

Política y crisis: propuestas para un mejor mañana

Raúl Rodarte García ● Georgina Lorena Fernández Fernández
Coordinadores



Política y crisis: propuestas para un mejor mañana

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
Área Académica de Sociología y Demografía



**CONSEJO
EDITORIAL**
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE HIDALGO

Política y crisis: propuestas para un mejor mañana

Raúl Rodarte García

Georgina Lorena Fernández Fernández

Coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

2022

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Adolfo Pontigo Loyola
Rector

Saúl Agustín Sosa Castelán
Secretario General

Marco Antonio Alfaro Morales
Coordinador de la División de Extensión de la Cultura

Alberto Severino Jaén Olivas
Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Fondo Editorial

Asael Ortiz Lazcano
Director de Ediciones y Publicaciones

Joselito Medina Marín
Subdirector de Ediciones y Publicaciones

Primera edición electrónica: 2022

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000

Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

ISBN: 978-607-482-658-6

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



Hecho en México/*Printed in Mexico*

Este libro fue dictaminado por pares académicos.

Libro publicado con el apoyo de Recurso PIFI 2013

Índice

Introducción.....	3
 Instituciones y desempeño democrático	
<i>Cuauhtémoc López Guzmán.....</i>	<i>7</i>
 Estado mexicano en austeridad, la difícil relación entre democracia, desigualdad y sistema fiscal	
<i>Abraham Sánchez Ruiz.....</i>	<i>29</i>
 El futuro de la democracia electoral	
<i>Raúl Rodarte García.....</i>	<i>47</i>
 Migración y participación de las elecciones presidenciales del 2012	
<i>Edgar Manuel Castillo Flores</i>	
<i>Guillermo Eduardo Lizama Carrasco.....</i>	<i>63</i>
 Reformismo Gubernamental y los efectos en el bienestar social	
<i>Benito León Corona</i>	
<i>Amairany Rodríguez Flores.....</i>	<i>93</i>
 Pertenencia del modelo secuencial de Políticas Públicas en la actualidad	
<i>Fernando González Figueroa.....</i>	<i>119</i>
 Participación ciudadana y poder local ante la crisis del Estado en la era global	
<i>Robert González García.....</i>	<i>137</i>

La importancia de la innovación tecnológica en el contexto de la crisis de la administración burocrática en el Estado mexicano

Israel Cruz Badillo

Ángel Meneses Solares163

El Benjamín de las humedades, los jagüeyes y algunos mecanismos para preservarlos como patrimonio hídrico

Emmanuel Galindo Escamilla

Rosa Josefina Bárcenas Argüello175

La política de atención a migrantes en Hidalgo: La construcción de vínculos con los hidalguenses en el exterior

Edgar Manuel Castillo Flores191

Introducción

La presente obra es producto de la compilación de trabajos que organizó el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública, del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

La finalidad más importante de este compendio, es dar a conocer las diferentes perspectivas que los autores han desarrollado para ofrecer su visión acerca del trabajo que realizan los actores políticos, las instituciones, así como las probables soluciones ante las diversas crisis que habrán de enfrentar como Estado.

El libro está dividido en diez capítulos. El primero corresponde al trabajo realizado por Cuauhtémoc López Guzmán y se denomina: *Instituciones y Desempeño Democrático*. A través de su investigación nos muestra una asociación entre las instituciones formales e informales con el funcionamiento de la democracia en México. El objetivo es poder articular el cambio institucional (democratización), con la lógica de la acción colectiva y las estrategias oportunistas de los individuos. Para ello el autor emplea el concepto de costos de transacción como referente de las decisiones y conducta de los actores.

El siguiente apartado de la autoría de Abraham Sánchez Ruíz trata sobre el *Estado Mexicano en Austeridad, la Díficil Relación entre la Democracia, Desigualdad y Sistema Fiscal*. Este trabajo tiene como objetivo principal, analizar la importancia de democratizar las decisiones en materia fiscal para alcanzar objetivos sociales ya que la transición política en México lo excluyó como tema público.

Raúl Rodarte García y su trabajo *El Futuro de la Democracia Electoral*, nos conducen a comprender que en este momento, es importante cuestionar la validez de la democracia electoral como una manera para elegir a representantes al gobierno, pero también si la organización del gobierno actual responden a las necesidades sociales, así como si la evolución social necesita que la sociedad construya nuevas reglas, instituciones y medios para hacer política que ayude a construir un nuevo gobierno.

Es lógico que el retroceso en las relaciones económicas con la pérdida de garantías sociales sea la base para que de una manera acelerada la sociedad presione para establecer una nueva forma de hacer política. Por lo tanto, este trabajo espera contribuir a la discusión

del ¿Qué hacer en este momento para construir una sociedad más democrática y que contribuya a reconstruir las relaciones sociales y el sistema mundo?

En el cuarto capítulo se encuentra el trabajo de Guillermo Lizama Carrasco y Edgar Manuel Castillo Flores: *Migración y Participación en las Elecciones Presidenciales de 2012: Un Análisis de los Municipios del Estado de Hidalgo*. En él los autores intentan determinar la existencia de un vínculo explicativo entre lo sucedido en las elecciones presidenciales de 2012 en el Estado de Hidalgo y los niveles de migración internacional a nivel municipal. Asimismo, buscamos identificar la relación de la votación entre los partidos y su posible vínculo con el abstencionismo y la votación nula de los municipios. Para ello nos preguntamos: ¿Cómo se distribuye el voto en los municipios de Hidalgo? y ¿Existe una relación entre la votación de los partidos, el abstencionismo y los niveles de migración municipal?

El siguiente apartado está constituido por la investigación de los autores Benito León Corona y Amayrany Rodríguez Flores: *Reformismo Gubernamental y los Efectos en el Bienestar Social*. En él, los autores proponen que las reformas en curso están dirigidas a cerrar un ciclo que inicia desde las que están contenidas en el llamado Consenso de Washington (puestas en marcha en 1980), y continuadas sin pausa con el arribo al poder de Carlos Salinas en el 1988. Los autores no pretenden realizar la genealogía de todas las reformas, sino más bien tratan de ubicar cuál es la promesa de cada reforma propuesta, así como enfatizar en el contenido relativo a los beneficios sociales a las que se comprometen.

En el trabajo de Fernando González Figueroa se hace énfasis a la *Pertinencia del Modelo Secuencial de Políticas Públicas en la Actualidad*. En él se hace una reflexión sobre la aplicabilidad actual del modelo secuencial (MS) de políticas públicas. El trabajo contiene tres partes: la primera habrá de plantear concisamente el surgimiento de los estudios de las *políticas públicas*, la segunda aborda el concepto de *políticas públicas* y, la tercera muestra la viabilidad de la aplicación del MS de políticas en el contexto actual.

El séptimo capítulo denominado *Participación ciudadana y poder local ante la crisis del Estado en la era global*, escrito por Robert González García, pretende profundizar en el concepto de globalización, y explicar las dos respuestas que desde la ciencia política se están verificando como más factibles para enderezar el modelo neoliberal hacia una globalización solidaria y humana. Por un lado -y paradójicamente- el proceso de globalización debilita la

posición de los Estados-Nación pero deja el campo abierto al fortalecimiento de los poderes locales. Por otro lado, la sociedad civil, a través de la creación de redes de movimientos sociales y asociativos, ya empieza a dar una respuesta práctica a la crisis del Estado

El trabajo elaborado por Israel Cruz Badillo y Ángel Meneses Solares: *La Importancia de la Innovación Tecnológica en el Contexto de la Crisis de la Administración Burocrática en el Estado Mexicano*, se enfoca en hacer un análisis de las condiciones precarias en materia de innovación que permean en las administraciones públicas y que dificulta su desempeño en la atención del sector de la población a quien va dirigido.

El noveno capítulo denominado el *Benjamín de los Humedales. Los Jagüeyes y Algunos Mecanismos para Preservarlos como Patrimonio Hídrico*, es una investigación realizada por Emmanuel Galindo Escamilla y Rosa Josefina Bárcenas Arguello y en él se destaca la importancia de los jagüeyes como reservorios de agua de lluvia, así como el hecho de proponer opciones para su preservación como patrimonio hídrico. Se parte del supuesto de que uno de los principales mecanismos es considerarlos como humedales artificiales al igual que las grandes represas.

La importancia de estos sistemas tradicionales para captar y almacenar escorrentía radica en que tal vez son los más pequeños entre los cuerpos de aguas superficiales, además de que su presencia hoy en día es significativa en las zonas áridas y semiáridas a pesar del avance de nuevas técnicas para el abasto de agua.

En el texto se bosqueja la importancia de las pequeñas obras hidráulicas y su distribución espacial al tiempo que se reconoce la importancia de los jagüeyes en diferentes latitudes del planeta, pero una mayor comprensión y detalle del tema propuesto nos obliga a tomar un caso específico, siendo este el estudio de los pequeños reservorios localizados en los Llanos de Apan una región natural localizada al sureste del actual estado de Hidalgo.

Finalmente, en el trabajo presentado por Edgar Manuel Castillo Flores : *La Política de Atención a Migrantes en Hidalgo. La Construcción de Vínculos con los Hidalguenses en el Exterior*. El autor busca describir y analizar los antecedentes de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de Hidalgo en atención a sus migrantes en Estados Unidos; señalando la forma en que llegaron a ser considerados como parte de la agenda política del estado. Y en segundo lugar, presentar y examinar las diversas iniciativas desarrolladas por el gobierno estatal durante estos últimos años, que comprende dos

gubernaturas estatales completas y los primeros años de la actual gestión estatal. Asimismo, detallará el contenido y las vertientes políticas de donde se desprende la política pública de atención migratoria en Hidalgo.

Instituciones y desempeño democrático

institutions and democratic performance

Cuauhtémoc López Guzmán

Resumen

En este trabajo se asocia a las instituciones formales e informales con el funcionamiento de la democracia en México; para articular el cambio institucional (democratización) con la lógica de la acción colectiva y las estrategias oportunistas de los individuos se emplea el concepto de costos de transacción como referente de las decisiones y conducta de los actores. Además, como resultado de la herencia colonial el Estado Mexicano ha sido fuente para la ampliación y búsqueda de privilegios, muchas veces capturado y sometido a restricciones de grupos e individuos poderosos; así derivado de este entramado histórico-institucional es útil usar el concepto desempeño democrático como referente neutral del cambio democrático en México.

Palabras clave: Instituciones, sistema de privilegios, acción colectiva, individuos, desempeño democrático.

Abstrac:

In this work the functioning of democracy in Mexico is associated with formal and informal institutions.

To articulate the institutional change (democratization) with the logic of collective action and the opportunistic strategies of the individuals the concept of transaction of costs is used as a reference for the decisions and conduct of the actors.

In addition as a result of the colonial inheritance, Mexican state has been a source for the expansion and search for privilege, many times captured and being subject to the restrictions of powerful groups and individuals; derived from this historical-institutional frame it is useful to use the concept of democratic performance as a neutral reference of democratic change in Mexico.

Keywords: Institutions, system of privileges, collective action, individuals, democratic performance, captured state.

Introducción

La democracia para tener un funcionamiento eficiente debe ser capaz de procesar y articular los conflictos sociales, al mismo tiempo las relaciones intergubernamentales deben producir resultados en términos de gobernabilidad y gobernanza; es decir los poderes del Estado deben cooperar entre sí (gobernabilidad) y los gobiernos dotar y proporcionar servicios e infraestructura para el desarrollo (efectividad).

Esta función dual, le exige a un sistema democrático un orden institucional que posibilite el eficaz ejercicio de las tareas administrativas de los gobiernos (capacidad organizacional); por otra parte, es imprescindible la legalidad como fundamento en la integración de los órganos representativos del Estado (capacidad representativa).

Ambos ejes de articulación sociedad – Estado producen resultados diferenciados cuando se toma como referencia el tipo de sistema político pues de allí se parte para entender el diseño institucional central de la dinámica entre gobernantes y gobernados, (responsabilidad) y también entre los propios gobernantes asociados a relaciones de conflicto y cooperación.¹

“Los buenos gobiernos son aquellos que : (1) son representativos de la población a la que se supone que representan y responsables ante esta; y (2) efectivos, es decir, capaces de proteger a la población de la violencia, de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad y de proporcionar los bienes públicos que el pueblo necesita y desea²

Es desde esta perspectiva que introducimos el concepto de desempeño democrático, para caracterizar y puntualizar las modalidades de funcionamiento democrático desde dos enfoques, el de las instituciones formales y las instituciones informales.

Partiendo de la premisa de que el sistema político mexicano de acuerdo al orden constitucional vigente desde 1917 adoptó al sistema presidencial democrático; edificado para la cumplir con las tres funciones, arriba citadas, vamos a relacionar instituciones y desempeño democrático en México enfatizando que el concepto desempeño democrático está asociado a:

1. Al tipo de sistema político (presidencial para el caso de México).

¹ Poco después de escribir esta cuartilla localicé y leí un excelente artículo publicado en la Revista Española de Ciencia Política con el título “Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno” de Margaret Levi en la que señala que un buen gobierno democrático debe de cumplir tres tareas: efectividad, representatividad y responsabilidad.

² Levi Margaret, Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno. Revista Española de Ciencia Política. Núm.14. abril 2006.pp. 9-40.

2. La dualidad y convivencia de las instituciones formales e informales en la acción colectiva y las decisiones individuales de los buscadores de poder.
3. La teoría de la captura del Estado y la reproducción de privilegios como desviaciones hacia un Estado depredador.³
4. Y la relación siempre compleja entre instituciones, individuos y actores políticos; empleando el modelo del análisis político de los costos de transacción.

1) Diseño institucional y desempeño democrático: Función y forma

Para concretizar el vínculo entre instituciones y desempeño democrático es necesario identificar la forma y las funciones de un sistema político, en México se adoptó el sistema político presidencial (forma) que se concretiza en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, por las características socio- culturales y particularidades históricas de nuestro país el eje del sistema –el presidente--- ejerció el poder fuera del marco legal con fines estabilizadores; en otras palabras, el rol o facultades constitucionales del presidente (funciones) no eran eficaces para cumplir con ciertos fines sociales y políticos de largo plazo.

La forma se refiere al marco legal y constitucional en que opera un sistema político, por ello emplearemos a las instituciones formales como eje de análisis del cambio institucional formal en México (mejor conocido como democratización).

Por otra parte, las funciones se refieren a como se estructuran las reglas de competencia partidista, equilibrio entre poderes, gobernabilidad, representatividad, responsabilidad, libertades políticas y Estado de derecho. Es decir, estas funciones en un sistema democrático deber estar vigentes, aún cuando el sistema político sea distinto (la forma).

³ El profesor Douglass North fue galardonado en 1993 con el Premio Nobel de Economía por sus contribuciones a la llamada nueva economía institucional y la teoría del Estado. La teoría destaca la importancia decisiva de las instituciones en el desarrollo económico y califica de *depredador* al Estado que sirve intereses particulares y excluyentes del bien común; no existe división de poderes, y opera con criterios económicos irracionales que atentan contra la asignación eficiente de los recursos y el desarrollo. North aplicó este enfoque para identificar la existencia del *Estado depredador* en diversos países en varios períodos históricos.

Sea presidencial, parlamentario, mixto (forma) debe cumplir con las exigencias de un sistema democrático arriba citadas; pero que pasa cuando se adopta un orden constitucional que no embona con la dinámica social y política de un país como México.

La respuesta fue limitar las exigencias de un sistema democrático y concentrar en un individuo poderes extra-constitucionales para armonizar bajo criterios pragmáticos y coyunturales las instituciones formales e informales. Esta extraña mezcla de ordenar la vida política y social en México en el régimen posrevolucionario condujo a un marcado deterioro del Estado de derecho; no solo entre gobernantes y opositores, sino entre los propios ciudadanos, pues se devaluó y cerceno la credibilidad en la ley y en las autoridades.

En respuesta a esta confusión algunos han argumentado que se debe dar preferencia a las variables de función sobre las variables de forma. Estoy totalmente de acuerdo en que las formas particulares de las instituciones no garantizan resultados particulares, como se observa en numerosos fracasos del trasplante institucional. Para decirlo de otra manera, quizá las formas institucionales no importen mucho, puesto que diferentes formas institucionales pueden desempeñar la misma función⁴

El siguiente cuadro ilustra este argumento.

Cuadro 1. Diferencia entre forma y funciones de las instituciones

INSTITUCIONES	
Forma	Función
Sistema presidencial	Equilibrio entre poderes
Libre mercado	Ofrecer mecanismo de acceso al mercado por vías competitivas
Estado de derecho	Garantizar las libertades humanas y el patrimonio de los individuos.
Federalismo	Distribución de competencias y facultades basados en la autonomía local

Fuente: Elaboración del autor en base al artículo de Ha-Joon Chang.

⁴ Ha-Joon Chang, La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos clave. Revista de Economía Institucional, vol. 8. No. 14, primer semestre de 2006.

La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos claves.

Para ilustrar este concepto ofrezco un ejemplo: piense el lector la cantidad de modelos de automóviles que existen, cada fabricante construye una buena cantidad de marcas, cada automóvil es distinto a otro (forma); sin embargo, todos cumplen la misma función – trasladarnos-. Empero, los vendedores y también los consumidores se focalizan más en la forma que en la función, la forma es lo que hace al auto más costoso, pero lo más importante es la función.

Esta dualidad entre forma y función, (en un auto) si la trasladamos al sistema político nos dice mucho de la obsesión de los hombres por construir o destruir instituciones, sin calcular que la forma no es lo importante, sino la función.

Por paradójico que parezca en la historia de México la construcción de las instituciones fue una tarea ardua, compleja y conflictiva. Sin embargo; casi siempre, bajo distintos regimenes los gobernantes recurrieron más a los arreglos, reglas y prácticas informales para gobernar, sostenerse en el poder, o incluso mantenerse por encima o al margen de la ley.

La génesis de la preeminencia de las instituciones informales en la política mexicana está atada a la herencia colonial de saqueo en la que se instauró el Estado colonial español primero; y más tarde, tras la independencia, la disputa por el poder estatal se centró en la apropiación del poder político para extender, consolidar o acceder a privilegios, riquezas o rentas con la protección e inmunidad estatal.

Al actuar a sí todos los individuos, se estructuró un sistema de competencia por el poder o la riqueza fuera del marco legal (Estado de derecho débil) o la libre competencia (economía no competitiva), es así como durante la independencia, el Porfiriato, el régimen posrevolucionario y hasta la fecha el fortalecimiento del Estado de derecho es una tarea pendiente.

La lucha por el poder siempre ha sido un campo de batalla en donde el uso de las reglas informales y el desprecio o evasión de lo legal ha sido narrado, documentado y avergüenza la vida cívica nacional. La interrogante es, regresando a la paradoja histórica del cambio institucional en México, porque la obsesión por el aparente apego, aplicación y veneración a las instituciones formales, cuando desde el mismo poder se menoscaba su uso y respeto.

El origen de tal conducta y cultura ya explicado arriba nos permite sustentar que el Estado mexicano se orientó a formas patrimonialistas del poder asociado a una lógica de exclusión social; que devino en la necesidad de legitimar (en lo formal) un orden legal que negara dicha exclusión.

Una vez en el poder, cualquier grupo, camarilla o dictador entendía que el poder del Estado y su usufructo le pertenecían, pero como los medios para legitimarse nunca se sustentaron en el respeto a legalidad, el gobernante tenía que negociar con los excluidos a cambio de lealtad u obediencia. Este intercambio de apoyo pecuniario, o de otra especie por reconocimiento de la autoridad derivó en un Estado capturado, atrapado y limitado por poderes que en competencia solo buscaban extender sus privilegios.

Como la perpetuación de privilegios fue la conducta racional dominante entre los actores políticos, la competencia por el poder tuvo que seguir siendo resuelta por medios informales, es decir el marco constitucional, legal y representativo en que se sustenta las instituciones democráticas no tuvo ninguna utilidad real para dirimir la lucha por el poder en México.

La democracia mexicana se consolidará cuando se afiance el respeto al Estado de derecho: Pero también la cultura política tiene que ser modificada para que los individuos entiendan que una institución es una limitación ideada por el hombre para estructurar la lucha por el poder.

Es nuestro país después de años de inestabilidad, violencia y dictaduras, sobre todo ante la dificultad para lograr la paz social después de la revolución Plutarco Elías Calles --en un pasaje histórico muy conocido en México-- convocó a las distintas fracciones revolucionarias a dejar las armas en la lucha por el poder y pasar a la obediencia y respeto a las instituciones. Pero justo cuando se intentó estructurar una dinámica institucional de competencia política fue cuando se desvió y empleo el orden informal alternativo para resolver la disputa por el poder.

Los arreglos informales de acceso al poder vinculado a un partido hegemónico y un sistema presidencialista autoritario permitieron que la competencia política durante buen tiempo se reciclara entre diversos grupos afiliados al mismo partido (PNR, PRM PRI).

Sin embargo, el eje de la conducta política de los individuos fue la estructura de recompensas que les ofrecía el acceso al poder, además de las rentas derivadas del cargo, se

buscaba extender o proteger privilegios, que con el caparazón del Estado se aseguraban, recursos, lealtades, inmunidad y poder.

Desde afuera o desde dentro del aparato estatal diversos grupos intentan capturar al Estado, esta es sin duda la carga histórica más grave para el fortalecimiento de la democracia en México, (y para el desarrollo) pues desarticular un sistema de exclusión y de privilegios desde el propio poder estatal es complicado, pues adentro están quienes operan con la misma lógica de saqueo del pasado.

