológica que lo sostiene. Alcanzar esta convergencia entre economía, ecología y derecho al agua es el reto ético y estructural de la región fronteriza, y el camino más prometedor para reconciliar competitividad y justicia ambiental.

Conclusiones y recomendaciones

El caso de Tijuana y su análisis a través de la Ecología Política Urbana (EPU) nos muestra que el desarrollo de la ciudad motivado por la globalización con enfoque industrial es fundamentalmente insostenible. Tras la paradoja de una industria altamente especializada y con alto grado de tecnología en coexistencia con la precariedad hídrica, se ha de considerar que no es una falla sistemática, sino que es el modo de operación elegido. Este capítulo demuestra que la desigualdad del acceso al agua no es una situación inherente al crecimiento, sino un componente de una escasez socialmente producida que subsidia a los capitales industriales, con el que se garantiza el recurso a la industria pero que niega a la fuerza laboral que lo motiva.

En coherencia con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el caso de Tijuana interpela directamente al cumplimiento del ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura) y el ODS 11 (Ciudades sostenibles y resilientes). Alcanzar estos objetivos en contextos fronterizos exige superar la visión tecnocrática de la gestión del agua y adoptar un enfoque de justicia hídrica, donde el acceso equitativo al recurso sea condición para el desarrollo industrial.

Para avanzar hacia la sostenibilidad, es indispensable fortalecer los mecanismos de planeación urbano-ambiental. La creación de zonas de gestión hídrica prioritaria, la instalación de infraestructura de reúso y captación pluvial en colonias periféricas y la incorporación de responsabilidad hídrica empresarial en el sector manufacturero permitirían reducir las brechas estructurales. A nivel institucional, se recomienda que los programas de ordenamiento territorial integren indicadores de equidad hídrica y eficiencia energética como criterios de aprobación de nuevos proyectos industriales.

El uso de la EPU como un acercamiento al caso de la ciudad de Tijuana nos brinda la teoría fundamental que permite desarticular la justificación de la escasez de agua por falta de infraestructura o nuevas fuentes de abasto del líquido. Esta teoría visualiza que las condiciones de falta de agua en sectores poblaciones trascienden de una problemática política, donde la distribución del agua se prioriza a la producción sobre el bienestar social. El caso de Tijuana es un claro ejemplo de los desafíos de la globalización, donde coexisten tres entes frentes que compiten entre ellos: un modelo económico globalizado, la insostenibilidad ambiental y un resultado social negativo.

El caso hídrico de Tijuana nos exige replantear la forma en que se mide el desarrollo. Bajo la consideración de nuevas mediciones, más allá de la Inversión Extranjera Directa o la cantidad de nuevas naves industriales, el desarrollo óptimo de la región sería aquel en el que se distribuya de una manera más equitativa el uso de los bienes públicos. Dejando de lado el crecimiento continuo de la producción, se debe exigir una mayor claridad al derecho humano por el agua encima de los intereses industriales. Con ello, se podría mejorar la justicia social y la calidad de vida de los trabajadores de la industria, quienes forman parte fundamental de la existencia del capital manufacturero.

El uso de las EPU podría otorgar una nueva visión para futuras investigaciones que vayan más allá del análisis del agua; alimentación, transporte público o gestión de residuos podrían ser parte de una nueva parte de observación que permitiría revelar si los patrones de desigualdad, como los encontrados para el sector hídrico, se replican, dando así un margen mayúsculo de análisis sobre la justicia social y la búsqueda de mejoras en las condiciones de vida de los ciudadanos, considerando mejoras sobre la sostenibilidad urbana.

A través de recomendaciones prácticas, se determina que la priorización de la regularización eficiente de la tierra, en especial de los nuevos asentamientos, brindaría el primer paso bajo el cual la CESPT tenga capacidad de la instalación de tuberías y dar acceso de agua potable de manera prioritaria a las áreas irregulares, que concentran parte importante del sector obrero de la ciudad. Así mismo, la implementación de un mejor sistema de subsidios cruzados.