Para precisar con mayor detalle el concepto de sistema de privilegios y la teoría de la captura invito al lector a seguir el siguiente inciso, en esta parte explico cómo inciden en el desempeño democrático en México.

2) Teoría de la captura y sistema de privilegio

¿Por qué el Estado mexicano ha sido débil y sometido a intereses de grupos, como es que históricamente estos intereses han doblegado al gobernante y que efectos tienen estas restricciones en el desempeño democrático y las instituciones formales?

¿Qué implicaciones tiene para el desarrollo social y económico la captura del Estado?, ¿Cuál es el origen de esta debilidad?, y porqué ante la ausencia de un Estado de derecho emergió un sistema de privilegios en México; que aún hoy se resiste a fenecer.

Estas interrogantes son el eje del desarrollo de este apartado, pero antes de abordarlas pasemos a la definición de cada concepto.

Por teoría de la captura se entiende: Es la capacidad de grupos para influir a través de prácticas corruptas en los procesos de alta decisión del Estado, que a su turno se convierte en una forma predominante de corrupción asociada con el favorecimiento de intereses privados en las altas esferas del poder.⁵

Y debemos entender por sistema de privilegios un orden social regido por una estructura jerárquica y clasista que se sustenta en la exclusión y la desigualdad. En donde los individuos poderosos mantienen frente al Estado una relación de inmunidad (capacidad de subordinar la ley) y una relación de lealtad condicionada (capacidad de derrocar al gobernante).

⁵ Membreño Cedillo Mario, Qué se entiende por captura del Estado. Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) 2007 Tegucigalpa, Honduras.

En este sistema los principios de competencia, libre mercado y equidad – a nivel económico- así como los principios de legalidad, legitimidad, Estado de derecho y democracia – a nivel político- no pueden materializarse en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Pues individuos poderosos (dentro y fuera del Estado) limitan las políticas y decisiones del gobernante que atentan con la dotación de riqueza, poder e influencia que poseen.⁶

La lucha por el poder político en México ha sido nefasta para el desarrollo institucional, por cuatro razones centrales:

1. La obtención del poder se ha instrumentalizado históricamente por vías informales, es decir los actores políticos buscan evadir o desconocer las normas reguladoras de la competencia y acceso al poder; y sólo aceptan o acatan algunas reglas a conveniencia.
2. Pero al obtener el poder sujetándose solo a ciertas reglas y normas, e incumpliendo otras logran la validez y legalidad del cargo, pero no la legitimidad y credibilidad de los competidores y la sociedad.
3. Esta condición de someter o evadir el orden legal, regulador de la competencia política produce una alteración en la confianza, credibilidad y certidumbre que los gobernantes deben garantizar.
4. Por ello toda política o programa de gobierno puede ser cuestionado o debilitado, ya que, sin un sustento de legitimidad, el gobernante tendrá que trazar o pactar con los poderosos (dentro y fuera del Estado) su plan de gobierno o reformas de gran alcance. Este intercambio o transacción se da trasladándole apoyo y legitimidad al gobernante a cambio de la perpetuación o ampliación de privilegios.

Entonces si vinculamos el concepto de captura del Estado y sistema de privilegios podemos sustentar las limitaciones o dificultades para la consolidación democrática en México. Además de las debilidades asociadas a un pasado autoritario, la democracia en México no ha tenido como piedra angular de su desarrollo a un Estado de derecho.

Si pensamos en la democracia como un sistema que otorga derechos ciudadanos para elegir a los gobernantes, y que ese sistema está estructurado por un orden constitucional; donde se garantiza la separación y división de funciones y poderes. Y existe un modelo

⁶ Concepto elaborado por el autor.

representativo por medio del cual los electores transmiten sus demandas y preferencias; entonces nuestra nación ha tenido un sistema democrático desde 1824.⁷

Pero un orden informal de acceso, distribución y usufructo del poder ha permeado distintos regímenes políticos en México, desde los gobiernos liberales encabezados por Benito Juárez; pasando por la dictadura porfiriana, refinándose en el periodo posrevolucionario y sobreviviendo en la fase actual de democratización.

Como Estado depredador o capturado desde la colonia hasta nuestras fechas, el Estado mexicano no ha favorecido los intereses sociales, ni bajo un gobierno liberal, ni con una dictadura, ni con un gobierno revolucionario; y quizás, ni con un gobierno democrático. Nuestro desarrollo democrático y económico parece estar condenado al fracaso, pues en términos comparativos México se rezaga en todos los indicadores. Tanto los datos de tipo económico y político; por ejemplo: de ingreso per cápita, desarrollo humano, competitividad, productividad, Estado de derecho y calidad democrática.

La respuesta analítica que un politólogo nos daría ante esta aseveración sería que tenemos malos gobernantes, un sociólogo nos respondería que no existe una sociedad informada y crítica, un abogado, señalaría que se requieren mejores leyes y un economista, nos diría que todo se debe a la mala aplicación de la política económica.

Sin embargo, una respuesta sustentada en los conceptos de teoría de la captura y el concepto de sistema de privilegios nos refieren directamente a la construcción institucional distorsionada por la génesis colonial de saqueo en la que se edificó el orden jurídico y la estructura social en este país.

A pesar de que la mayoría de estos jóvenes Estados nación estuvieran formalmente compuestos por democracias republicanas, en la práctica, los descendientes europeos continuaron configurando las instituciones y las políticas en su propio beneficio, con respecto al sufragio, al acceso a la educación y a la política de tierras, lo que hizo posible que mantuvieran sus privilegios y posiciones estratégicas dentro de la sociedad.⁸

⁷ Consúltase la Constitución Política de México. www.monografias.com

⁸ Mota Díaz Laura, Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina. Ubicado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>

A este orden de desigualdad, miseria, atraso y corrupción padecida como herencia colonial hay que agregar que el propio aparato Estatal capturado y sometido ha terminado por ser un factor detonante de la caótica situación de subdesarrollo.

La inequidad e ilegalidad en México se reproduce desde el Estado, pues el sistema de privilegios premia con riqueza o exenta de castigos a los poderosos; esto ha alterado la conducta colectiva en contra de la creatividad o el esfuerzo, por ello los individuos no tienen incentivos para ser honestos o productivos.

El sistema de privilegios obstaculiza la democracia por qué:

Los arreglos entre el gobernante y los poderosos no son de conocimiento público, y deben ser producto de un pacto que no altere la dotación inicial de riqueza o poder en ambas partes, respetándose esta simetría los agentes involucrados se orientaran a posiciones que maximicen sus acuerdos (privilegios). Al ser sometido el gobernante por individuos poderosos (internos o externos al Estado) los poderes formales (ejecutivo, legislativo o judicial) y toda institución política queda subordinada a una práctica de captura focalizada del Estado.

Tanto los grupos de interés externos al Estado, como los internos incrementan su poder de subordinar o condicionar al gobernante si este ocupa el cargo con una baja legitimidad, o en su caso si su puesto o posición no está sustentado en un orden legal ex ante imparcial y certero.

En México la captura del Estado ha sido relativamente fácil, pues a la debilidad institucional hay que sumarle el comportamiento oportunista, corrupto y patrimonialista de la clase gobernante. El Estado más que ser el ente de ordenación de la vida social y económica, ha sido el instrumento de distintos grupos de interés, en esta dinámica institucional es imposible que exista un verdadero Estado de derecho.

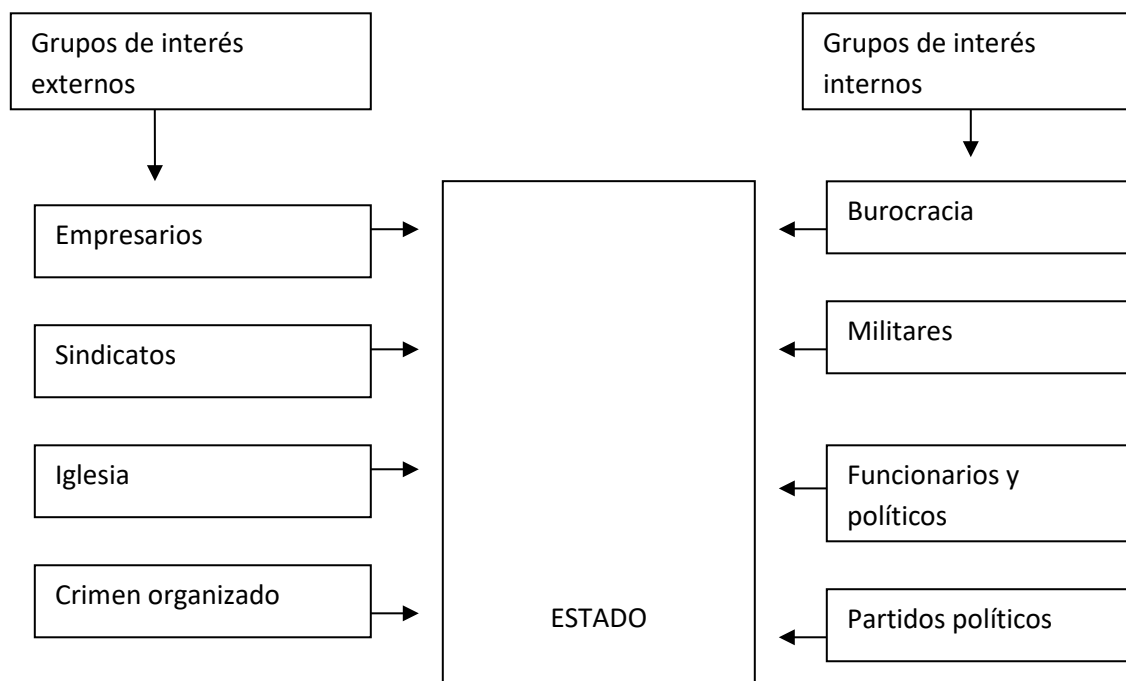
El uso discrecional del orden jurídico para limitar los privilegios; junto con la existencia de políticos y funcionarios que ambicionan el cargo o representación por las oportunidades de enriquecimiento, prestigio o relaciones elitistas hacen de la política un ámbito codiciado en México.

Estas son las motivaciones principales en la búsqueda del poder y no el servicio público que tanto se ufanan en recalcar los políticos en los discursos. Si se está fuera del Estado, y se busca defender un privilegio, la conducta corrupta conocida alienta a los

influyentes a sobornar al funcionario y evadir la ley. Así se perpetúan los privilegios de los poderosos y se profundiza la captura del Estado. El esquema 4 ilustra los grupos de interés que tienen capacidad de capturar al Estado.

La relación entre una entidad (Estado) gobernantes (individuos) y los grupos de interés (actores) es sumamente compleja; sobre todo si se trata de explicar cómo sus interacciones y conflictos competitivos tienen efecto directo en el desempeño democrático, el nivel de desarrollo y el acato al Estado de derecho. Mi objetivo es armar una explicación conceptual coherente para ligar las estrategias de los individuos, los intereses de los grupos poderosos, y las instituciones que regulan ambos ámbitos; para ello empleare el análisis político de los costos de transacción. Invito al lector adentrarse a estos temas en el siguiente apartado.

Esquema 1. Grupos de interés que capturan al Estado



Fuente: Elaboración del autor.

3) Instituciones, individuos y actores desde la perspectiva del análisis político de los costos de transacción

¿Qué determina el cambio institucional, ya sea si se estudia el paso del subdesarrollo al desarrollo; o si se analiza la transición del autoritarismo a la democracia; ¿son las leyes, la cultura, los grupos y movimientos sociales, o los individuos actuando en base a sus preferencias y expectativas?

Si el desarrollo y la democracia son las metas explícitas de todas las naciones porque en la mayor parte de los países persiste el atraso, los gobiernos tiránicos o autoritarios, la pobreza y la opresión. ¿Qué determinó el éxito de las pocas naciones prosperas, democráticas y vanguardistas en el mundo?, fueron las instituciones, tanto su diseño como su funcionamiento eficiente, o fueron los individuos, virtuosos, emprendedores, cultos y libertarios.

O en todo caso los actores sociales y políticos enfrentados ante dilemas históricos, donde el conflicto y la lucha por el poder abrió paso a un diseño institucional más eficiente y equitativo. Individuos y organizaciones son la expresión dialéctica del cambio institucional porque los individuos crean a las instituciones, y las organizaciones canalizan las acciones de los individuos.

En otras palabras, las organizaciones y los individuos influyen en el funcionamiento y el cambio institucional, pero al querer interpretar la dinámica asociada al desempeño democrático en un país como México tenemos que hacer uso de un nuevo herramental teórico que nos ayude a explicar el mal funcionamiento de la democracia mexicana (democracias defectuosas).⁹ O al menos comprender los patrones de ineficiencia, ilegalidad y comportamiento oportunista de la clase política

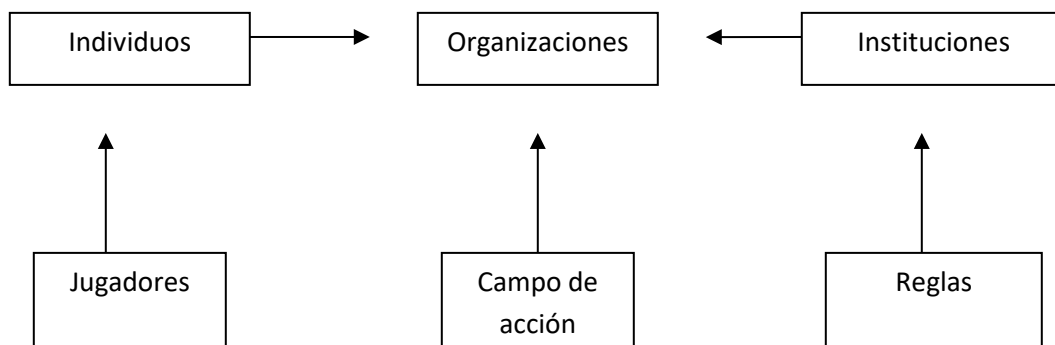
El análisis político de los costos de transacción nos ayuda a vincular, y al mismo tiempo especificar el rol o función de los actores (acción colectiva), de los individuos (elecciones egoístas) y las instituciones, (reguladoras de la conducta egoísta y de los intereses de grupos).

Antes de abordar la concepción del nuevo institucionalismo sobre los individuos, los actores y las instituciones se tiene que precisar el concepto de Análisis Político de Costos de Transacción (APCT), sus premisas fundamentales y los orígenes teóricos del paradigma.

⁹ Concepto acuñado por el politólogo alemán Wolfgang Merkel

Concepto: El APCT señala que la actividad política se rige por un conjunto de transacciones políticas que implican un determinado volumen de costos de transacción, en donde las instituciones están llamadas a reducir los costos de transacción política.¹⁰

Esquema 2. Modelo tripartita del cambio institucional.



Fuente: elaboración del autor

Premisas:

- a) Existe un mercado político, donde las instituciones pueden ser economizadoras de los costos de transacción o imponer barreras y elevar los costos.
- b) Mercado político con derechos políticos incompletos.
- c) Cumplimiento imperfecto de acuerdos.
- d) Información imperfecta y costosa.
- e) Modelos subjetivos de decisión de los agentes.
- f) Racionalidad limitada.
- h) Altos costos de transacción.
- i) Existen transacciones políticas entre ciudadanos y gobernantes, como entre los propios políticos, lo cual da como resultado distintas interacciones.

¹⁰ Concepto elaborado en base a Gonzalo Caballero y Xosé Carlos Arias, Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción. Revista Española de Ciencia Política. Num. 8, abril, 2003.

Además, es importante también identificar los orígenes teóricos de este paradigma; para visualizar de forma sintética la ruta de gestación del APCT se agrega un esquema que lo ilustra.

En el esquema 3 se muestra como las bases teóricas edificadas en la fase de la revolución marginalista sirvieron de insumo para la construcción de la teoría neoclásica; los supuestos centrales que rigieron las cátedras de economía han sido utilizados fuera de la propia ciencia económica; es el caso del modelo de elección racional que se trasladó al campo de la ciencia política.

La combinación y aporte de distintos investigadores (economistas y politólogos) propiciaron nuevas rutas de estudio, entre las que se destacan la teoría de la elección pública, la economía política constitucional y la nueva economía institucional.

Esta última (NEI) gestó el desarrollo del Análisis Político de los Costos de Transacción.

4) Individuos, actores (acción colectiva) e instituciones, vinculados a costos de transacción

Para el enfoque neo-institucional el cambio histórico es producido por los individuos, dado que, para esta escuela, (al menos una vertiente) parte del individualismo metodológico para explicar cómo los hechos colectivos son producto de la intención humana deliberada. " En otras palabras, categorías como las naciones, las clases, las razas etc. no piensan, sólo a los individuos puede atribuírseles la capacidad de voluntad, estrategia, decisión y persecución de objetivos propios.¹¹

Entonces los individuos agrupados, asociados o afiliados a sindicatos, partidos políticos, cámaras empresariales o agrupaciones profesionales deberíamos de considerarlos ajenos a toda acción colectiva. Puesto que las preferencias e intereses de todos no pueden coincidir; al no tener para cada miembro una escala válida para jerarquizarlas y lograr el mayor beneficio total posible.

Como esto es imposible (teoría de la imposibilidad de Arrow) la acción colectiva es positiva solo si se subordinan o relegan los intereses personales y se privilegian los intereses

¹¹ Zaremborg Gisela, La teoría de la elección pública: ¿una teoría del desencanto? Documentos de trabajo. Ubicado en: http://flacso.edu.mx/documentos/imagenes/pdf/ensayos/teoria_eleccion.pdf

de grupo. Para vincular entonces el individualismo metodológico con la búsqueda egoísta del mayor bienestar o utilidad posible; los grupos al seguir esta conducta, darían cuenta de ser una mera extensión de la conducta racional dominante individual.

Para Mancur Olson esta premisa utilitarista tiene una explicación importante, él le llama incentivos selectivos que alientan la acción colectiva; puesto que los individuos siempre van a calcular y diferenciar entre sus utilidades y los intereses del grupo.¹²

Si los miembros de un grupo grande tratan racionalmente de maximizar su bienestar personal, no actuarán para favorecer sus objetivos comunes o de grupo a menos que haya coacción para obligarlos a hacerlo o a menos que se les ofrezca individualmente algún incentivo por separado, distinto de la satisfacción del interés común o de grupo, con la condición de que ayuden a soportar los costos o las cargas que implica el logro de los objetivos del grupo.¹³

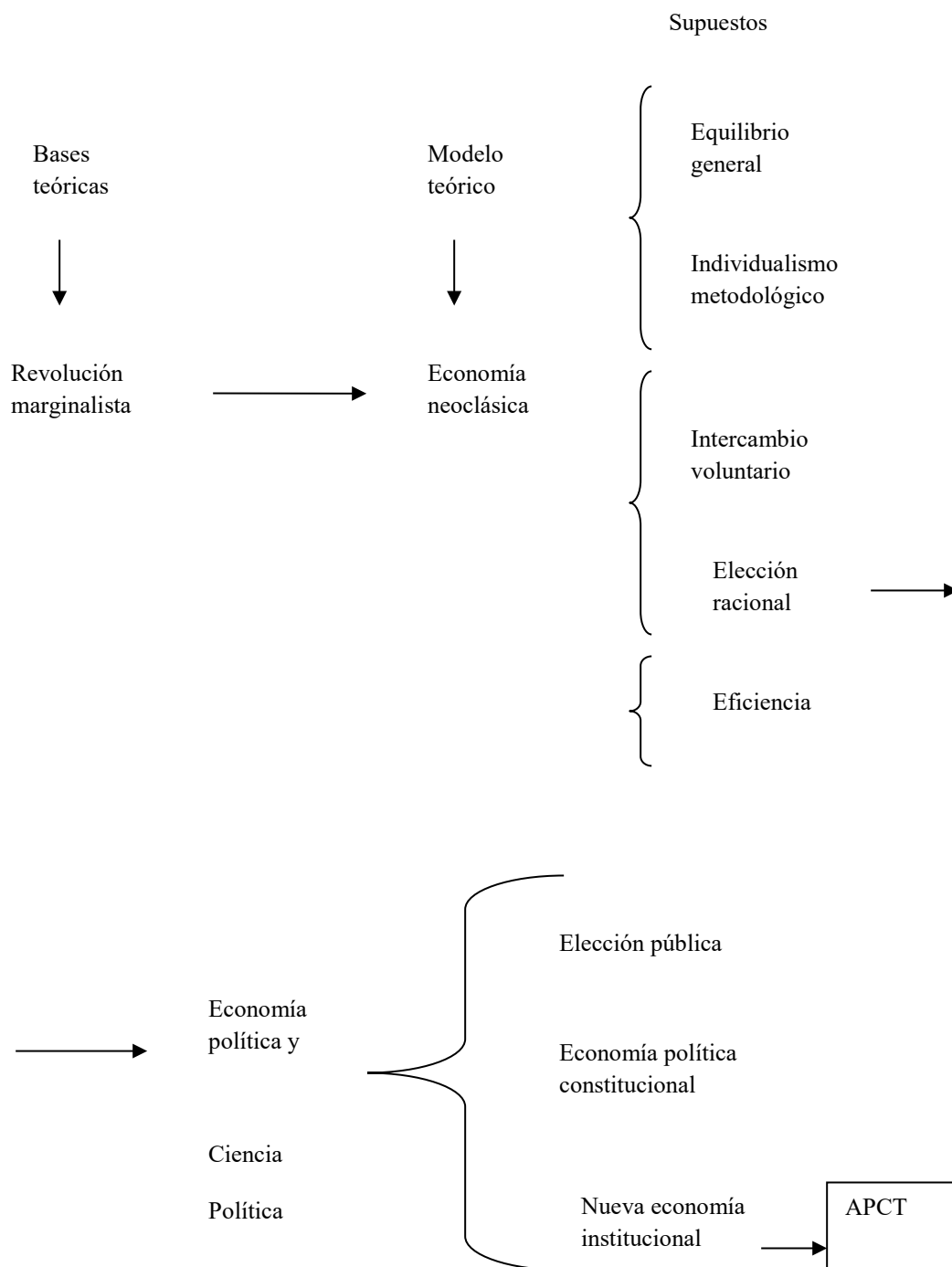
Enlazando el comportamiento individual, la acción colectiva y las instituciones desde la perspectiva neo institucionalista se tiene que enfatizar que tanto los individuos aislados (egoístas) como las organizaciones (benévolas) carecen de información completa de la complejidad social y de la dinámica competitiva en la que se insertan. Por tal motivo, las instituciones deben proveer de certeza, certidumbre, información y limitaciones que fomenten la cooperación humana.

Sin embargo, los costos de transacción entran en la dinámica de la acción cooperativa y se generan asimetrías de información que conducen a resultados no eficientes. Las instituciones pueden encarecer el intercambio y la cooperación aumentando los costos.

¹² Se entiende por incentivos selectivos a los beneficios privados que pueda ofrecer la organización a sus miembros al movilizarse en búsqueda de objetivos colectivos.

¹³ Olson Mancur, La lógica de la acción colectiva. Editorial Limusa. México. 1992. p. 12

Esquema 3. Ruta de gestación y desarrollo del Análisis político de los costos de transacción



Fuente: Elaboración del autor.

Una forma de mantener instituciones ineficientes es reforzando la idea de la estabilidad, para que esto ocurra y los individuos y las organizaciones lo acepten es necesario el uso de medios coercitivos (la ley) y persuasivos (la ideología).

Esta última sobre todo es muy eficaz en contextos donde el marco institucional no provee de certidumbre y garantías sociales, y donde el mercado político funciona de forma monopólica u oligopólica, produciendo mayores costos asociados a obtención de información, asimetrías de poder y racionalidad limitada.

La ideología es pues el insumo social que reduce la incertidumbre, valida instituciones no eficientes y provee a los actores políticos de información depurada de la complejidad social; que dada su limitación cognitiva introduce altos costos de transacción.

Allí donde existen altos costos de transacción (en el mercado político) el cambio institucional es menos probable o al menos más lento, esta afirmación contradice un supuesto central de la teoría neo institucional. La premisa dice que el cambio histórico ocurre cuando el orden institucional no es eficiente, los individuos al incurrir en altos costos de transacción se percataran de la necesaria modificación de esas instituciones.

Pero porque en naciones como México las instituciones ineficientes han perdurado, aun cuando los individuos y los actores políticos estén conscientes de ello. Las explicaciones sobre esta paradoja se sintetizan en los siguientes puntos:

- a) Las instituciones no se crean con el fin exclusivo de promover el desarrollo de la sociedad, también sirven al propósito de distribuir o consolidar el poder político y económico.¹⁴
- b) Por encima de cualquier forma de gobierno, en México los privilegios de los poderosos (empresarios y políticos) han permanecido aun cuando la liberalización económica y política eliminaron o debilitaron el carácter monopólico del poder político y no competitivo del modelo económico.
- c) Como el sistema de privilegios se ha perpetuado por la vía de las instituciones informales, la ilegalidad, ineficiencia e inequidad que ha provocado en México ha sido considerado como transitorio; por ser precisamente una meta explícita del discurso desarrollista. Es decir, la

¹⁴ Bandeira Pablo, Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. Revista de economía institucional, Vol.11. Num. 20. Primer semestre/2009. p. 366.

distorsión que introduce el sistema de privilegios en el desarrollo nacional tiene su contrapartida en la propia búsqueda del orden institucional.

d) Las instituciones ineficientes han encarecido los intercambios humanos (económicos, sociales, políticos) pero por ser ideológicamente coherentes con un concepto del deber ser se justifican. En México, los altos costos de transacción que les impone a los individuos un orden institucional incierto han ocasionado que los intercambios se realicen por vías informales para reducir su costo (corrupción).

e) La distorsión de un orden institucional ineficiente (altos costos de transacción) se puede sostener y soportar cuando existen condiciones subjetivas que niegan o atenúan dicha ineficiencia (ideología). O cuando los individuos vinculados al sistema de privilegios se benefician de una estructura de acceso a la riqueza o al poder donde no enfrentas graves riesgos de pérdidas ni sanciones.

Por último, al estimar la relación entre individuos, instituciones y acción colectiva con el cambio institucional se debe hacer hincapié que en determinada fase del desarrollo de una nación --los costos de transacción-- que posibilitan o frenan dicho cambio tienen que ver más con modelos subjetivos de decisión, que con cambios en los precios relativos.

Para ejemplificar estas premisas, permítaseme comparar la dinámica del cambio institucional durante el régimen pos revolucionario (1920- 1997) y el actual sistema plural y de gobiernos divididos (1997-2010).

En el sistema de partido hegemónico y presidencialismo autoritario se crearon instituciones ineficientes e inequitativas, ¿Por qué entonces durante 70 años o más, bajo una conducción central del poder, donde toda la clase gobernante estaba sometida a la voluntad autoritaria del ejecutivo el cambio institucional hacia la eficiencia y la equidad no se concretó?

Si los costos de transacción políticos eran nulos, en términos de intercambio, pues la voluntad del presidente era acatada por senadores, diputados, gobernadores y legisladores locales, incluyendo al poder judicial. En otras palabras, porque bajo un sistema autoritario las reformas institucionales (con reducidos costos de transacción) no se materializaron en una sociedad más próspera y avanzada.

Hoy, en cambio bajo un sistema de partidos de pluralismo moderado, con gobiernos divididos y fortalecimiento del federalismo, las reformas institucionales enfrentan altos

costos de transacción política. Lo que implica que construir una sociedad más moderna y justa se complica, y el instrumento que encarece esta meta es precisamente la democracia.

A pesar de que bajo un régimen autoritario existan bajos costos de transacción política, el cambio institucional no se orientó a la eficiencia o la equidad, pues los modelos de decisión subjetiva, (ideología revolucionaria) opacaban las distorsiones.

Ahora en cambio, bajo un régimen democrático (la ideología) resalta las distorsiones institucionales. Pero paradójicamente, los actores políticos se hallan entrapados en limitantes cognitivas, de información incompleta, y empleando modelos subjetivos opuestos; todo ello, encarece la toma de decisiones técnicas y racionales que permiten alcanzar el desarrollo y el bienestar para una nación.

Douglass North por ello ha llamado la atención sobre la necesidad de construir una teoría de la ideología para explicar el proceso de formación de preferencias y como un elemento clave para especificar las limitaciones en la racionalidad de las decisiones de los actores.¹⁵

Entonces, si en el pasado (bajo un régimen autoritario) se mantuvieron instituciones ineficientes e inequitativas, porque hoy (bajo un régimen democrático) persisten estas condiciones que frenan el desarrollo y la democracia.

La respuesta está en la desviación que sufrió desde su génesis el Estado mexicano; el tipo de colonización (extractiva) instaurada en la nueva España gestó un Estado depredador; esta anomalía histórica diferenció el carácter contractual o de dominación en el que se diseñaron las instituciones económicas, políticas y sociales.

Por eso hoy, modificar y re-orientar esta dinámica a nivel estructural, cultural e institucional implica grandes costos sociales, políticos y económicos. La senda de la trayectoria nos dice precisamente que un orden construido bajo cierta relación de fuerza y poder se mantiene o reproduce con más facilidad; y por el contrario, modificar esta tendencia histórica es muy costoso.

¹⁵ Powell Walter W. y Paul J. Dimaggio (compiladores) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. FCE. 2001. México. P. 17.

5. Conclusión

En este trabajo se destacó la relación entre las instituciones formales (leyes) y las instituciones informales en el desempeño democrático de México. Con un enfoque neoinstitucionalista y operacionalizando la teoría del Estado de Douglass North definimos que las distorsiones en la conducta colectiva asociada a una estrategia oportunista y patrimonialista en la clase gobernante ha mantenido una dinámica de intercambio político defectuoso.

A este patrón institucional defectuoso le denomine sistema de privilegios y lo articulo al concepto de Estado capturado. En México ambos fenómenos han debilitado o nulificado el Estado de derecho; además el gobernante comúnmente intercambia lealtades por excepciones propiciando conductas deshonestas e improductivas que se reflejan en el atraso económico y en la búsqueda de rentas y privilegios derivados de la captura del Estado por individuos poderosos, adentro y desde afuera del aparato estatal.

La combinación de un Estado capturado y un sistema de privilegios como ejes de la búsqueda de riqueza y poder en México deforma el funcionamiento de la democracia pues la pluralidad partidista y alternancia gubernamental no han podido corregir estos defectos institucionales. Por ello el concepto desempeño democrático alude a los mecanismos de re-equilibrio institucional más que a los enfoques procedimentales o partidistas de la democracia.

En otras palabras, la democracia desde una perspectiva neo-institucional en México solo será funcional al desarrollo nacional si se corrigen las desviaciones institucionales del pasado aquí explicadas: la captura del Estado y el sistema de privilegios.

6. Bibliografía

Bandeira Pablo, Instituciones y desarrollo económico. Un marco conceptual. Revista de Economía Institucional, vol.11. núm. 20. Primer semestre de 2009.

Gonzalo Caballero y Xosé Carlos Arias, Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costos de transacción.

Ha-Joon Chan, La relación entre las instituciones y el desarrollo económico: problemas teóricos clave. Revista de Economía Institucional. Vol. 8.No. 14, primer semestre de 2006.

Levi Margaret, ¿Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno? Revista Española de Ciencia Política. Núm. 14. Abril. 2006.

Membreño Cedillo Mario, Que se entiende por captura del Estado. Consejo nacional Anticorrupción (CNA) 2007. Tegucigalpa. Honduras.

Mota Díaz Laura, Instituciones del Estado y producción y reproducción de la desigualdad en América Latina. Ubicado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar>

North Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

_____ Estructura y cambio en la historia económica. Alianza Universidad. Madrid. 1984.

_____ La evolución histórica de las formas de gobierno. Revista de Economía Institucional. No. 2. Primer semestre de 2000.

Olson Marcur, La lógica de la acción colectiva. Editorial Limusa. México. 1992.

Powell Walter W. y Paul J. Dimaggio (compiladores) El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. FCE. 2001. México.

Reis Mourao Paulo, El institucionalismo norteamericano: orígenes y presente. Revista de Economía Institucional. Vol. 9. No.16. primer semestre de 2007.

Resnik Michael, Elecciones: una introducción a la teoría de la decisión. Gedisa. España 1998.

Rivera Ríos Miguel Ángel, Desarrollo económico y cambio institucional. Ed. UNAM. México. 2009.

Robinson A. James, El equilibrio de América Latina; en La brecha entre América Latina y Estados Unidos: determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico. Francis Fukuyama (compilador) FCE- Fundación Grupo Mayan. Argentina. 2006.

Zaremborg Gisela, La teoría de elección pública: ¿una teoría del desencanto? Documentos de trabajo. Ubicado en http://flacso.edu.mx/documentos/imagenes/pdf/ensayos/teoria_eleccion.pdf

Estado mexicano en austeridad, la difícil relación entre democracia, desigualdad y sistema fiscal¹⁶

Abraham Sánchez Ruiz

“La obra maestra de la injusticia es parecer justo sin serlo”

Platón

Resumen

El documento contiene una presentación de la relación existente entre el tipo de sistema fiscal progresivo de las naciones con democracias antiguas y bajos niveles de desigualdad; de sistemas tributarios regresivos de las democracias de la tercera ola y altos niveles de desigualdad, al cual pertenece México; también, de naciones de la tercera ola con transiciones fiscales progresivas y bajos niveles de desigualdad. El objetivo principal, consiste en analizar la importancia de democratizar las decisiones en materia fiscal para alcanzar objetivos sociales y que la transición política en México excluyó como tema público.

Palabras Clave: Democracia, Sistema fiscal y Desigualdad.

Introducción

En el presente texto se expone cómo la democracia liberal representativa de México, resulta insuficiente para incidir en la construcción de un sistema fiscal progresivo y eficaz, configurando un Estado austero –de corte neoliberal– alimentando la desigualdad. Así, el tema de la desigualdad se ubica como uno de los problemas de mayor riesgo para los regímenes democráticos de las naciones, pero acentuado en aquellos donde la transición política dejó fuera la discusión de la construcción de sistemas fiscales vigorosos. México, forma parte de ese tipo de Estados austeros, con recursos limitados y bajo gasto social que trastoca la legitimidad misma del régimen político.

Primero, se presenta la agrupación de los sistemas fiscales y sus características, con base en el tipo de régimen democrático. Segundo, se explica el efecto del modelo

¹⁶ Esta presentación forma parte de una sección del ensayo Rompecabezas de la Moral y Ética contributiva, una visión desde la Democracia, Cohesión Social y Desigualdad en México, que obtuvo Mención Honorífica en el Concurso Nacional de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon), en su primera edición de concurso de ensayo en 2013.

implementado por cada grupo en la configuración de su tipo de Estado. Tercero, se discute el impacto de esa variedad de Estado sobre la desigualdad. Para finalmente concluir con una reflexión de cómo la democracia liberal representativa mexicana engendra peligrosamente un tipo de desigualdad, cerrando un ciclo donde ésta a su vez impacta en la recaudación y en la legitimidad de las autoridades públicas.

Todo régimen político asumido como democrático, en el contexto de una economía de mercado autorregulado, requiere cuestionarse sobre el riesgo de la desigualdad, para su funcionamiento y sustento de su legitimidad. De lo contrario, se corre el riesgo de intensificar los conflictos sociales generados por la desigualdad inducida por el mercado. Y como es bien conocido, una sociedad polarizada por la concentración de la riqueza trastoca el sistema de legitimidad de régimen político, aun, tratándose de una democracia liberal.

I. Democracia y sistema fiscal

Los regímenes-sistema democráticos funcionan de forma más adecuada en materia fiscal en ambos lados de su rostro: de la recaudación y la distribución. Así existe un grupo de naciones con una larga tradición democrática que suelen poseer un sistema fiscal vigoroso, observado en sus altos índices recaudación (Cuadro 1). Tal situación se explica porque gradualmente las administraciones públicas empujaron para obligar a la mayoría de los ciudadanos a cumplir sus obligaciones por medio de una legislación fiscal, de la persuasión ideológica sobre la conveniencia de pagar impuestos y donde se garantizó de forma mínima el derecho civil a la inconformidad dentro de un marco institucional. Como lección histórica y social, basta recordar el sistema fiscal de Suiza, Estados Unidos –incluso Alemania– donde su éxito se explica por el tipo de integración federal, donde cada región territorial se añadió de forma autónoma, conservando facultades y generando una memoria institucional sobre lo más útil o conveniente para formar un sistema de recaudación. En México el mismo sistema federal siguió el rumbo opuesto.

Tampoco, se debe olvidar un procedimiento vital donde se acude a las instituciones públicas para acordar las modificaciones o ajustes a los impuestos. Como antecedente sugiero recordar la decisión unilateral de la monarquía absoluta para gravar los impuestos a la riqueza, dando paso a *La Revuelta de los Privilegiados* donde la nobleza se organizó para vetar el ordenamiento, a través del voto estamental, de los impuestos que les perjudicaban

directamente. Las consecuencias de rechazar la negociación vía institucional de los múltiples sectores contribuyeron a cuajar los impulsos liberales cristalizados finalmente en 1789 con la Revolución Francesa. Actualmente, en Suiza toda discusión fiscal atraviesa por la consulta popular a través de reglas escritas como el referéndum obligatorio, es bien conocido que el asunto del dinero público atañe a todos los ciudadanos.

En el lado opuesto, los ciudadanos con mayores necesidades demandaban legalmente políticas distributivas, alcanzando eventualmente algunas victorias. Por ejemplo, en el Reino Unido *La Revuelta de los Campesinos* de 1381 –encabezada por Wat Taylor– surgió del descontento por el pago de tributo para los objetivos de la corona, desde el punto de vista de los contribuyentes, ilegítimos o injustos. Para el inicio del movimiento armado se combinaron, desconfianza en la autoridad política, gastos considerados popularmente absurdos en las incursiones militares a Francia de donde salieron derrotados y sobre todo, la proliferación de ideas igualitarias difundidas por los predicadores *lollardos*. Similar contexto ocurre en México con los impopulares altos ingresos de los mandos medios y altos de la función pública. Esta vez las ideas igualitarias provienen de las transiciones democráticas.

Es decir, en Suiza, Estados Unidos, Francia, Alemania y el Reino Unido llevó mucho tiempo y grandes esfuerzos estatales la configuración de sistemas fiscales progresivos y con fines distributivos, en un contexto progresivamente democrático, a través de procesos sociales más complejos. Ahí las instituciones, más allá de las estrictamente electorales, condujeron las demandas, necesidades y conflictos de los ciudadanos con diferentes intereses a buen término, pues se trataba de una forma más amplia de organización social y de integración de las autoridades¹⁷. En las democracias antiguas el pago de impuestos implicó un costo alto en sangre, en las democracias actuales, de las cuales participa nuestro país, el precio es tan minúsculo como la eficacia para recabar impuestos. En el primer caso la sangre –aunque bien debió evitarse– abrió caminos institucionales para participar, en México los votos resultan insuficientes para influir en las decisiones de las autoridades, irónicamente elegidas libremente. Para eso es inútil el simple voto de la democracia electoral.

Por tanto, las naciones con una larga tradición democrática son más eficaces para recaudar y distribuir recursos públicos. Un segundo grupo de naciones democráticas,

¹⁷ Charles Tilly (2005) o Barrington Moore (2002) explicaron, desde la sociología histórica, cómo las democracias antiguas o de mayor prestigio provienen de eventos más complejos y violentos que las meras reformas electorales predominantes de nuestra época.

estrictamente electorales y muy jóvenes, provienen de la *tercera ola*¹⁸. El proceso transición política vivida en las últimas décadas transformó sus regímenes democráticos, pero en el caso de América Latina se postergaron las reformas fiscales clave para la recaudación de sus administraciones públicas, por cierto, México se encuentra incluido en este bloque. A más de una década de la euforia de las alternancias aún es un tema pendiente la reforma fiscal de amplio alcance. Tal como Platón sugiere, se nos vendió la idea, a través de las elecciones, de un país más justo, aunque implique dejar fuera la discusión económica y fiscal, donde se producen las más severas injusticias.

Un tercer grupo de naciones, también con origen en la tercera ola, acompañaron a sus cambios sociales de drásticas reformas fiscales, con tintes relativamente progresivos¹⁹. Estonia constituye un caso paradigmático de coordinación de tres transiciones –*política, económica y fiscal*– al reformar en conjunto sus múltiples dimensiones sociales. Por un parte se independizaron políticamente de sus vecinos agresivos, así como de su infortunio histórico al quedar a la mitad de la Guerra Fría bajo un régimen brutalmente autoritario. Simultáneamente, iniciaron su aventura en el mercado autorregulado, avanzaron en sentido opuesto a su experiencia socialista de planificación central. Mientras los alemanes dismantelaron el muro de Berlín, los estonios derribaron su propia pared arancelaria para liberar la expansión del comercio. Además, aplicaron un tipo único a la renta gravable del 26% a personas físicas y morales por igual, que combinado con IVA de 18%, impulsó el crecimiento económico junto con el ensanchamiento de los fondos de su Estado. Este mecanismo, luego de su eficacia probada en Estonia cobro popularidad en Lituania, Eslovaquia, Serbia y otros vecinos, también, recientemente democratizados.

¹⁸ La *Tercera Ola* explica un movimiento en el que alrededor de treinta países de Europa del Este, América Latina, África y Asia, transitaron a la democracia a partir de la década de los setenta. (Huntingtón, 1990:18).

¹⁹ La política fiscal progresiva y regresiva no son tipos de políticas tributarias como la expansiva, contractiva o restrictiva que desempeñan una función en la demanda y oferta agregadas, sino más bien el perfil para cobrar impuestos. Samuelson y Nordhaus señala que: “se debe hacer notar que las palabras “progresivo” y “regresivo” son términos técnicos económicos que se refieren a la proporción de los distintos ingresos que se paga como impuesto” (2005:319). Así, la política *progresiva* cobra una mayor proporción de impuestos a quienes mayores ingresos perciben, y que además implica un pago proporcionalmente mayor de su ingreso, por ejemplo: impuestos al ingreso personal, sobre herencias o donaciones y al ingreso empresarial. Por su parte, la política *regresiva* cobra como impuesto una mayor fracción del ingreso de las familias pobres, por ejemplo: impuesto al consumo, a las remesas o el IVA.