Finalmente, la ciudad debe replantear su modelo de crecimiento bajo un principio de prudencia ecológica. La sostenibilidad urbana no se alcanza solo con más inversión extranjera, sino con políticas que garanticen la resiliencia social y ambiental del territorio fronterizo.

Referencias

- Binational Waters. (2022, 12 de enero). *Explicación sobre la reducción de la asignación de agua a México del Río Colorado en el marco del Tratado de 1944* (Actas 330 y 323). Recuperado de <https://www.binationalwaters.org>
- Boelens, R. (2015). *Water justice in Latin America: The politics of equity, power, and identity*. Routledge.
- Brenner, N. (2019). *New urban spaces: Urban theory and the scale question*. Oxford University Press.
- Castro-Ruiz, R., & Cortez-Lara, A. (2016). *El Colegio de la Frontera Norte*.
- Comisión Estatal del Agua de Baja California [CEA]. (2023). *Informe anual de operación del Acueducto Río Colorado–Tijuana*. Gobierno del Estado de Baja California.

- Dussel, E. (2009). *20 tesis de política*. Siglo XXI Editores.
- Gobierno del Estado de Baja California. (2020). *Diagnóstico del sector maquilador y manufacturero de exportación en Baja California*. Secretaría de Economía Sustentable y Turismo.
- Gobierno del Estado de Baja California. (2024). *Panorama económico de Baja California*. Secretaría de Economía e Innovación.
- Harvey, D. (1990). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of cultural change*. Blackwell.
- Heynen, N., Kaika, M., & Swyngedouw, E. (Eds.). (2006). *In the nature of cities: Urban political ecology and the politics of urban metabolism*. Routledge.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2001). *Sistema de cuentas nacionales de México: Producto interno bruto por entidad federativa, 1980–2000*. INEGI.
- Jonas, H. (1995). *El principio de responsabilidad: Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Herder.
- Navarro Chaparro, S. K. (2014). *La problemática del agua urbana en la ciudad de Tijuana, Baja California y algunas alternativas para una gestión sustentable* [Tesis de Maestría, El Colegio de la Frontera Norte]. Repositorio de El Colef.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Organización de las Naciones Unidas.
- Sánchez, R. (1989). Condiciones de vida de los trabajadores de la maquiladora en Tijuana y Nogales. *Frontera Norte*, 1(2), 173-191. <https://doi.org/10.25091/fn.v1i2.1632>
- Sánchez, R. (1990). La industria maquiladora en Tijuana: riesgo ambiental y calidad de vida. *Comercio Exterior*, 40(8), 758-765.
- Sultana, F., & Loftus, A. (Eds.). (2020). *Water politics: Governance, justice and the right to water*. Routledge.
- Swyngedouw, E. (2004). *Social power and the urbanization of water: Flows of power*. Oxford University Press.

*Dilemas del desarrollo global: una visión desde la zona fronteriza
de Tijuana, México*

Se terminó de editar en mayo de 2026

en los talleres de Astra Ediciones

Av. Acueducto No. 829

Colonia Santa Margarita, C. P. 45140

Zapopan, Jalisco, México.

33 38 34 82 36

E-mail: edicion@astraeditorial.com.mx

www.astraeditorialshop.com

Esta obra busca posicionarse como un recurso de consulta valioso tanto para estudiantes universitarios interesados en los fenómenos globales como para el público general. En un contexto donde las problemáticas del desarrollo cruzan fronteras y afectan múltiples escalas de la vida cotidiana, resulta fundamental abrir espacios de divulgación que acerquen el análisis académico a toda la comunidad.

Entonces, este trabajo representa una excelente oportunidad para quienes ya se han formado en el campo de los estudios globales, así como para aquellas personas que recientemente han mostrado interés o desean incursionar en esta área de conocimiento. Esto es posible gracias al uso de un lenguaje riguroso pero accesible, que mantiene la calidad analítica sin perder la claridad expositiva. La combinación de enfoques teóricos y estudios de caso permite al lector adentrarse en los principales debates contemporáneos del desarrollo desde una perspectiva crítica, situada y profundamente comprometida con los territorios y las personas que los habitan.

ISBN: 978-607-8964-40-6



Consulta y descarga