CUADRO NÚMERO 1. RECAUDACIÓN FISCAL EN RELACIÓN A SU ESTATUS DEMOCRATICO									
DEMOCRACIAS ANTIGUAS									
	Unidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SUIZA									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	28.8	29.2	29.1	28.9	29.1	29.7	29.8	...
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	12.5	13	13.2	13.3	13.8	14	14.2	...
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	6.8	6.9	6.8	6.6	6.4	6.4	6.5	...
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	20.9	20.9	20.9	21.1	20.6	20.7	20.7	21.0
REINO UNIDO									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	34.8	35.7	36.4	36	35.7	34.3	35	...
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	12.8	13.7	14.5	14.2	14.3	13.2	13.1	...
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	11.1	10.8	10.6	10.5	10.3	9.9	10.8	...
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	33.9	33.9	34	34.1	32.8	32.4	32.6	32.5
ESTADOS UNIDOS									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	25.7	27.1	27.9	27.9	26.3	24.1	24.8	...
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	11.2	12.7	13.5	13.6	12	9.8	10.7	...
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	4.7	4.8	4.8	4.7	4.6	4.5	4.5	...
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	29.8	29.8	29.9	30	29.6	30.1	30.4	29.5
FRANCIA									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	43.6	44.1	44.4	43.7	43.5	42.4	42.9	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	10.2	10.4	10.8	10.4	10.5	8.8	9.4	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	11.2	11.2	11.1	10.9	10.7	10.6	10.7	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	49.9	50.1	50.2	49.3	49.3	49.3	49.3	49.4
ALEMANIA									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	35.0	35.0	35.6	36.0	36.4	37.3	36.3	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	9.6	9.9	10.8	11.2	11.5	10.8	10.4	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	10.2	10.1	10.1	10.5	10.6	11.1	10.7	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	52.2	52.1	52.3	51.9	51.5	50.9	49.2	49.8
DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS DE LA TERCERA OLA									
	Unidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MEXICO									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	17.1	18.1	18.2	17.7	20.9	17.4	18.1	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	4.2	4.4	4.6	4.9	5.2	5.0	5.2	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	9.5	10.2	10.3	9.4	12.3	8.7	9.8	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	15.2	14.7	15.0	15.9	15.1	15.3	15.5	16.2
CHILE									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	19.8	21.6	23.2	24.0	22.5	18.4	20.9	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	5.9	7.8	10.5	11.0	8.4	5.7	8.0	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	11.2	11.1	10.0	10.5	11.4	10.3	10.7	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
BRASIL									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	31.9	32.9	32.8	33.4	33.6	32.6	..	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	6.2	7.0	6.9	7.3	7.8	7.4	..	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	16.2	16.2	15.9	15.9	15.5	14.4	..	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	..	..	..	..	..	..	..	..
DEMOCRACIAS DE LA TERCERA OLA ACOMPAÑADAS POR REFORMAS FISCALES									
ESTONIA									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	38.1	38.6	38.3	37.7	37.0	37.4	37.7	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	7.8	8.3	8.7	8.8	8.4	7.7	7.6	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	13.7	13.6	13.3	13.2	13.2	13.9	14.1	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	46.3	45.6	45.3	43.3	42.9	42.2	42.5	42.6
ESLOVENIA									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	38.1	38.6	38.3	37.7	37.0	37.4	37.7	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	7.8	8.3	8.7	8.8	8.4	7.7	7.6	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	13.7	13.6	13.3	13.2	13.2	13.9	14.1	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	46.3	45.6	45.3	43.3	42.9	42.2	42.5	42.6
ESLOVAQUIA									
Impuesto total a los ingresos	% del PIB	31.7	31.5	29.4	29.4	29.4	29.0	28.4	..
Impuestos sobre la renta y las utilidades	% del PIB	5.7	5.6	5.7	5.8	6.2	5.2	5.1	..
Impuestos sobre bienes y servicios	% del PIB	12.3	12.6	11.4	11.3	10.6	10.6	10.3	..
Impuestos sobre el trabajador medio	% de los costes	42.2	38.0	38.3	38.4	38.8	37.7	37.9	38.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OECD (2013)

Por tanto, juntas estas tres transformaciones trabajaron fiscalmente por el lado de la recaudación y el gasto público, en un contexto de democracia liberal. En ese sentido Gerry y Mickiewicz (2008: 95) indican que: "La debilidad de la política fiscal hace que sea difícil para los gobiernos redistribuir los beneficios públicos a los que están en la parte inferior de la distribución del ingreso". Aún más allá, demuestran empíricamente²⁰ la experiencia de los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), con respecto a Europa Central y Oriental, que una política fiscal regresiva, donde se cobra incisivamente a los que perciben menores ingresos, combinada con exenciones arbitrarias a los empresarios genera dos efectos, ambos catastróficos para las democracias: desaliento a la inversión y la entrada del sector informal²¹.

En el sentido señalado, Gerry y Mickiewicz muestran cómo se encuentra vinculada la estabilidad fiscal y monetaria con la legitimidad política, apuntan que: "la combinación de baja legitimidad y una administración fiscal ineficiente forman un círculo vicioso que estimulan la desigualdad" (2008:97). Por tanto, para la democracia con desigualdad la transición democrática y económica requiere también de una transición de la administración fiscal en sentido progresista, es decir redistribución de recursos de los que más ganan a los que menos poseen. En América latina se produjeron sólo las dos primeras, dejando pendiente la última o definitivamente ignorándola. Por lo tanto, la igualdad política proporcionada por la tercera ola dejó fuera la igualdad económica, así como la igualdad justa de pago de impuestos.

Por su parte, la administración tributaria en México sobrevivió a las transiciones y la alternancia²². De hecho, la consecuencia de conservar el viejo sistema amenaza con precipitar

²⁰ Correlacionan la desigualdad medida a través de los ingresos con los índices de libertad política producidos por instituciones como *Freedom House*. También, realizan la correlación entre la proporción de ingresos fiscales de las naciones de Europa Central y Oriental y la desigualdad de ingresos. Por otra parte, seleccionan países de la región con políticas fiscales progresistas y otros con políticas regresivas para compararlos entre sí, demostrando su correspondencia con la desigualdad (Gerry y Mickiewicz, 2008).

²¹ Por tanto, corresponde, de acuerdo a sus resultados, una mayor distribución con políticas fiscales progresistas. De forma opuesta, las políticas fiscales regresivas producen un incremento del sector informal –que implica evasión fiscal– con una contracción de la inversión.

²² El conjunto de estudios científicos preocupados por explicar los retos de la democracia de la tercera ola incluyen el tema fiscal y se aglutinan bajo el nombre de Calidad de la democracia. Al interior de esta conviven dos corrientes antagónicas: por una lado están los que consideran que la democracia es un fin en sí mismo, al igual que el paradigma de la transición: Levine y Molina (2009), Canale-Mayet, Cassinelli y Olivares (2009), Ugalde (2005) y Schmitter (2005). Por otra parte comienza a aparecer, de forma sistemática, la tendencia de considerar a la democracia como un medio para alcanzar otros fines, por ejemplo el combate a la pobreza a través de reformas fiscales; en ese sentido se encuentra el informe Nuestra democracia de 2010 del PNUD y la OEA, la Guía práctica para evaluar la calidad democrática de 2008 de Beetham et al, Dehum (2006) y O'Donnell (2005), por mencionar algunos.

una crisis a mediano plazo. Ocurrió porque dicho sistema, lejos de transformarse, favoreció al incremento de segmentos informales, sobre todo, se aprovechó el apoyo estatal para estimular las inversiones privadas beneficiando a los de mayores ingresos. Por si fuese poco, también padece de la *maldición de los recursos*²³ observada por los economistas. En estos países el incremento de ingresos producidos por la exportación de recursos naturales se lleva a cabo en detrimento de la recaudación fiscal.

II. Configuración de Estados

Los efectos del sistema fiscal sobre el modelo de Estado suelen ser directos con tres efectos:

a) Las democracias antiguas, con regímenes fiscales robustos, mantienen Estados fuertes. Es decir, Estados con gastos gubernamentales altos, en particular con altos porcentajes de gasto social. b) Los modelos en construcción democrática que acompañaron sus transiciones políticas con reformas fiscales mantienen Estados fuertes, reflejados en gastos gubernamentales y sociales de nivel medio. c) Los modelos en construcción democrática que postergaron las reformas fiscales o las realizaron de forma parcial, para concentrarse en la construcción del régimen político, mantienen Estados austeros, con recursos escasos, bajo nivel de gasto público y particularmente social.

En el cuadro número 2 se aprecian los efectos de los regímenes fiscales en un elevado gasto del gobierno. De tal modo que los Estados con sistemas fiscales que recaban mayores márgenes de ingresos, suelen ser a la vez, por el lado del gasto, más generosos con sus ciudadanos. En particular, en el ámbito social con repercusiones políticas impacta de forma positiva en el gasto social. Si bien existe una discusión sobre el cambio en el tipo de gasto social en los Estado de bienestar, lo cierto es que la diferencia es significativa, correspondiendo a mayor recaudación, mayor gasto y a su vez mayor gasto social.

²³ Esta condición la sufren naciones con grandes fuentes de recursos naturales, sobre todo minerales. Se caracterizan por una baja recaudación fiscal; un alto grado de despilfarro de las divisas generadas por su exportación; fomenta la corrupción por el alto valor de las concesión de licencias exclusivas para explotarlos; aumentos rápidos de urbanización; baja inversión en capital humano; aumento progresivo de la desigualdad de ingresos; e “incluye la apreciación excesiva del tipo de cambio real, con una contracción resultante de los sectores exportadores de mano de obra en la industria manufacturera y la agricultura. También hay muchos otros factores que inciden negativamente sobre la gobernanza en los países, lo que lleva a un débil contrato social y la alta dependencia de los gobiernos de minerales o de la riqueza petrolera para sus ingresos” (OECD, 2012:69).

CUADRO NUMERO 2. TIPOS DE ESTADO CON BASE EN SU RÉGIMEN FISCAL									
ESTADOS FUERTES Y LARGA TRADICIÓN DEMOCRÁTICA									
	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SUIZA									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	17,6	16,7	16,3	-	-	-	-	-
Gasto público social total	% del PIB	-	18,6	18,4	-	21	20	19	19
REINO UNIDO									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	39,6	39,3	42,4	45,6	45,2	43,7	-	-
Gasto público social total	% del PIB	20,3	20,4	21,8	24,1	23,8	23,6	23,9	23,8
ESTADOS UNIDOS									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	20,3	20,6	22,3	25,6	25,9	25,2	-	-
Gasto público social total	% del PIB	16,1	16,3	17,0	19,2	19,8	19,6	19,7	20,0
FRANCIA									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	45,3	44,7	45,0	48,2	49,8	47,8	-	-
Gasto público social total	% del PIB	29,8	29,7	29,8	32,1	32,4	32,0	32,5	33,0
ALEMANIA									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	30,0	28,7	28,9	31,8	32,1	29,5	-	-
Gasto público social total	% del PIB	26,1	25,1	25,2	27,8	27,1	25,9	25,9	26,2
ESTADOS AUSTRALOS EN CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA									
	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
MEXICO									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	21,7	22,3	23,9	-	25,1	25,0	25,2	24,0
Gasto público social total	% del PIB	7,0	6,9	7,4	8,2	8,1	7,7	7,4	-
CHILE									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	16,1	16,4	18,6	21,5	20,6	20,0	-	-
Gasto público social total	% del PIB	9,3	9,4	9,6	11,3	10,8	10,4	10,2	-
BRASIL									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	27,2	26,8	26,8	26,3	26,7	26,3	-	-
Gasto público social total	% del PIB	13,61	13,77	13,43	14,93	-	-	-	-
ESTADOS FUERTES EN CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA									
ESTONIA									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	26,6	26,5	30,8	36,1	34,8	31,7	-	-
Gasto público social total	% del PIB	12,7	12,7	15,8	20,0	20,1	18,2	17,6	17,7
ESLOVENIA									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	38,6	35,7	37,2	42,2	42,7	43,3	-	-
Gasto público social total	% del PIB	20,8	19,5	19,7	22,6	23,6	23,7	23,7	23,8
ESLOVAQUIA									
Gasto Gubernamental Neto	% del PIB	34,8	32,0	32,4	37,8	36,5	35,3	-	-
Gasto público social total	% del PIB	16,0	15,7	15,7	18,7	19,1	18,1	18,3	17,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE y Banco Mundial.

Ahora bien, en el caso de los países recientemente democratizados de Europa del Este, donde se acompañaron de reformas fiscales de amplio espectro y progresivas. Se mantiene la misma tendencia, aunque en menor medida, es decir, a mayor recaudación mayor gasto gubernamental, en particular un alto gasto social. Este tipo de regímenes democráticos emergidos de la tercera ola consolidaron Estados fuertes, que a pesar de su perfil neoliberal, mantienen una posición activa frente a los aspectos económicos. Es decir, las democracias

liberales se correspondieron con la elaboración de políticas de recaudación fiscal y de gasto gubernamental.

Por su parte los Estados austeros, al grupo que pertenece México, contrasta una recaudación fiscal baja, un gasto relativamente alto respecto al porcentaje del PIB y otros países de la OCDE, pero un bajo nivel en gasto social, incluso por debajo de la media de la CEPAL. Entonces, se trata de un Estado relativamente débil en materia de recaudación fiscal, medio en materia de gasto público (por los ingresos petroleros) y bajo gasto social. En tales condiciones, el modelo de Estado es claramente más acorde a una economía de libre mercado donde el gasto se concentra en rubros no sociales, produciendo efectos negativos sobre la sociedad. En este caso, la esfera política recientemente democratizada no tiene ningún tipo de vínculo o relación con la esfera económica, solo que con la ventaja de una legitimidad política. En ese sentido, la mitad del problema de la recaudación ineficaz proviene de las políticas ineficaces de redistribución a través del gasto público. En las condiciones actuales el Estado expone a sus posibles contribuyentes al peligro de los oscuros molinos satánicos, en palabras de Karl Polanyi para referirse a las consecuencias de un mercado sin regulación estatal. En particular es de dominio público la existencia de las desigualdades más grandes de la actualidad en América Latina y México, porque contrastan altas tasas de renta con elevados niveles de extrema pobreza. El mayor riesgo de la baja inversión en política social es el crecimiento de la desigualdad.

III. Impacto de tipos de Estados sobre la desigualdad

Los tipos de Estado en la era neoliberal con regímenes democráticos se organizan en torno a tres tipos de variedades, cada uno con diferentes tipos de impacto sobre la desigualdad y son los siguientes: a) Los Estados fuertes con larga tradición democrática configuró sistemas fiscales robustos por el lado de la recaudación, y por el lado del gasto, gozan de un alto nivel de gasto público y particularmente social; favorecen las políticas distributivas de mayor impacto, manteniendo niveles de legitimidad altos. En este caso, la desigualdad mantiene bajos niveles reflejados en el índice de GINI contenidos en el cuadro 3.

b) Los Estados fuertes en construcción democrática, que configuraron un sistema fiscal robusto por el lado de la recaudación, y por el lado del gasto, gozan de un nivel medio de gasto público y social, favoreciendo políticas distributivas de impacto medio,

manteniendo niveles de legitimidad estables. En particular, por sus bajos niveles de desigualdad registrados en el índice de GINI y sobre todo, sus altos registros de democracia y bajo índice de riesgo de Estado. En este caso, la democracia se reproduce a sí misma, a través de un Estado activo que protege a sus ciudadanos del mercado global, de una forma más eficaz.

c) Los Estados austeros, en construcción democrática, que mantuvieron sus sistemas fiscales casi inalterados de la época no democrática, mantienen recaudaciones de nivel bajo, y por el lado del gasto, mantienen niveles bajos en el ámbito público, particularmente social, impidiendo el desarrollo de políticas distributivas de impacto significativo, manteniendo una potencial amenaza al régimen político. Por tanto, la desigualdad económica constituye un peligro permanente a la organización democrática y es inducido por una separación de las esferas política y económica. La transición condujo una igualdad política pero mantuvo el resto de las desigualdades inalteradas, probablemente estas aumentaron como consecuencia negativa o efecto inducido, es decir, la igualdad política posibilita la desigualdad económica.

En ese sentido, la evidencia expuesta por los científicos sociales consistió en demostrar la monopolización de los canales institucionales, así como los informales abiertos por las democracias, por parte de los ciudadanos con mayores ingresos o recursos en general. En esa situación, los ciudadanos políticos más vulnerables, los que carecen de una vivienda digna, de educación útil y funcional, de salud, que sufren precariedad en sus empleos y en su alimentación, los migrantes, las mujeres, los niños, los jóvenes, los discapacitados, los pobladores originarios, o los que viven algún nivel o tipo de pobreza, quedan sistemáticamente fuera de la posibilidad de participar y lograr que sus voces se escuchen. Así, se configura una sociedad donde unos pocos, los empresarios, políticos profesionales y ciudadanos con dinero y alta escolaridad, se adueñan de los mecanismos de toma de decisiones que evidentemente los favorecen, en materia fiscal se refleja en las bajas tasas de impuesto al capita.

CUADRO NÚMERO 3. IMPACTO DE LOS TIPOS DE ESTADO EN LA DESIGUALDAD								
ESTADOS FUERTES CON BAJO NIVEL DE DESIGUALDAD Y ALTA LEGITIMIDAD								
	Unidad	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SUIZA								
Desigualdad de ingresos	GINI	-	-	-	0,298	0,302	-	-
Democracia	ID	9,09						
Democracia	KID	-	-	9,65	-	9,67	-	9,90
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	1						
REINO UNIDO								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,335	0,341	0,342	0,345	0,341	-	-
Democracia	ID	8,21						
Democracia	KID	-	-	8,85	-	8,72	-	8,68
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	0						
ESTADOS UNIDOS								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,38	-	0,378	-	0,38	-	-
Democracia	ID	8,11						
Democracia	KID	-	-	8,87	-	8,54	-	8,94
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	3						
FRANCIA								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,288	-	0,296	0,293	0,303	-	-
Democracia	ID	7,88						
Democracia	KID	-	-	8,62	-	8,83	-	8,62
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	1						
ALEMANIA								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,297	-	0,287	0,288	-	0,38	-
Democracia	ID	8,34						
Democracia	KID	-	-	9,44	-	9,16	-	9,13
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	0						
ESTADOS AUSTEROS EN CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA CON ALTA DESIGUALDAD Y BAJA LEGITIMIDAD								
	Unidad	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MEXICO								
Desigualdad de ingresos	GINI	-	-	0,475	-	0,466	-	-
Democracia	ID	6,90						
Democracia	KID	-	-	6,06	-	5,56	-	5,62
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	4						
CHILE								
Desigualdad de ingresos	GINI	-	-	-	0,508	0,494	0,501	-
Democracia	ID	7,54						
Democracia	KID	-	-	8,70	-	8,79	-	8,49
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	2						
BRASIL								
Desigualdad de ingresos	GINI	-	-	-	-	0,548	-	-
Democracia	ID	7,12						
Democracia	KID	-	-	6,78	-	7,05	-	6,98
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	6						
ESTADOS FUERTES EN CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA CON BAJOS NIVELES DE DESIGUALDAD Y ALTA LEGITIMIDAD								
ESTONIA								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,337	-	0,315	0,314	0,319	-	-
Democracia	ID	7,61						
Democracia	KID	-	-	8,49	-	8,62	-	8,56
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	0						
ESLOVENIA								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,245	-	0,236	0,247	0,246	-	-
Democracia	ID	7,88						
Democracia	KID	-	-	9,11	-	8,92	-	9,03
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	0						
ESLOVAQUIA								
Desigualdad de ingresos	GINI	0,275	-	0,257	0,261	0,261	-	-
Democracia	ID	7,35						
Democracia	KID	-	-	8,79	-	8,81	-	8,71
Riesgo del Estado	IFE-POLITY IV	1						
GINI mide objetivamente la desigualdad de ingresos. ID es una medida de desarrollo democrático, que considera democracias completas a los puntajes superiores a 8.0, democracias imperfectas de 6.0 a 7.9 y niveles por debajo no son consideradas democracias. KID es el índice combinado de democracia de origen alemán que mide el desarrollo democrático en una escala de 1 a 10, correspondiendo mayor desarrollo una puntaje más alto. IFE-Polity IV mide la fragilidad del Estado, combina las puntuaciones de los ocho indicadores y oscila entre 0 "no fragilidad" a 25 "extrema fragilidad."								
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE 2014, Índice de Democracia 2012 de la Unidad de Inteligencia de The Economist, Índice combinado de Democracia e Índice de Fragilidad del Estado Polity IV-2010.								

Al respecto la OCDE señala para Asia que: “es probable que los países con altas cantidades de pobreza absoluta tengan el gasto social bajo debido al costo, y con baja cantidad de empleo remunerado y por tanto de la mercantilización de los ingresos disponibles para pagar impuestos para fines sociales” (OCDE, 2011:70). Es un círculo perverso de pobreza, desigualdad, baja recaudación y escasas políticas redistributivas. Para Europa: “a través de un conjunto de programas de seguridad social y de impuestos diseñados con el propósito de redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza, la regulación del mercado de trabajo y la presencia de una red de servicios sociales, la gran mayoría de la población europea occidental ha sido tradicionalmente protegido y disfruta un alto nivel de seguridad sobre su futuro” (Battaini-Dragoni y Dominiononi 2003:2).

Por ejemplo, Amin Schäfer (2010) demostró las consecuencias de la inequidad social en las democracias de Europa del Este. O bien, la Asociación Americana de Ciencias Políticas emitió un reporte en 2005 sobre la participación en Estados Unidos y su frase inicial revela la situación de una nación con altos ingresos y prestigio democrático: “Sólo algunos estadounidenses ejercen plenamente sus derechos como ciudadanos, y por lo general provienen de los sectores más favorecidos de la sociedad” (APSA, 2005:2). Precisamente ahí radica el peligro de la desigualdad, porque si las mayorías quedan excluidas de la toma de decisiones públicas y una minoría logra establecer sus intereses de forma legal, sólo es cuestión de tiempo para que aparezcan las consecuencias sociales. También, se modifica la forma de relacionarse entre los ciudadanos, vecinos, familiar y parejas, tendiendo sobre todo a la polarización o deterioro del tejido social (Jun Naito, 2007). Del mismo modo, aumento de la desconfianza en las instituciones políticas, así como incrementos imparable de actividades corruptas (Patti T. Lenard, 2010).

En materia fiscal, la desigualdad sin una protección Estatal democrática produce dos efectos:

- 1) los gastos públicos se ajustan a las agendas establecidas de quienes más participan y
- 2) estas agendas suelen dejar al final de las prioridades las demandas de los desfavorecidos, en particular las políticas distributivas, configurando un sistema fiscal regresivo. Si los de mayores ingresos y la clase política mantienen el control del sistema fiscal, los canales institucionales, luego reflejadas en las agendas públicas, difícilmente se

esperaría una reforma integral que atente contra sus intereses y no existe ética o cultura contributiva que lo impidan.

En América latina, los altos niveles de desigualdad como en Chile, Brasil y México, combinados con una baja recaudación y bajo nivel de gasto social, son catalogados como democracias imperfectas por el Índice de Democracia 2012 de la Unidad de Inteligencia de The Economist con un 7,61 punto en promedio. O mantienen una evaluación media en el Índice combinado de Democracia KID por sus siglas en alemán (Kombinierter Index der Demokratie), donde México resalta por su evaluación de 5,62 en 2012. Finalmente, el Índice de Fragilidad del Estado del Proyecto de Polity IV tanto Brasil como México registran mayores niveles de riesgo para sus regímenes políticos. Sobre todo, la emergencia más peligrosa proviene de la falta de mecanismos institucionales, por parte de los menos favorecidos por el orden socioeconómico en un contexto neoliberal, para influir en las decisiones públicas del sistema fiscal, instrumento eficaz en las naciones democráticas de mayor experiencia.

En resumen, las instituciones democráticas de la tercera ola en México mantuvieron intacto el sistema fiscal de la era de partido hegemónico, y lejos de ajustarlo a las nuevas condiciones de mercado, se utilizó para fortalecer los intereses de grupos, en particular de los más ricos, además, no existen canales alternativos a los partidos y mecanismos formales de participación para impulsar más políticas distributivas. Por ejemplo, en las elecciones de 2012 ningún candidato a la presidencia del espectro ideológico priorizó la reforma fiscal progresiva.

IV. Conclusiones

Se estableció una relación entre las variedades de regímenes democráticos y sus regímenes fiscales, donde México pertenece al grupo de las democracias de la tercera ola con un bajo nivel de recaudación fiscal y un perfil de impuestos regresivos, donde se cobra mayor carga quienes menos ingresos tienen. Por tanto, se mantiene distante de las naciones (Estonia, Eslovenia y Eslovaquia) democratizadas en la tercera ola donde se presentó un conjunto de reformas fiscales de perfil progresivo. Y en sentido opuesto a las democracias antiguas (Suiza, Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Alemania), donde se mantienen sistemas

fiscales robustos de carácter progresivo, es decir, cobran más a quienes mayores ingresos económicos registran.

Cuadro 4. Síntesis de información sobre democracias y sistema fiscal						
Democracias	Países	Régimen fiscal	Tipo de Estado	Gasto	Desigualdad	Evaluación democrática
Antiguas	Suiza, Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Alemania	Robusto y progresivo	Fuerte	Público alto y social alto	Baja	Alto desempeño
Tercera ola sin reformas fiscales	México, Chile y Brasil	Débil y regresivo	Débil	Público medio y social bajo	Alta	Desempeño bajo
Tercera ola con reformas fiscales	Estonia, Eslovenia y Eslovaquia	Robusto y progresivo	Fuerte	Público alto y social medio	Baja	Desempeño Medio

Fuente: elaboración propia

También, se analizó la forma de gastar los recursos públicos, donde una vez más México mantiene un gasto mínimo, como el tipo de Estado dictado por los presupuestos teóricos de la economía neoclásica, en particular en el ámbito social. En cambio, otras naciones de la tercera ola sus sistemas fiscales les permiten mantener mayores niveles de gasto, sobre todo los relacionados con las esferas sociales e identificadas popularmente como decisiones democráticas. Del mismo modo, las democracias antiguas, destacan por sus altos gastos sociales, producto de Estados fuertes con sistemas fiscales robustos.

Las consecuencias de este tipo de configuraciones entre ingresos y gastos del Estado de los diferentes grupos se analizaron a través de sus niveles de desigualdad y desarrollo democrático. Por una parte, México se ubicó como el de menor desarrollo democrático, con un nivel alto de desigualdad y con un nivel medio de fragilidad de su Estado. Por la otra, al carecer de mecanismos institucionales para influir en materia fiscal se cierra el círculo perverso entre austeridad, bajo gasto social y altos niveles de desigualdad. Por tanto, la forma observada de las democracias funcionales (antiguas y de la tercera ola con reformas fiscales) de revertir el flujo de ese ciclo, se encuentra fuera del alcance de los mecanismos democráticos implementados en México, limitados a los procedimientos de elección de las autoridades, a través de un sistema de partidos, donde participen la mayoría de ciudadanos.

Para complementar el análisis y confirmar la tipología de los grupos de Estados democráticos aquí analizados y propuestos, se requiere de un análisis factorial y por

conglomerados que lo confirmen. Sin embargo, el espacio y tiempo aquí disponible resultaron insuficientes, pero se trabajan en el resto del proceso de investigación de la tesis doctoral, de la cual forma parte estos parciales resultados.

V. Bibliografía

- American Political Science Association APSA (2005). *Foundation for the Study of Independent Social Ideas*. “American Democracy and Inequality”, Dissent, Spring, pp. 80-84.
- Banco Mundial (2014). “Gasto (% del PIB)”, en Tablas de indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS/countries?page=1>
- Battaini-Dragoni, Gabriella and Dominioni, Stefano (2003). “The Council of Europe’s Strategy for Social Cohesion”, *The University of Hong Kong*.
- Beetham, David et al. (2008), *Evaluar la calidad de la democracia, Guía práctica*, IDEA, Estocolmo, Suecia.
- Canale-Mayet, Antonio, Cassinelli, Aldo y Olivares, Alejandro (2009) “Calidad de la democracia y gestión pública”, en *Revista de Estudios Politécnicos*, 2008, Vol. VII, no 11.
- Dehum, Mónica, (2006), “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, en *El cotidiano*, noviembre-diciembre, año/vol., 21, número 140, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, D.F., pp. 58-66.
- Gerry, Christopher and Tomasz Mickiewicz (2008). “Inequality, Democracy and Taxation: Lessons from the Post-Communist Transition”. *Europe-Asia Studies*, University of Glasgow, Vol. 60, No. 1, January 2008, 89 – 111.
- Huntington, Samuel (1990). “La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX”. *Antología, Sociología Política: cambio político y transición a la democracia*. Compilado por Esperanza Palma. México, D. F. UAM.
- IFE-POLITY IV (2013). “Índice de Fragilidad del Estado”. En Polity IV, disponible en: <http://www.systemicpeace.org/SFImatrix2010c.pdf>

- Kombinierter Index der Demokratie KID (2012). “Índice combinado de democracia” en departamento de Ciencias políticas y sociología de la Universidad de Würzburg, Alemania, disponible en: http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleichende/forschung/kombinierter_index_der_demokratie_kid/
- Lenard, Patti Tamara (2010). “Rebuilding Trust in an Era of Widening Wealth Inequality”. *Journal of social philosophy*, Vol. 41 No. 1, Spring, pp. 73-91.
- Levine, Daniel y Molina, José Enrique (2009), “Calidad de la democracia, y debilidades en América Latina”, en Congreso de la *Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro Junio del 2009.
- Moore, Barrington (2002). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia, el señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. Ediciones Península, Barcelona, España.
- Naito, Jun (2007). “Perceived Freedom and its Sociological Effects: An Inquiry into the Relationship Between Liberalism and Inequality”, *International Journal of Japanese Sociology*, No. 16, pp. 80-99.
- O’DONNELL, Guillermo, (2005), “Es una obligación y un derecho criticar nuestras democracias” en *Metapolítica*, Núm. 39, Enero-febrero 2005.
- OECD (2011). “Social Cohesion Indicators”, in *Society at a Chance: Asia/Pacific*, 2011, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.11787/9789264106154-11-en>.
- OECD (2012), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OECD. Publishing: http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2012-en
- OECD (2013). *Country statistical profiles: Key tables from OECD* - ISSN 2075-2288.
- OECD (2014). *Social issues: Key tables from OECD* - ISSN 2074-3904.
- Samuelson, Paul y William Nordhaus (2005). *Economía*, decimoctava edición. Mc Graw Hill. México.
- Schmitter, Philippe (2005), “Las virtudes amigas de la mención de cuentas” en *Metapolítica*, Núm. 39, Enero-febrero 2005.
- Shäfer, Amin (2010). “Consequences of social inequality for democracy in Western Europe”, *Verlag für Sozialwissenschaften*.

- Tilly, Charles (2005). “La democracia mediante la lucha”. En *Sociológica*, año 19, número 57, enero-abril de 2005, UAM-Azcapotzalco, México. pp. 35-59.
- Ugalde, Luis Carlos (2005), Hacia una democracia de calidad, en *Letras Libres*, disponible en formato html, en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/hacia-una-democracia-de-calidad?page=full>.

El futuro de la democracia electoral

Raúl Rodarte García

El temor de las élites y los grupos de poder que a lo largo de la historia de la democracia electoral se han beneficiado del control del gobierno y de las decisiones políticas está siendo un obstáculo insalvable para que el sistema político electoral funcione.

La historia reciente muestra que, en muchos de los países del mundo, tanto desarrollados como subdesarrollados, la incertidumbre electoral propiciada por la manipulación de los resultados electorales es la constante. La consecuencia lógica es el aumento de la abstención y la crítica abierta a las expresiones de control político electoral en que se han convertido los partidos políticos y las instituciones electorales.

En este sentido la sociedad está buscando nuevas formas de representación política que poco a poco están tomando la lucha social como un medio o punta de lanza para transformar la sociedad y su organización política.

En este momento es importante cuestionarse la validez de la democracia electoral como una manera para elegir a representantes al gobierno, pero también si la organización del gobierno actual responde a las necesidades sociales. Y si la evolución social necesita ya que la sociedad construya nuevas reglas, instituciones y medios para hacer política que ayude a construir un nuevo gobierno.

Es lógico que el retroceso en las relaciones económicas con la pérdida de garantías sociales sea la base para que de una manera acelerada la sociedad presione para establecer una nueva forma de hacer política.

Este trabajo espera contribuir a la discusión del ¿Qué hacer en este momento para construir una sociedad más democrática y que contribuya a reconstruir las relaciones sociales y el sistema mundo?

La Democracia y su Utopía

El sistema capitalista ha prometido siempre que con la democracia el sistema funciona excelentemente, pero la realidad es a veces muy difícil de afrontar cuando se acude a las elecciones o empiezan las campañas políticas y lo único que observa el votante es a una

suerte de personas que se afanan en no dejar los cargos políticos para desde ahí enriquecerse y ayudar a las élites políticas que los encumbraron.

La realidad es tan dura, que se puede afirmar que el proceso al que se le ha llamado democrático está agotado en la mayor parte del mundo. El concepto de “poder del pueblo”, está en un rincón de la caja de los recuerdos de la mayor parte de los personajes que hoy se autonombran como políticos.

Los medios de comunicación que han perfeccionado sus procesos para enajenar a la población machaca diariamente a cada habitante de este planeta que su voto, es un elemento milagroso que transformara al mundo. Con ello nunca se le informa a la población que en realidad el aceptar que el voto es su único papel que juega en la democracia es aceptar la entrega del poder a los grupos que los controlan. Y que a lo largo de la historia ha sido el proceso de reafirmación del autoritarismo de los sistemas electorales. Y siempre la ilusión de poder establecer verdaderos gobiernos que contribuyan al desarrollo humano queda como una esperanza inalcanzable.

En este sentido una nota reveladora la presenta el periódico la Jornada que expresa que “mientras para salvar los bancos había el dinero en un cerrar y abrir de ojos, para los desempleados o desahuciados el dinero no llega nunca. Mientras las empresas pueden esperar una coyuntura mejor, la gente común al esperar sólo está forzada a pagar la crisis. Mientras los capitalistas reduciendo las inversiones, en los últimos años ganaron incluso más que antes de la crisis, los ingresos del mundo del trabajo disminuyeron, informa la OIT” (WISNIEWSKI, 2013: La jornada, <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/02/opinion/019a2pol>). Esto se debe a que “el capitalismo funciona y logra sobrevivir –entre otros– gracias a un hábil uso de diferentes tiempos y velocidades. Por un lado requiere de rapidez y de ligereza para mover el capital y las mercancías; por otro, la lentitud y dilación son indispensables para conservar el orden social” (Ibíd.).

Es simple, y como lo mencionó Noam Chomsky, hoy las relaciones económicas no necesitan de la democracia, por el contrario, ese concepto, esa aspiración es un gigantesco obstáculo para que la concentración de todos los bienes mundiales se lleve a cabo. Y más cuando los recursos naturales se están volviendo más escasos y las demandas de la población impiden la concentración como un medio para el enriquecimiento.

De esta manera cuando las grandes empresas y los grupos mafiosos que

verdaderamente controlan al mundo se deciden tomar en sus manos a las instituciones del sistema político, congresos, cámaras, ministerios de gobierno, gobiernos municipales, etc., en ese momento la utopía democrática se acaba. Actualmente muy pocos países pueden estar orgullosos de sus gobernantes, porque la mayor parte de ellos forman ya parte de las estructuras empresariales que se están apropiando de todos los recursos naturales del mundo. Esta sociedad capitalista cada día se asemeja a los dictados de la selva, en la que sólo el más fuerte tiene la capacidad de sobrevivir. El dinero compra conciencias, impone gobiernos, declara indeseables a grupos poblacionales, con un espíritu genocida margina a otras opciones ideológicas y sacrifica cualquier sentimiento humanista por la obtención de dinero. Es decir, al capital, sólo le sirve la democracia en la medida que justifique la explotación y la concentración de la riqueza. La globalización acentuó las brechas económicas entre pobres y ricos y concentro con ello en pocas manos las riquezas de la Tierra, para esa minoría esta etapa debe seguir gobernando el mundo porque les garantiza mucho mayores riquezas.

Tal vez, la democracia no sea la panacea que llevará a la humanidad a la felicidad y la satisfacción de sus necesidades, pero se debe reconocer que el establecimiento de un sistema verdaderamente democrático permite a los hombres resolver mejor sus problemas, en la medida que facilita propuestas más justas entre los individuos y las comunidades. Pero, la democracia en su más amplio sentido debe ser construida por la sociedad mundial.

Las ciencias sociales deben encaminarse a analizar y proponer caminos y soluciones en ese difícil proceso de construcción de la democracia y se puede asegurar que dentro de la geografía se pueden encontrar algunas respuestas que urgen a la sociedad para resolver los grandes problemas a los que se está enfrentando. La geografía se muestra como una de las ciencias más vivas, y por lo tanto está debe retomar su papel como una ciencia holística ya que tiene la ventaja, sobre muchas otras, de concebir las relaciones entre todos los elementos del planeta y que explican y definen a los hechos y fenómenos.

En estos tiempos de cambio continuo, la geografía humana (una de las grandes ramas de la Geografía) pasa por un tiempo de intenso cambio producto de la crisis del sistema capitalista y de los valores que este representaba, y que se traduce en reconfiguraciones sociales espaciales que tiene severo impacto en los territorios.

El proceso de globalización, tal vez como última etapa capitalista, se está derrumbando y los empresarios y elites mundiales que los diseñaron y promovieron no tienen

ninguna propuesta que facilite la puesta en marcha de nuevas soluciones sistémicas que garanticen un tránsito pacífico a una nueva organización social.

Dentro de la ciencia geográfica la Geografía Política es una de las ramas científicas que deben estar constantemente integrando nuevos elementos para entender la realidad mundial ya que es una de las más interesadas en estudiar las situaciones antes descritas.

La Geografía Política al estudiar las relaciones de poder que se dan en los espacios, es una de las más interesadas en comprender la nueva realidad mundial ya que el hombre crea muchos fenómenos que se reflejan en la construcción y reconstrucción del espacio geográfico. En este sentido, la política actualmente es uno de los que más impactan y construyen ese espacio.

Aunque el afán de sectorizar el conocimiento por ramas científicas no permite vislumbrar a la política como una parte fundamental en la construcción del paisaje, esto se debe a que la Ciencia Política se desliga de los efectos territoriales que tiene el alineamiento político de la sociedad.

Esta situación queda clara al estudiar los efectos espaciales del sistema socialista que a pesar de su supuesto fracaso transformó en gran medida la percepción individual del espacio que se tradujo en otras configuraciones socio territoriales totalmente diferentes a las que encontramos en los países capitalistas, de hecho mientras en el capitalismo se apostó en la transformación total del espacio rural como un espacio agrícola de producción; en el socialismo la vida rural es un elemento fundamental de estabilidad social y que impide los vaivenes migratorios capitalistas.

Se debe señalar que las generalizaciones espaciales ignoran muchas realidades locales, incluso entre países desarrollados capitalistas y/o entre subdesarrollados. Por ejemplo Estados Unidos de América, en donde se priorizó la movilidad y el estatus a partir de la posesión del automóvil permitió la creación de extensas zonas urbanas de casas individuales y de un sistema de comercios a partir de supermercados, situación que es diferente en Europa o en los países subdesarrollados donde la imposibilidad de acceder a un automóvil obliga a crear ciudades más concentradas y de alta densidad como una forma de maximización de los beneficios de la economía de la aglomeración.

Se puede afirmar que, al despojar a la política de una visión holística, permite una mejor manipulación ideológica de los politólogos y de los políticos.

Esto provoca pensar que en el capitalismo realmente el sector social que controla a la política como ciencia y como acción es el de los empresarios que tienen una clara idea de que acciones políticas les llevarán a aumentar sus ganancias.

Por ejemplo, con la globalización y la superpolarización espacial, paisajes industriales tradicionales como los del noreste de los Estados Unidos, o los del centro europeo muestran una decadencia que pareciera que esas naciones están al punto de la quiebra total, pero si viajamos a California, o a las grandes capitales europeas veríamos paisajes en auge.

Pero en lo que si estaría de acuerdo todo el mundo es en que las regiones se han debilitado en la medida que hay una disminución drástica en el número y la creación de nuevas empresas y empleos.

Estos ejemplos son claros para demostrar que la política es una relación conflictiva espacialmente en la que hay que buscar la armonía en base a la diferenciación de los Estados, los grupos sociales, las regiones y sus políticas. Para la ciencia política tradicional el Estado es el único concepto aglutinador de la acción política desde donde parten las orientaciones y las soluciones a los conflictos entre unidades diferentes.

Es necesario reconocer que en los últimos veinte años esa visión se ha puesto en duda sobre todo que los estados nacionales se están debilitando frente al proceso de globalización capitalista, que para su buen funcionamiento eliminó (u olvidó) conceptos como soberanía o nacionalismo que evitan la absorción económica por las grandes trasnacionales.

Por otra parte, los procesos alternos o de búsqueda de un desarrollo diferente que, en los últimos años, poco a poco, han avanzado en la sociedad mundial están urgiendo a todos los estudiosos de la política a reactualizar el análisis político en vista de que la creación de una nueva organización social desborda ya los límites o fronteras de un Estado. Además, que, los flujos migratorios han creado procesos multiculturales dentro de países que no tiene relación con su país de origen, y contradictoriamente estos núcleos sociales tienen más lazos de todo tipo con su antigua nación que con el Estado que los ha recibido.

Esto es una muestra de la importancia que está tomando la Geografía Política, y en ese sentido la necesidad de trascender en su concepto hacia uno que sea capaz de abarcar el estudio de todos aquellos aspectos que se generan dentro de espacios de acción de grupos sociales organizados y que a su vez contribuyen a reestructurar el territorio en regiones, estados o uniones continentales.

De esta manera se puede colocar a la geopolítica como el estudio de la dinámica de las ideologías y los conflictos que se generan en la reconstrucción de la visión del mundo a partir de las relaciones entre Estados y factores económicos que transforman las realidades nacionales.

Una idea valiosa, que hay que añadir a este concepto, es la de región política, que puede ser definida como una región donde la historia de las relaciones sociales ha creado una preferencia a un tipo de organización política, representada generalmente por un partido o una construcción política determinada. Esta se va a ver influida por el grado de integración a fenómenos más generales; y por otro lado, tendrá características particulares en función de su aislamiento geográfico en el espacio (Rodarte,2007: http://www.uaeh.edu.mx/campus/icshu/revista/revista_num1_07/portada_cinteotl1.htm).

Con la globalización se hicieron muchas afirmaciones a la ligera sobre las relaciones económicas y espaciales, entre ellas la de un espacio único y la desaparición de fronteras. Las pretensiones empresariales de eliminar cualquier barrera arancelaria y obstáculo a la libre circulación de capital han encontrado serios problemas después de cuarenta años de neoliberalismo y globalización. Esto se debe a que la libre competencia de los capitales transnacionales debilitó empresas principalmente europeas y americanas y esos flujos de capital se reconcentraron especialmente en Asia, con ello Europa como conjunto y Estados Unidos entraron a una etapa de reivindicación territorial que en perspectiva lleva a sugerir el restablecimiento de barreras a los capitales.

Es decir, la globalización aunque no se propuso acabar con el concepto territorio pero su accionar se basaba directamente en debilitar los territorios, al final el concepto se ve fortalecido y se tiene que seguir conceptualizando como “el conjunto de espacios organizados por las sociedades que lo habitan con el fin de darle una identidad propia organizados a través de sus relaciones políticas inscritas generalmente como un estado o de una unión de estos”.

El debilitamiento del Imperio y América Latina

El siglo veinte finalizó con el inicio de la crisis del sistema capitalista y en especial de fase llamada globalización. Todos los países desarrollados, sin excepción muestran una descomposición general en todos los ámbitos y no se percibe aún el final de la crisis ni la proposición de soluciones que contribuyan a reavivar al sistema capitalista. El caso más

emblemático fue Estados Unidos que en que el gobierno tomó del presupuesto nacional gigantescas sumas de dinero para financiar a sus empresas y muchas de ellas utilizaron ese dinero para especular en la bolsa o en inversiones de riesgo y no para sanear a sus establecimientos.

Uno de los ámbitos que se ha visto especialmente afectado, o beneficiado, ha sido el de la construcción de la democracia.

Esto se debe, a que el debilitamiento económico de las antes superpotencias ha llevado a aflojar las riendas a muchos países que no considera prioritarios para su recuperación, y por el contrario ha apretado aún más a aquellas naciones que juzga de interés económico primordial.

América está viviendo una de las etapas más interesante de su historia. El imperio americano ya no es aquel que subyugó al continente durante dos siglos seguidos, y que bajo su ejemplo de auge y esplendor la mayoría de la población del continente aspiraba a seguir el camino que ellos trazaron con el fin de llegar al desarrollo, concepto que ellos mismos impusieron en base a su estilo de vida.

Pero, estas dos últimas décadas muestran ya un imperio decadente encerrado en un mundo de terror y donde la ignorancia es su más fiel aliado para que los poderosos de ese imperio se perpetúen en el poder.

Esta realidad ha tenido dos caras para América Latina, para aquellos países que más resintieron las crisis económicas como un resultado de haber entregado su economía a las transnacionales americanas, se ha mostrado como un distanciamiento pacífico de la influencia americana. Estos países como Venezuela, Argentina, Chile, Brasil, etc., han decidido mantener su política directamente aprobada por el escrutinio de sus pueblos, como un medio para protegerse de cualquier intento de intromisión americana. Y han planteado caminos para intentar construir una nueva relación económica social.

Otro grupo de países lo forman aquellos que están más cerca de la metrópoli y que sus oligarquías y como un medio para seguir controlando el poder han aceptado la intromisión imperial a sus procesos democráticos electorales. En estos países no ha sido necesario continuar el apoyo y la asesoría a dictaduras militares para controlar al pueblo. A los Estados Unidos les ha bastado con inyectar millones de dólares a cada proceso para “comprar al electorado” y por lo tanto las elecciones. Esto se observa en casi todas las

naciones centroamericanas.

Esta situación ocurre en la medida que la explotación exhaustiva de la naturaleza cada día hace más escasos los recursos naturales que son los que genuinamente son la base de la riqueza el Petróleo y la electricidad en México, el gas en Bolivia, la droga en Colombia, los suelos productivos del planeta etc., son renglones económicos donde las empresas transnacionales y los gobiernos o las élites se asocian mafiosa y autoritariamente para saquear a los países. Y para garantizar el despojo las élites se han apropiado de la política.

Los partidos políticos y sus dirigencias sufren un proceso, a veces gradual, o a veces rápido, de transformación y rápidamente se alinean al poder supremo del capital así que “lo que se presenta como democracia, como competencia sana entre partidos, como elección libre, como competencia igualitaria, está controlada realmente por las ligas de intereses por las asociaciones (muchas veces delictuosas), para tomar el gobierno y el Estado como una fuente inagotable de riquezas”.

Y como un proceso paralelo, los países subdesarrollados viven un proceso acelerado de unión política como un medio para oponerse al empobrecimiento general de sus naciones, esto da como resultado el replanteamiento del concepto territorio que al final de cuentas sigue siendo el manto protector para los países para defenderse ante las externalidades políticas que generó la globalización. Este proceso es más significativo para el caso Latinoamericano porque la mayor parte de estudiosos de la Geopolítica están de acuerdo en que la primera región del mundo en que se generó el proceso de unificación política.

La reagrupación política de regiones como la latinoamericana está facilitándose por el factor cultural, porque este factor es esencial en la construcción de la unidad social de un grupo. La cultura le permite al grupo social tener una visión individual y colectiva del mundo y una forma de actuar y percibir la realidad.

Aunque no se debe negar que el imperialismo aún sigue siendo un elemento fundamental para que las regiones subdesarrolladas generen estrechos lazos sociales y políticos al crear problemáticas de explotación comunes. Y en este sentido el imperialismo sigue siendo “el dominio de territorios en los sectores económicos, políticos y psicológicos por un poder superior. Que se sustenta en una autoridad central con unidades de población separadas. Y se sustenta con ideas de superioridad” (Rodarte, 2008: cinteotl, N°4 y 5).

El fenómeno de control de la democracia por parte del Estado capitalista no es nuevo

sino se sustenta desde el momento en que la democracia permite que el poder político sea tomado por los comerciantes e industriales en el renacimiento, desde ahí se conformó la estructura y los poderes en que hoy se sustenta la “división de poderes”. Al establecerse un poder legislativo controlado por este sector se estableció el dominio de las élites que hoy está sufriendo la sociedad.

Uno de los últimos intentos de establecer una democracia del pueblo se vivió en Francia con la comuna de París, pero este ensayo enfrentó el poder de los países capitalistas de Europa y es derrotado. Después, el gobierno francés toma el control elige nuevamente representantes de los partidos políticos organizados y autorizados por el mismo y vuelve la calma en los sectores de la élite francesa. Es decir, el orden al que siempre llaman las derechas nacionales es aquel que les permita seguir enriqueciéndose con el control absoluto de la política y lo que representa, el poder.

Hay que recordarles a las estructuras que hoy controlan los gobiernos lo que Javier Oliva Posada señala que “Entre las causas centrales de las revoluciones que han marcado la historia moderna, la exigencia para seleccionar libremente a los representantes de todos los niveles de gobierno, sin duda fue uno de los principales logros”. Porque a pesar que el sistema electoral está organizado por múltiples instituciones, si estas solo sirven para garantizar el control absoluto de las demandas políticas del pueblo, entonces tendremos explosiones sociales que no se detendrán hasta cambiar el sistema político económico.

Se esperaría que los políticos que este sistema político económico profesionaliza para dedicarse sólo a esa actividad debieran tener las cualidades que señala Oliva de “la prudencia, el sentido de buen gobierno y la capacidad para lograr acuerdos que propicien la estabilidad”. Y por el contrario la mayoría prima sus intereses económicos y ambiciones políticas sobre su actuación en beneficio del bien común.

Si los miembros de la política están construyendo un sistema que funcione sólo para sus intereses, es por esto que la sociedad los rechaza, en consecuencia, los partidos políticos ante la sociedad se presentan como organizaciones de rufianes que viven de la riqueza nacional y que olvidan su papel que la sociedad espera.

La pregunta sería es ¿y por qué la población vota por estos políticos y sus partidos?, la respuesta es compleja en tanto los controles sociales que han refinado los “políticos” son múltiples y dependen del sector social a los que se dirijan. Es típico, con algunas excepciones,

que los gobiernos actuales generalmente se alinean a la ideología conservadora, en este sentido su lucha siempre es y será con la ideología y los grupos de izquierda, entonces estos políticos no tienen empacho en utilizar todas las denominaciones que a lo largo de la guerra fría se acuñaron contra los comunistas y socialistas, e incluso rescatan rumores, falsedades y leyendas que causaron crisis sociales y matanzas en muchos países. Por ejemplo, en las últimas elecciones, a Hugo Chávez, Daniel Ortega, Andrés Manuel López Obrador, etc., fueron acusados del peligro para la nación, de formar ejes comunistas, de querer expropiar todas las empresas privadas y sus capitales, de autoritarios y populistas, o masones y judíos. Con el fin de atemorizar a todos esos sectores sociales de comerciantes, pequeños industriales, ejecutivos (y sus familias), fanáticos religiosos y sectores pobres con poca formación política que si votaban por ellos sería su ruina.

A los sectores de clases populares normalmente se aprovecha su falta de recursos para comprar su conciencia y su voto. Algún político del Partido Revolucionario Institucional mexicano expresaba en sus reuniones partidistas que es más efectivo entregar el dinero a los potenciales votantes en las casillas que gastar en publicidad partidaria. En ese sentido los partidos han formado cuadros de “promotores del voto” que son los que directamente entregan el dinero a los sectores de votantes potencialmente comprables.

Pero tal vez el mayor impacto de control lo tienen con el dominio pleno de los medios de comunicación. Este problema es un doble abuso por parte de los partidos y gobiernos de derecha, en la medida que conocen el problema de los bajos índices de educación y lectura y con ello atiborran a la población de mensajes banales aderezados con sus expresiones anti izquierdistas con el fin de desprestigiar a las corrientes contrarias a su dominio y por otro lado controlan los noticieros y programas de información para presentar una única visión acrítica de la política. Un buen ejemplo lo tuvo México en las elecciones federales de 2009 y 2012 en que se eligieron diputados federales y en la última también presidente de la república, en que los medios de comunicación lograron colocar diputados que representaban sus intereses en las diferentes cámaras como resultado de una “excelente campaña publicitaria” en que se utilizaron actores y actrices que tenían una muy buena aceptación televisiva de sus consumidores.

Si después de todos estos controles los candidatos incómodos siguen teniendo bastante apoyo social se utilizan otros medios que se presentaron en elecciones como en

Venezuela y Bolivia, donde grupos violentos de derecha fueron utilizados en la provocación a los grupos opositores con el fin de crear ambientes autoritarios que desprestigiaran a gobiernos y grupos de izquierda. Y esos ambientes fueron utilizados en los medios de comunicación mundiales con el fin de generar un apoyo externo que permitiera que sus políticos pudieran apropiarse del poder. En este sentido Honduras fue el caso donde esos grupos lograron su objetivo plenamente.

Actualmente, en muchos países del mundo, incluyendo México, a las grandes empresas trasnacionales y sus élites ligadas a sus beneficios les ha funcionado el mecanismo enunciado anteriormente, pero se debe preguntar el ciudadano, cuando estos mecanismos ya no funcionen que solución van a tomar para su control férreo del poder.

Se puede afirmar que México es el país laboratorio para esos ensayos autoritarios, en la forma en que cooptaron a los dirigentes de los partidos que se hacen llamar de izquierda y a la represión abierta de los movimientos sociales disidentes. A estos últimos se les han inventado delitos o se les reprime policiacamente pudiendo llegar hasta el asesinato (normalistas del Estado de Guerrero, maestros de Oaxaca, Guerrero, Michoacán, etc.).

El Estado que se ha formado dentro de la globalización es justo el que los diferentes gobiernos neoliberales han diseñado, las instituciones y las leyes las han transformado para que el pueblo, en su más amplia acepción, no tenga la posibilidad de cuestionar ninguna acción del gobierno, porque en el momento que lo hace inmediatamente es acusado por violación a alguna ley, así la máxima de “la ley estaba encima de todos los miembros del pueblo” es utilizada constantemente para señalar a los grupos que consideran obstruyen el buen curso del sistema. Y también explica la idea de porque los grupos de presión y facticos se interesan tanto por la política y el gobierno.

Elecciones o revolución

La pregunta clara es ¿se debe seguir jugando a la democracia electoral?, ¿Vale la pena seguir colocando en las cámaras a traidores y oportunistas?, ¿vale la pena seguir enriqueciendo a diputados y senadores? En fin ¿Qué hacer?

Seguir pensando que los políticos actuales que controlan las cámaras, los partidos y la presidencia van a contribuir a establecer un sistema democrático es demasiado iluso ante la negación a todos los actos fraudulentos que caracterizan su actuar. Por el contrario, las

propuestas de Partidos como Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) e incluso muchos miembros del de la Revolución Democrática (PRD) coinciden en la reelección por tiempo indefinido de diputados y senadores entre muchas otras cuestiones que les permitan o garanticen detentar esos puestos de por vida y por generaciones.

Por otro lado, las protestas y las diferencias que se han dado dentro del PAN y el PRD por la dirección de esos partidos, por el apoyo al gobierno federal, por la distribución del presupuesto aparentemente han sido acallados aumentando el reparto de beneficios gubernamentales y con ello sigue aumentando la desconfianza hacia esos institutos políticos en la medida que no se vislumbra conciencia de transformación democrática.

Desde este espacio, se pueden plantear dos alternativas que se podría agregar a muchas otras.

1. La toma de las instituciones electorales a la sociedad.
2. Transformación social de la vida democrática.

¿Cómo puede tomar las instituciones electorales la sociedad? Porque como se ha expuesto los partidos y el gobierno han impedido y bloqueado todo intento de ciudadanización del Instituto Federal Electoral. Se está de acuerdo en que esta institución nace, y como lo dice su slogan, para “darle certitud a los procesos electorales” pero, con la excepción del año 2000 en que se respetó el resultado electoral (claro hay que reconocer que ya no indago el problema de triangulación de recursos que hizo la organización los amigos de Fox), desde ese momento la mayor parte de sus decisiones fueron sumamente controvertidas hasta el último periodo electoral, de hecho los analistas políticos alineados siempre han utilizado los argumentos del IFE para negar cualquier hecho tramposo que se haya dado en las elecciones.

Si la sociedad cree conveniente en seguir con el sistema de elecciones es necesario que todas las organizaciones sociales empiecen a crear un (Sistema Paralelo de Certificación Electoral, SIPACE). Estas deben de presionar a los partidos y al mismo IFE para que les entreguen copias de las actas electorales para que se hagan los conteos claros y precisos que les ayuden a certificar la honestidad de la elección.

Además, tiene que ir más allá, al crear un Tribunal por la Democracia que se encargue de reunir y valorar todas las pruebas necesarias para establecer la validez de una elección y

a partir de ahí las mismas Organizaciones Sociales fijen su postura política ante los gobernantes y si su legitimidad es cuestionable el dictamen sea la bandera de lucha social.

El SIPACE debe ser el organismo del pueblo para colocar representantes surgidos de su seno que sean candidatos ciudadanos o que presionen a los partidos políticos para que acepten sus candidaturas y se dediquen a la defensa real de las necesidades sociales.

Es obvio que para que los candidatos surgidos del SIPACE no traicionen los principios de la organización deben ser removidos de acuerdo a su actuación en defensa de los problemas sociales. La no reelección, la conformación de grupos de presión, y el encumbramiento de clanes familiares deben ser prácticas totalmente repudiadas y desechadas. Pero, también, olvidar conceptos como, la carrera política, líder, liderazgos, líder moral, etc., conceptos que solo hacen que las instituciones se anquilosen y después de un tiempo ya no respondan a los intereses sociales.

Si la democracia electoral ya es un obstáculo para establecer la democracia en una sociedad, es necesario que la sociedad elimine todas aquellas instituciones que actualmente sólo sirven para entorpecer la toma del poder de la sociedad. Esta opción no es nada sencilla, se está hablando de una revolución en que necesariamente se necesita la movilización masiva y consiente de toda la sociedad. Tal vez, esto sí parece una utopía muy, muy, lejana, pero las experiencias mundiales, en oriente medio, Europa, Brasil e incluso en México muestran que el cambio puede estar más cerca de lo que la mayoría de la población piensa. Se puede estar seguro, y como lo hizo el ejercito Zapatista, es hora de crear nuestras propias instituciones eliminando o repudiando las que el Estado mexicano ha creado. Esta simple propuesta necesita concebir una sociedad diferente y creó que las comunidades autónomas zapatistas funcionan en la medida que rompieron con la sociedad capitalista consumista e individualista (o nunca adoptaron una sociedad individualista y por su pobreza, consumista) es decir que su búsqueda de una toma de poder democrático rompió con todo el dogmatismo político que domina a la “democracia electoral”.

Al instalar una visión comunitaria de desarrollo inmediatamente términos como individualismo y ciudadanía dejan de existir. La idea de una oportunidad de enriquecimiento a costa de la explotación de los otros, desaparece por el respeto y la contribución del trabajo para el bien común, por lo tanto la democracia electoral pierde sentido en el momento que dejan de existir los partidos políticos como un resultado de la toma de decisiones común. Con

eso se elimina la compra de la democracia y las agresiones a la sociedad de aquellos partidos acostumbrados a amenazar o coaccionar el voto.

Se debe entender que este planteamiento no es muy lejano porque la creación de redes virtuales no es ajena del establecimiento de una comunidad universal con valores sociales comunes y que busquen el objetivo del establecimiento de una sociedad humana o humanizada de respeto. Y repitiendo lo que otros analistas han mencionado y se han preguntado el ¿Cómo fortalecer la toma de decisiones comunes con estos nuevos medios que ha brindado el desarrollo tecnológico?

Esta nueva sociedad u organización necesariamente tiene que recuperar la visión regional, las sociedades necesariamente tienen que crear sus regiones para desde ahí hacer sus planteamientos comunes que incrementen sus intercambios sociales y económicos. Esta propuesta salvará la idea que la nueva sociedad va a ser homogénea, una sociedad homogénea resulta imposible por el propio dinamismo de la humanidad de estarse transformando. Con el fortalecimiento regional las comunidades políticas van encontrar la forma natural de organización y su plataforma vislumbradas en congresos regionales comunitarios.

Conclusión

En este trabajo se está de acuerdo con la afirmación de Wisniewski quien afirma que “una de las fuentes del poder de la burguesía, es su habilidad de conservarlo e inmovilizar el mundo, perpetuando el orden con mitos e ideología”. Pero se debe reconocer que la sociedad mundial ya está construyendo las bases de una nueva sociedad y que los movimientos zapatistas, los sin casa, y de la juventud mundial son el ejemplo a seguir para el cambio futuro. La realidad mundial necesita ya la movilización generalizada para arrebatarse el poder a las élites que se han enquistado en la sociedad dominando todos los aspectos de la vida (WISNIEWSKI, 2013: OP.CIT.).

Bibliografía

1. Amin Samir.(2010) *“Geopolítica del imperialismo contemporáneo”*. <http://www.rebellion.org/docs/4549.pdf>
2. Amin, Samir. *“El Capitalismo en la Era de la Globalización”*. Ed. PAIDOS, col. Estado y Sociedad. España 1999.
3. Appleman Williams. *“El imperio como forma de Vida”*. FCE., México, 1989.

4. Arrighi, Giovanni (1998). “*La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital*”. Revista socialista, nº 48, marzo,
5. Barber Benjamín R (2004). “*El Imperio del Miedo: guerra terrorismo y democracia*”. Ed. Paidós, col. Paidós, estado y sociedad 120. España.
6. Chomsky Noam (2007). “*Sobre el Anarquismo*”. Ed Laetoli, Navarra, España.
7. Chomsky, Noam (1999). “*América Latina: De la Colonización a la Globalización* “. Catedra-Teorema, Madrid.
8. Chomsky, Noam (1999). “*Crónicas de la discrepancia*”. Ed. Visor, Madrid.
9. Chomsky, Noam (2005). *El Gobierno en el Futuro*. Ed. Anagrama, Barcelona.
10. Dahl, Robert. (1993), *Democratización y oposición pública*. la poliarquía, p.13
11. Dalton Juan José (2006). “*Nuevo autoritarismo*”. Proceso. Com. Mx, San Salvador, 19 de junio (apro) copyright© Proceso.com, S. A. de C. V.
12. Grondona Mariano (2000). “*Historia de la Democracia*”. Universidad del CEMA. Departamento de Ciencias Políticas, documento de trabajo N° 175.
13. Lins Ribeiro Gustavo (2003). “*Postimperialismo*”. Editorial Gedisa, Primera Edición, Barcelona.
14. Montbrial Thierry (2004). “*Qu’est-ce que la Géographie Politique?*”. <http://www.asmp.fr-Academie des Sciences morales et politiques>.
15. Rodarte García Raúl (2001), *Crisis y Cambio en las Relaciones Globales*. Aguascalientes, Universidad Autónoma de Aguascalientes. Título del Evento: 3° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México de la AMECIDER.
16. Seguin, André- Louis (2003). “*Géographie Politique, Geopolitique, Geoestrategia : Domaines, pratiques, friches*. <http://www.stratisc.org/2003>. www.stratisc.org/
17. MACIEK WISNIEWSKI. *El tiempo, el capitalismo y la ideología* <http://www.jornada.unam.mx/2013/08/02/opinion/019a2pol>
18. Rodarte García Raúl (2007). *Revalorando a la Geografía Política: elementos actuales para su análisis*. Rev. Cinteotl, Mayo, No. 1. ISSN 1870-7289
19. Rodarte García Raúl (2008). *Juventud y Geopolítica*. Revista CINTEOTL, Abril-agosto, Números 4 y 5, Mayo.

Migración y participación en las elecciones presidenciales de 2012: un análisis de los municipios del estado de Hidalgo

Edgar Castillo Flores²⁴

Guillermo Lizama Carrasco²⁵

Introducción

El proceso electoral de 2012 concitó un gran interés en el Estado de Hidalgo, producto de las incertidumbres generadas por el proceso poselectoral de 2006, a ello se le suma un electorado dividido en el clivaje PRI-Oposición, ya que en el Estado aun no se presenta la alternancia en el poder ejecutivo, lo que se ratificó en la elección a gobernador de 2010.

En este artículo intentamos determinar la existencia de un vínculo explicativo entre lo sucedido en las elecciones presidenciales de 2012 en el Estado de Hidalgo y los niveles de migración internacional a nivel municipal. Asimismo, buscamos identificar la relación de la votación entre los partidos y su posible vínculo con el abstencionismo y la votación nula de los municipios. Para ello nos preguntamos: ¿Cómo se distribuye el voto en los municipios de Hidalgo? y ¿Existe una relación entre la votación de los partidos, el abstencionismo y los niveles de migración municipal? Para atender estas interrogantes, en primer lugar, buscamos analizar los resultados electorales en los municipios de Hidalgo, en segundo lugar, esperamos identificar los efectos de la migración en la variabilidad del abstencionismo y la votación por los candidatos y, por último, pretendemos señalar la relación entre la votación de cada uno de los candidatos a la presidencia en 2012 a nivel municipal en el Estado de Hidalgo. Estas interrogantes han sido expuestas en diversas investigaciones que han estudiado el comportamiento electoral en México (Díaz, Magaloni *et al*, 2012; Lizama, 2012; Crespo, 2010; Gómez-Tagle, 2009; Vilalta, 2008; Sonnleitner, 2007; Moreno, 2003; Salazar y Temkin, 2003).

²⁴ Profesor-Investigador, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

²⁵ Profesor-Investigador, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Por otra parte, una gran cantidad de estudios sociales han puesto una atención especial en los múltiples vínculos que unen a los migrantes, entre sus sociedades de origen y destino. Esta literatura, ha enfatizado cómo el arribo de las nuevas tecnologías y la aparición de la sociedad de la información, han producido una mayor intensidad y velocidad de interconexión que, han intensificado todos estos vínculos sociales y políticos, redefiniendo con ello el fenómeno de la migración y sus consecuencias en el campo político electoral. El estudio sobre este tipo de relaciones está marcado fuertemente por la presencia de la perspectiva transnacional, la cual comenzó a cobrar gran relevancia a principios 1990, cuando un grupo de expertos encontraron que los migrantes seguían manteniendo fuertes lazos y numerosas prácticas sociales y políticas que los unían con sus comunidades de origen (Smith, 2006). En este sentido, el transnacionalismo se entiende como «todas aquellas actividades y ocupaciones que requieren de contactos habituales y sostenidos a través de las fronteras nacionales para su ejecución» (Portes, *et al.* 2003:18). La definición anterior, incluye una gran cantidad de prácticas y actividades desde los ámbitos social, cultural, económico, electoral, etc.

En cuanto a la dimensión política del transnacionalismo, esta es desarrollada por los partidos políticos, autoridades gubernamentales y los líderes u organizaciones de migrantes. Su principal objetivo es conseguir poder e influencia política tanto en el país de origen como en el destino por medio de la movilización social y el apoyo electoral de ciertos actores políticos que favorecen la “agenda migrante”. Entre sus iniciativas se destaca la cesión de derechos políticos tales como la doble nacionalidad, el proselitismo político de algún candidato en el país de origen o permitir el voto desde el extranjero (Portes, *et al.* 2003, 1999). Lo anterior muestra que los migrantes no presentan procesos radicales de desarraigo de la comunidad política, más bien observamos un interés por integrarse tanto al sistema político de origen como al de llegada. De este modo, a partir del enfoque transnacional en el estudio de las migraciones, se han realizado trabajos que han abordado la participación política de los migrantes en sus lugares de origen y el comportamiento electoral en zonas de alta intensidad migratoria en México (Calderón, 2010, 2006a, 2006b, 2003, 1998; Calderón y Martínez, 2002; Cornelius, *et al.* 2007; Imaz 2007, 2006; Martínez, 1998; Moctezuma 2004a, 2004b; Ross, 1998). En términos generales, estos autores han advertido que los niveles de migración inciden especialmente en los niveles de abstencionismo debido a que la

movilidad externa e interna de personas provoca una desactualización permanente del padrón electoral, lo que incide en disminuir la participación electoral.

A lo largo de su historia, los Estados Unidos ha sido el mayor país receptor de migrantes en el mundo, y tradicionalmente, el principal destino de la migración mexicana. De acuerdo a Durand y Massey (2003), la corriente migratoria mexicana posee una serie de características únicas que lo diferencia de otros flujos migratorios que también se han dirigido Estados Unidos. Dichas particularidades son, en primer lugar, un largo proceso histórico que se remonta a finales del siglo XIX, perpetuó durante todo el siglo XX. En segundo sitio, la migración mexicana experimenta un proceso masivo que involucra a millones de personas con un impacto cotidiano y constante que incide en todos los ámbitos del espectro social y político, tanto en los lugares de origen como en los de asentamiento. De hecho, según el Banco Mundial (2010), México encabeza la lista de los países con mayor migración en el mundo con cerca de 11.9 millones de migrantes, lo que corresponde al 29.3% del total de la población migrante nacida fuera de Norteamérica.

En este contexto, a partir de 1990, la población hidalguense también comenzó a experimentar un importante flujo migratorio hacia a Estados Unidos. Sin embargo, estos desplazamientos no pueden considerarse como un fenómeno novedoso, pues desde 1930 ya hubo ciertos movimientos hacia el norte del continente. Aunque, estas corrientes iniciales no fueron tan significativas como los movimientos actuales. La migración masiva de hidalguenses inició en 1980, aumentando de forma considerable en la siguiente década. Y, entre el 2000 a 2010, la magnitud de este flujo migratorio ubica a Hidalgo como uno los principales estados emisores de migrantes internacionales de la república mexicana. Al gran volumen de la migración hidalguense, se añaden otros elementos distintivos en el perfil de este grupo migratorio. Entre estos destacan la reciente incorporación de los hidalguenses a los nuevos lugares de destino en la geografía estadounidense; la ampliación en la heterogeneidad del perfil migratorio, dada la activa participación de las mujeres y de diversos grupos indígenas como los otomís (Hñahñus). Debido a la magnitud cualitativa y cuantitativa de la migración es de interés analizar el efecto de este fenómeno en el comportamiento electoral de los municipios del Estado de Hidalgo en las elecciones presidenciales de 2012.

A nivel metodológico realizamos un análisis estadístico descriptivo (tablas de contingencia y correlaciones), para ello utilizamos como unidad de agregación a los

municipios, ya que es un espacio que permite asociar la votación del ciudadano con el dato agregado que representa el contexto y los niveles de migración. El trabajo a nivel agregado tiene sus limitaciones debido a los planteamientos de la falacia ecológica, sin embargo, la unidad de análisis municipal constituye un buen espacio para ofrecer evidencia empírica y nuevas explicaciones del comportamiento electoral en México y, particularmente, en el Estado de Hidalgo durante las elecciones presidenciales de 2012 (Díaz, Magaloni *et al* 2012).

El trabajo con una escala geográfica centrada en el municipio permite valorar con mayor amplitud el papel del espacio en la generación de preferencias electorales, ya que el municipio es el espacio inmediato de interacción y generación de poder. Además, el espacio municipal es generador de comunidad e identidad entre individuos y grupos sociales, seguramente constituye la primera dimensión de interacción política y de intercambio de recursos simbólicos en el campo político. De esta forma, el municipio ofrece un lugar de observación teóricamente pertinente para conocer la existencia de una relación entre la migración y el comportamiento electoral en el Estado de Hidalgo.

Los datos para la investigación fueron tomados del sistema de resultados electorales del Instituto Federal Electoral (IFE, 2012) y del Índice de Migración de CONAPO y sus variables asociadas con datos del CENSO 2010. Con ello se preparó una base de datos agregada a nivel municipal (N:84) compuesta por 21 variables y 5 identificadores. En la base de datos se crearon las proporciones de abstencionismo, sufragios nulos y votos por los candidatos a la presidencia, además se construyeron nuevas variables recodificadas en grados alto, medio y bajo para realizar un análisis descriptivo. Respecto a las variables que indican los niveles de migración municipal utilizamos: 1) índice de intensidad migratoria (escala 1 a 100), 2) Porcentaje de viviendas que reciben remesas y 3) Porcentaje de viviendas con migrantes. Con estas variables se realiza un análisis estadístico descriptivo -tablas de contingencia y correlaciones- para conocer la relación entre la migración y el comportamiento electoral durante los comicios presidenciales de 2012 en el Estado de Hidalgo.

En el primer apartado se presenta una descripción de los niveles de migración y las características del comportamiento electoral en los municipios del Estado de Hidalgo, en la segunda sección se comentan los resultados de la investigación, señalando la incidencia de

los niveles de migración en el abstencionismo y la votación por los candidatos a la presidencia de México en 2012.

Los hallazgos de esta investigación se insertan en la discusión que atiende las implicancias de la migración en el comportamiento electoral, en donde asumimos como hipótesis que en las elecciones presidenciales de 2012 la migración favoreció al abstencionismo y tuvo efectos diferenciados en la votación por los candidatos a la presidencia en 2012.

1. Elecciones y migración en los municipios del Estado de Hidalgo

En el Estado de Hidalgo la migración es un fenómeno presente con diferentes grados de intensidad en toda la entidad, lo que permite visualizar los efectos en el abstencionismo y la participación electoral. Por ello es importante analizar por separado el contexto electoral y el migratorio en la entidad.

a. Las elecciones de 2012 en el Estado de Hidalgo

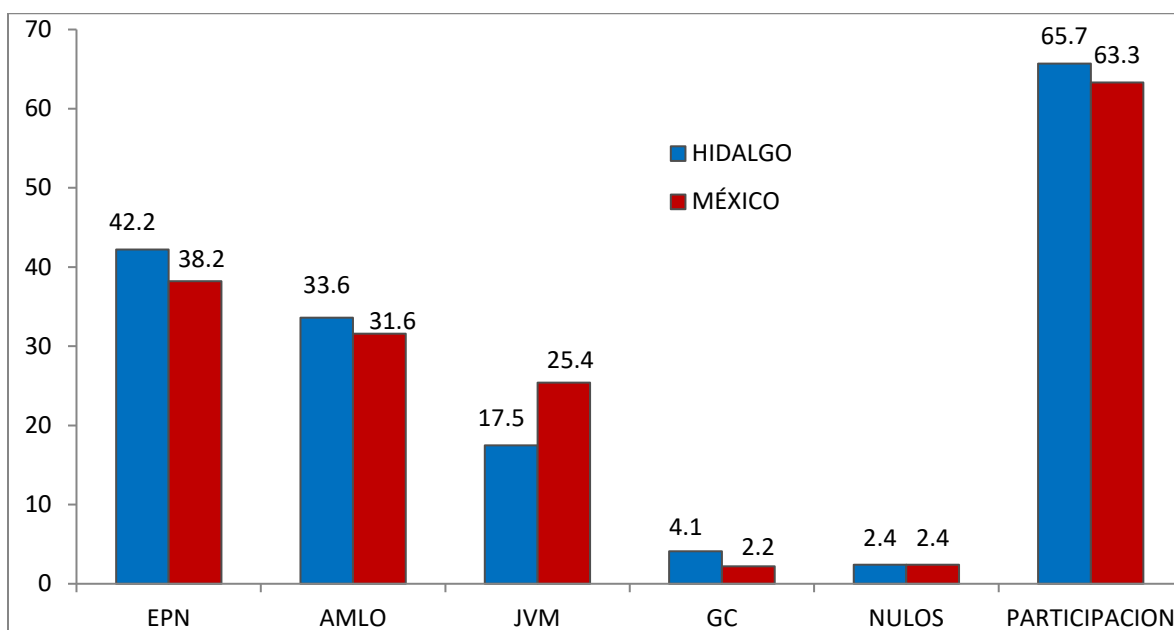
Las elecciones presidenciales de 2012 concitaron un gran interés de la opinión pública estatal, nacional e internacional, debido a la incertidumbre generada por el proceso postelectoral de 2006 y a los temas críticos como la violencia, la delincuencia organizada, la pobreza y los medios de comunicación. En este contexto el proceso electoral federal 2012 se desarrolló con normalidad en las 143,149 casillas de las 66,268 (39,515 rurales y 26,753 urbanas) secciones electorales de los 300 distritos del país. El 2 de julio, los ciudadanos fueron convocados para elegir al presidente de la República, 128 senadores y 500 diputados federales. Además se realizaron procesos electorales coincidentes en 876 ayuntamientos y 7 entidades federativas. El padrón electoral fue de 84,464,713 y la lista nominal de 79,454,802, lo que presenta una cobertura del 94%. En este contexto presenciamos una activa participación de 50,323,153 ciudadanos que significa el 63.3% de la lista nominal.

Los resultados de los cómputos distritales del IFE (2012) indican que a nivel nacional se impuso con una mayoría relativa Enrique Peña Nieto (EPN), candidato de la Coalición Compromiso por México (PRI-PVEM) con 19,226,784 votos (38.2%). El segundo lugar fue para Andrés Manuel López Obrador (AMLO) candidato de la Coalición Movimiento Progresista (PRD-MC-PT), con 15,896,999 votos, (31.5%). En tercer lugar se ubicó Josefina

Vázquez Mota (JVM), candidata del Partido Acción Nacional con 12,786,647 votos (25.4%) y en cuarto lugar quedó Gabriel Cuadri de la Torre (GC) del Partido Nueva Alianza con 1,150,662 (2.2%). Respecto de la votación nula, disminuyó consistentemente en relación al 2006, pasando de un 5.4% a un 2.4% de votos nulos. Asimismo, el abstencionismo electoral con un 36.7% decreció en relación a lo observado en las elecciones presidenciales de 2006 (41.5%) y fue similar respecto al proceso electoral del 2000 (36.1%), lo que representa un cambio en la tendencia al alza observada en el periodo 1994-2006.

En el Estado de Hidalgo, el 2 de julio de 2012 se instalaron 3,423 casillas en las 1,705 secciones electorales de los 84 municipios del estado, en donde votaron 1,225,262 ciudadanos y el resultado fue similar a lo sucedido a nivel nacional. Como se observa en el gráfico 1, en el Estado de Hidalgo EPN consiguió la primera mayoría con el 42.2% (517,344 votos), en segundo lugar, quedó AMLO con 33.6%, (412,315 votos), JVM alcanzó el 17.5% (215,204 votos) y GC quedó en último lugar con 4.1% (50,225 votos). En el caso de la votación nula, alcanzó el 2.4% (29,862 votos) y la participación electoral se elevó a 65.7%.

Gráfico 1. Resultados de las elecciones presidenciales en Hidalgo y México



Fuente: Elaboración propia con datos de IFE (2012), *Sistemas de cómputos distritales 2012*.

En el anterior grafico se observa que el comportamiento electoral en Hidalgo fue similar a los ocurrido a nivel federal, sin embargo, en el Estado la votación de EPN fue mayor en 4 puntos respecto al país, de igual forma AMLO incrementó su votación en 2 puntos, JVM disminuyó en 8 puntos y GC aumentó en el doble su votación respecto a lo sucedido a nivel federal, por último, los votos nulos se mantuvieron igual y la participación creció en 2.4 puntos respecto a la media nacional. Estos resultados muestran la fuerte influencia del PRI, esto se explica debido a que este partido tiene una estructura territorial con mayor capacidad para movilizar a los electores, lo que se traduce en un aumento de los niveles de participación y apoyo a este instituto político (Gómez Tagle, 2009). A pesar de estas características específicas, consideramos que en el Estado de Hidalgo se presentó un comportamiento similar y alineado a los resultados a nivel nacional.

b. La migración en el Estado de Hidalgo

Hasta finales de los años setenta, la población del Estado de Hidalgo se había caracterizado por migrar sólo dentro del territorio nacional. En un principio, su movilidad respondía a la búsqueda de mejores oportunidades laborales a las existentes en su territorio. Razón por la cual, los hidalguenses se desplazaron hacia estados con un mayor desarrollo económico como Puebla o Veracruz; o en su caso, se dirigieron hacia los grandes núcleos urbanos del país, en especial al Estado de México y el Distrito Federal. Sin embargo, a principios de los ochentas, los múltiples cambios implementados en la esfera productiva de México, caracterizados por una desigual subvención estatal en la industria y el campo; en cierto modo, produjeron profundas diferencias interregionales entre los estados y sobre todo, un impacto negativo en sus sectores agrícola y ganadero. A su vez, también acarrearón menores oportunidades de empleo y subempleo en el estado de Hidalgo (Escala, 2006). Este desajuste socioeconómico local se yuxtapuso a otros factores estructurales nacionales como las diversas crisis económicas, la fuerte atracción del mercado estadounidense, el contexto de la creciente globalización, y especialmente, la existencia de redes sociales fuera del estado (Leite, *et al.*, 2003). Todo lo anterior ocasionó que la migración hacia la frontera del país y en especial a Estados Unidos, se convirtieran en una opción viable para la población hidalguense.

Ahora bien, la migración experimentada a principios de 1980 no fue un fenómeno novedoso. Desde los años treinta habitantes del Valle del Mezquital ya habían experimentado

el fenómeno migratorio hacia Estados Unidos (Álvarez, 1995; Serrano, 2008; Pizarro, 2010). También, hay evidencia sobre hidalguenses que fueron contratados durante el Programa Bracero (Serrano, 2008). Y del mismo modo, Vargas (2007) reseñó a migrantes hidalguenses que residían en Maine mucho antes de 1980. Todas estas corrientes migratorias iniciales, se caracterizaron por ser esporádicas y muy reducidas.

Posteriormente, como ya se mencionó, en 1980 inició un importante flujo de migrantes hidalguenses hacia Estados Unidos (Serrano, 2006; 2008; Escala, 2006). Los hidalguenses se insertaron principalmente en el trabajo agrícola y en los sectores servicios y de la construcción, de las grandes ciudades norteamericanas. Para 1990, continuó el aumento en el flujo migratorio hidalguense al grado que los registros nacionales la contemplaron como una de las principales corrientes migratorias del país (INEGI, 2002). De hecho, diversos estudios incluyeron a Hidalgo dentro de la llamada región migratoria emergente. Esto, debido a que era un flujo de reciente aparición, pues casi el 90% de los migrantes se desplazó después de mediados de 1990 (Durand y Massey, 2003).

A partir del año 2000, Hidalgo se colocó entre los principales Estados emisores de migrantes internacionales en México (INEGI, 2001). Y para 2010, el Estado encabeza la lista de entidades con mayor intensidad migratoria del país. De hecho, hasta antes del 2000, la información oficial sobre la migración hidalguense era insuficiente para estimar la magnitud de esta corriente migratoria (Serrano, 2006). Posteriormente, a partir de los estudios de la CONAPO (2002, 2012) se advierte que, en el periodo 2000-2010, Hidalgo conservó un grado de intensidad migratoria “alto”, con lo cual subió del 12° hasta el 5° lugar, en cuanto a su actividad migratoria respecto a los demás Estados de México.

En el ámbito local, en 2010, de los 84 municipios que conforma el estado, 54 presentaron un considerable grado de intensidad migratoria (muy alto, alto y medio) hacia Estados Unidos. Este es un número relevante, pues en estos municipios se concentran 329,197 hogares, es decir, el 50% del total de viviendas en el estado; y también, evidencia un aumento de 19 municipios con alta intensidad migratoria respecto a los 35 que fueron reportados en el 2000.

En términos generales, los cambios más significativos ocurridos a nivel local en el periodo 2000-2010 señalan que, 6 municipios disminuyeron su nivel migratorio, 30 quedaron igual y 48 aumentaron su grado de intensidad migratoria. De forma más particular, en 2010,

13 municipalidades presentaron “muy alto” grado de intensidad migratoria; y es donde se asienta el 9.1% del total de hogares en el estado. Lo cual, representa un aumento de más del triple respecto al año 2000, cuando sólo hubo 4 municipios. Los municipios con muy alta migración son: Tasquillo, Pacula, Huasca, Nicolás Flores, Jacala de Ledezma, La Misión, Pisaflores, Cardonal, Tecozautla, Zimapán, Tlahuiltepa, Acatlán y Atotonilco el Grande. A la categoría anterior le siguen 15 municipios con “alto” grado de intensidad migratoria; es decir, el 11.2% del total de hogares hidalguenses; un número muy similar al año 2000. Los municipios con alta migración son: Tenango de Doria, Alfajayucan, Eloxochitlán, Chilcuautila, Chapulhuacán, Ixmiquilpan, Santiago de Anaya, Metztitlán, Omitlán, Juárez Hidalgo, Francisco I. Madero, San Agustín Metzquititlán, Metepec, Tianguistengo y Singuilucan.

Por su parte, 26 municipios presentaron un grado “medio” de intensidad migratoria y corresponden al 28.6% del total de viviendas hidalguenses; lo cual es un aumento de 11 municipios comparado con los 15 registrados en el 2000. Este grupo contempla a: Progreso, Ajacuba, Mixquiahuala, Huichapan, Cuauhtepic, Agua Blanca, San Salvador, Tezontepec de Aldama, Tetepango, Actopan, Chapantongo, Tepahuacán, Molango, Tepetitlán, Tlanchinol, Lolotla, Santiago Tulantepec, San Agustín Tlaxiaca, Zacualtipán, Zapotlán, Epazoyucan, Mineral del Chico, Tulancingo, Tlahuelilpan, Almoloya y Tlanalapa. Completando el listado, 21 municipios presentaron un “bajo” grado de intensidad migratoria, proporción similar a los 23 del año 2000. Y finalmente, 9 municipios registraron un índice “muy bajo”, cantidad que contrasta notablemente con los 26 reportados en el 2000 y evidencia un aumento en la actividad migratoria del estado.

Entre los casos más significativos se encuentra el municipio de Tasquillo, que en 2010, tuvo la mayor actividad migratoria ocupando el 1° lugar estatal y el 11° a nivel nacional. Asimismo, también encabezó en el estado los porcentajes de hogares con emigrantes con 20.54% y de hogares con migrantes circulares con 4.75%. A este le sigue Pacul que mantuvo el mismo 2° lugar estatal de intensidad migratoria del 2000, y la posición 15° del listado nacional. Finalmente, Huasca, que ascendió del lugar 14° en el 2000, al 3° puesto estatal y la posición 24° del país; y además, también lideró el porcentaje de número de hogares con migrantes de retorno en el estado con el 15.60%. Asimismo, Zimapán mantuvo el grado “muy alto” de migración que registró en el 2000. Por su parte, los

municipios de Jacala, La Misión, Cardonal, Acatlán, Atotonilco, y Tecozautla, ascendieron del grado “alto” a “muy alto”. Mientras que, Nicolás Flores y Pisaflores ascendieron dos niveles al pasar del grado “medio” a “muy alto”. Y finalmente, Tlahuilepa ascendió tres niveles pasando del grado “bajo” al “muy alto” en una década.

En cuanto al extracto de intensidad migratoria “alto”. Ixmiquilpan disminuyó su intensidad migratoria de “muy alto” a “alto”, con lo cual descendió del 1° lugar estatal en el 2000, al puesto 19° en 2010. Por su parte, los municipios que mantuvieron su grado de migración “alta”, respecto al año 2000, son Tenango de Doria, Alfajayucan, Eloxochitlán, Chilcuautla, Chapulhuacán y Santiago de Anaya. Mientras que los municipios que ascendieron su intensidad migratoria de grado “medio” a “alto” fueron Omitlán, Francisco I. Madero, Metzquititlán y Metepec. Del mismo modo, Metztlán y Juárez Hidalgo avanzaron de “bajo” a “alto”. Y por último, el caso más significativo fue Tianguistengo que pasó de un “muy bajo” a un “alto” nivel de intensidad migratoria.

Entre los municipios que disminuyeron su intensidad migratoria entre el periodo 2000-2010, se encuentran 6 casos. Primero, el ya mencionado anteriormente de Ixmiquilpan de “muy alto” a “alto”; le siguen, San Salvador y Epazoyucan que bajaron de “alto” a “medio”; después Mineral del Monte y Tepeapulco que pasaron de la intensidad “media” a “baja”. Y finalmente, El Arenal, municipio que en el año 2000 tenía “alto” grado y para 2010, registro una “baja” intensidad migratoria.

Este análisis muestra que la migración es un fenómeno social complejo con dinámicas y tendencias que cambian constantemente, lo cual permite vincularlo con el comportamiento electoral de los municipios en el Estado de Hidalgo.

2. Los efectos de la migración en el comportamiento de los municipios en las elecciones presidenciales de 2012.

La migración es un fenómeno que a nuestro juicio se relaciona con el comportamiento electoral en dos sentidos, por un lado, define el contexto en el cual se desarrollan los comicios y, por otro, la movilidad humana tiende a desactualizar el padrón electoral, alejando con ello la posibilidad de que los migrantes voten. Por ello analizamos si existe un vínculo estadístico -a nivel descriptivo- entre el fenómeno de la migración y el comportamiento en el proceso electoral presidencial de 2012. Utilizamos como unidad de análisis (N) a los 84 municipios

del Estado de Hidalgo, empleamos técnicas estadísticas como tablas de contingencia, graficas de dispersión y análisis de correlaciones para conocer si existe una relación explicativa entre ambos fenómenos.

a. Análisis descriptivo entre la migración y las elecciones de 2012 a nivel municipal.

En este apartado realizamos un análisis descriptivo por medio de tablas de contingencia y gráficos agrupados, utilizando como variables: 1) el porcentaje de abstencionismo, 2) el porcentaje de votación por los candidatos a la presidencia y 3) el grado de intensidad migratoria municipal.

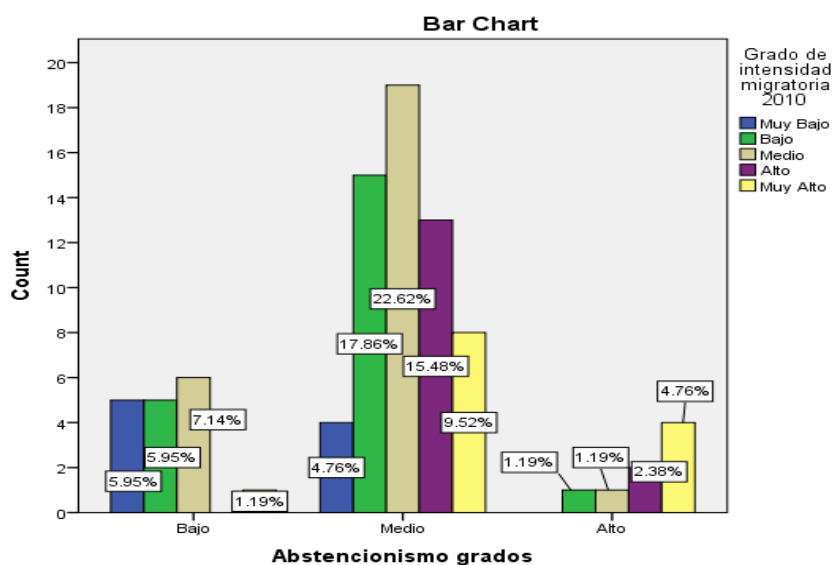
Un primer aspecto de análisis, como se observa en el cuadro 1, es la relación entre el abstencionismo y la migración, en donde observamos que existe una relación media (.439) según el coeficiente de contingencia. Así también, en el gráfico 2 observamos que los municipios con baja o muy baja migración tienden a presentar un bajo abstencionismo, al tiempo que los municipios con mayor migración también presentan los mayores niveles de abstencionismo. Por lo que identificamos la existencia de una relación descriptiva entre los grados de migración municipal y el abstencionismo en las elecciones presidenciales de 2012 en el Estado de Hidalgo.

Cuadro 1. Tabla cruzada: Abstencionismo / Grado de intensidad migratoria

Coeficiente de Contingencia: .439 Significancia: .010		Grado de intensidad migratoria		
		Muy Bajo	Bajo	Medio
Abstencionismo grados	Recuento	5	5	6
	Bajo % de Abstencionismo (grados)	29.4%	29.4%	35.3%
	Recuento	4	15	19
	Medio % de Abstencionismo (grados)	6.8%	25.4%	32.2%
	Recuento	0	1	1
	Alto % de Abstencionismo (grados)	0.0%	12.5%	12.5%
Total	Recuento	9	21	26
	% de Abstencionismo (grados)	10.7%	25.0%	31.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Gráfico 2. Abstencionismo / Grado de intensidad migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

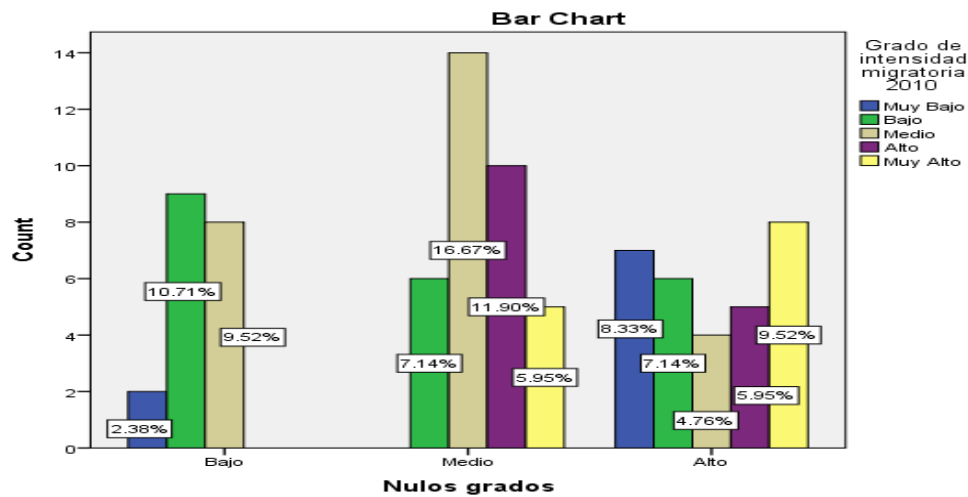
En el caso de la votación nula y su vínculo con la migración, encontramos que, de forma similar a lo sucedido con el abstencionismo, existe una relación media expresada en su coeficiente de contingencia (.506), cuestión que se observa en el cuadro 2. Además, apreciamos que los votos nulos altos tienden a concentrarse en municipios con alto grado de intensidad migratoria, aunque también se observan votos nulos distribuidos en municipios con bajo y muy bajo grado de migración. De esta manera, consideramos que el crecimiento de la votación nula se explica por los niveles de migración municipal.

Cuadro 2. Tabla cruzada: Votos nulos / Grado de intensidad migratoria

Coeficiente de Contingencia: .506 Significancia: .000			Grado de intensidad migratoria				
			Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
Nulos grados	Bajo	Recuento	2	9	8	0	0
		% de Nulos (grados)	10.5%	47.4%	42.1%	0.0%	0.0%
	Medio	Recuento	0	6	14	10	5
		% de Nulos (grados)	0.0%	17.1%	40.0%	28.6%	14.3%
	Alto	Recuento	7	6	4	5	8
		% de Nulos (grados)	23.3%	20.0%	13.3%	16.7%	26.7%
Total		Recuento	9	21	26	15	13
		% de Nulos (grados)	10.7%	25.0%	31.0%	17.9%	15.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Gráfico 3. Votos nulos / Grado de intensidad migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

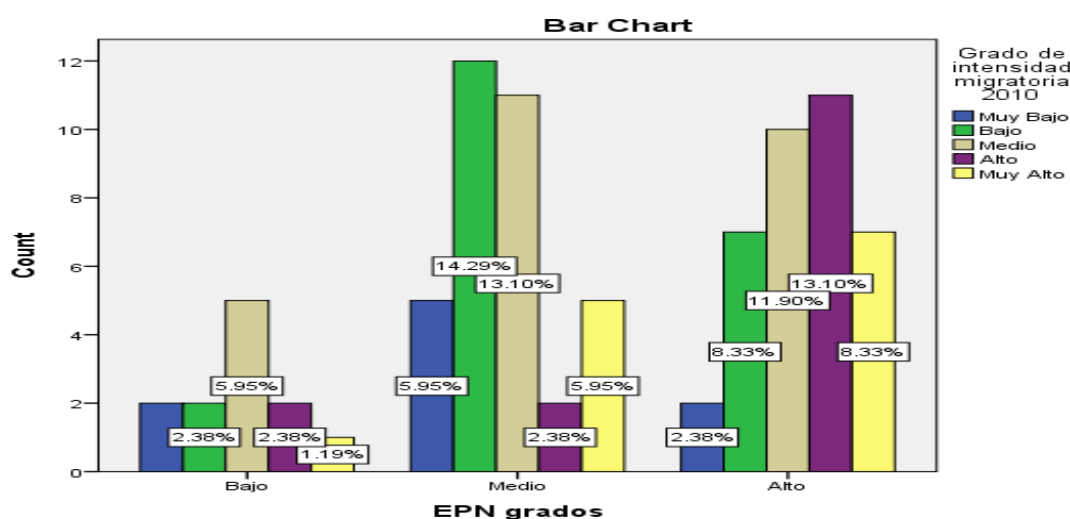
En el siguiente cuadro se aprecia una tabla cruzada que muestra una moderada relación entre la votación por Enrique Peña Nieto y el grado de intensidad migratoria en los municipios del Estado de Hidalgo. Asimismo, un 48.6% de los ayuntamientos que tienen una alta votación por EPN presentan un alto o muy alto grado de intensidad migratoria, por el contrario, un 24% de los municipios con baja o muy baja migración presentan una alta votación para EPN. Esto indica que las comunidades migrantes en el Estado de Hidalgo tendieron a favorecer la votación de EPN en las elecciones de 2012.

Cuadro 3. Tabla cruzada: Votos EPN / Grado de intensidad migratoria

Coeficiente de Contingencia: .341 Significancia: .200			Grado de intensidad migratoria				
			Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
EPN grados	Bajo	Recuento	2	2	5	2	1
		% de EPN (grados)	16.7%	16.7%	41.7%	16.7%	8.3%
	Medio	Recuento	5	12	11	2	5
		% de EPN (grados)	14.3%	34.3%	31.4%	5.7%	14.3%
Total	Alto	Recuento	2	7	10	11	7
		% de EPN (grados)	5.4%	18.9%	27.0%	29.7%	18.9%
		Recuento	9	21	26	15	13
		% de EPN (grados)	10.7%	25.0%	31.0%	17.9%	15.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Gráfico 4. Votos EPN / Grado de intensidad migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Respecto a la votación de Andrés Manuel López Obrador identificamos una débil relación con el grado de intensidad migratoria, cuestión que se observa en el cuadro 4. De

esta forma, en los municipios con alta votación por AMLO los valores se distribuyen simétricamente según los grados de intensidad migratoria, lo que indica que los grados de migración municipal no se relacionan con los niveles de la votación de AMLO en el Estado de Hidalgo.

Cuadro 4. Tabla cruzada: Votos AMLO / Grado de intensidad migratoria

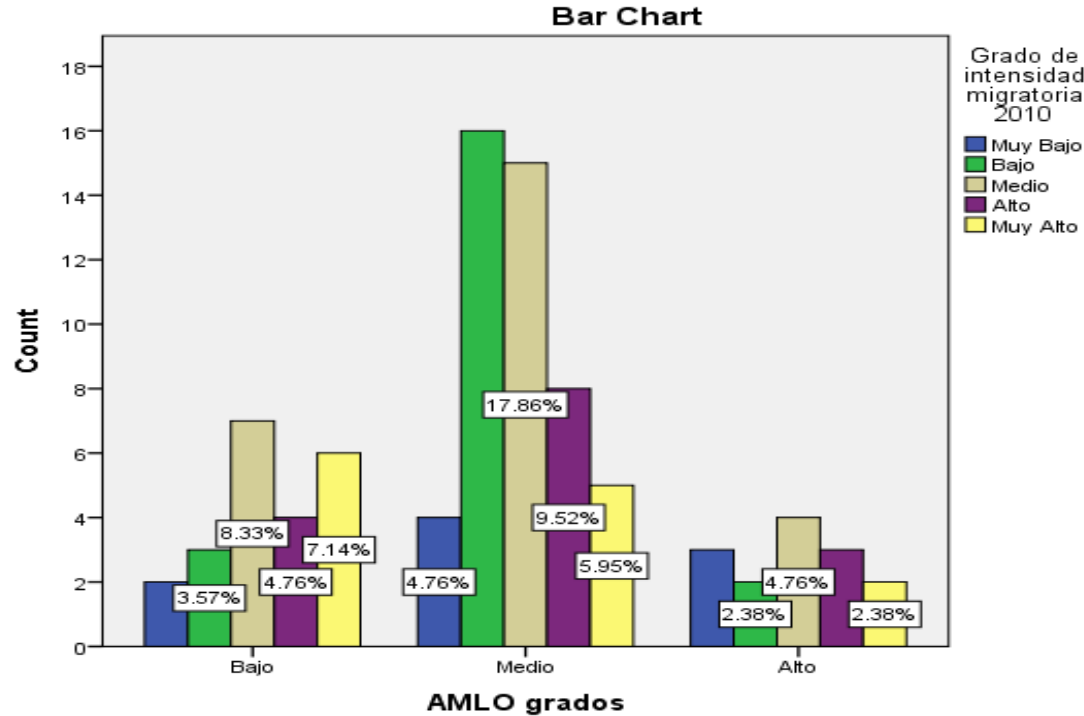
Coeficiente de Contingencia: .293 Significancia: .446			Grado de intensidad migratoria				
			Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
AMLO grados	Recuento		2	3	7	4	6
	Bajo	% de AMLO (grados)	9.1%	13.6%	31.8%	18.2%	27.3%
	Recuento		4	16	15	8	5
	Medio	% de AMLO (grados)	8.3%	33.3%	31.2%	16.7%	10.4%
	Recuento		3	2	4	3	2
	Alto	% de AMLO (grados)	21.4%	14.3%	28.6%	21.4%	14.3%
Total	Recuento		9	21	26	15	13
	% de AMLO (grados)		10.7%	25.0%	31.0%	17.9%	15.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Respecto a la votación de Andrés Manuel López Obrador identificamos una débil relación con el grado de intensidad migratoria, cuestión que se observa en el cuadro 4. De esta forma, en los municipios con alta votación por AMLO los valores se distribuyen simétricamente según los grados de intensidad migratoria, lo que indica que los grados de migración municipal no se relacionan con los niveles de la votación de AMLO en el Estado de Hidalgo.

Respecto a la votación de Andrés Manuel López Obrador identificamos una débil relación con el grado de intensidad migratoria, cuestión que se observa en el cuadro 4. De esta forma, en los municipios con alta votación por AMLO los valores se distribuyen simétricamente según los grados de intensidad migratoria, lo que indica que los grados de migración municipal no se relacionan con los niveles de la votación de AMLO en el Estado de Hidalgo.

Gráfico 5. Votos AMLO / Grado de intensidad migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

En el caso de la votación de Josefina Vásquez Mota esta no se encuentra relacionada con los niveles de migración, lo que se evidencia en el cuadro 5 que muestra que el coeficiente de contingencia no es significativo, al igual que en el caso de la votación por AMLO los valores de la migración se distribuyen simétricamente en los niveles de la votación de la candidata del PAN.

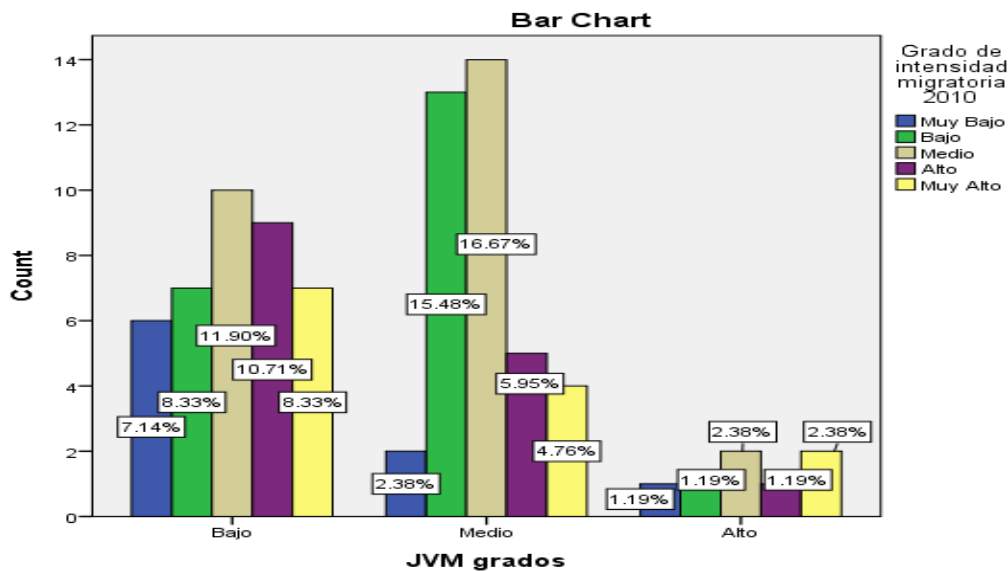
Respecto a la votación de Andrés Manuel López Obrador identificamos una débil relación con el grado de intensidad migratoria, cuestión que se observa en el cuadro 4. De esta forma, en los municipios con alta votación por AMLO los valores se distribuyen simétricamente según los grados de intensidad migratoria, lo que indica que los grados de migración municipal no se relacionan con los niveles de la votación de AMLO en el Estado de Hidalgo.

Cuadro 5. Tabla cruzada: Votos JVM / Grado de intensidad migratoria

Coeficiente de Contingencia: .291 Significancia: .457		Grado de intensidad migratoria				
		Muy Bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy Alto
JVM grados	Bajo					
	Recuento	6	7	10	9	7
	% de JVM (grados)	15.4%	17.9%	25.6%	23.1%	17.9%
	Medio					
	Recuento	2	13	14	5	4
	% de JVM (grados)	5.3%	34.2%	36.8%	13.2%	10.5%
Alto	Recuento	1	1	2	1	2
	% de JVM (grados)	14.3%	14.3%	28.6%	14.3%	28.6%
Total	Recuento	9	21	26	15	13
	% de JVM (grados)	10.7%	25.0%	31.0%	17.9%	15.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Gráfico 6. Votos JVM / Grado de intensidad migratoria



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Respecto a la votación de Andrés Manuel López Obrador identificamos una débil relación con el grado de intensidad migratoria, cuestión que se observa en el cuadro 4. De esta forma, en los municipios con alta votación por AMLO los valores se distribuyen simétricamente según los grados de intensidad migratoria, lo que indica que los grados de migración municipal no se relacionan con los niveles de la votación de AMLO en el Estado de Hidalgo.

En síntesis, los anteriores cuadros y gráficos de contingencia muestran que el grado de intensidad migratoria de los municipios del Estado de Hidalgo se relaciona y explica en parte al abstencionismo y a los niveles de votación de Enrique Peña Nieto. En el caso de la votación de AMLO, JVM y GC los resultados no son significativos, lo que evidencia que la variabilidad de los grados de votación de estos candidatos no se relaciona con los niveles de migración municipal.

En el siguiente apartado se presenta el análisis estadístico explicativo por medio de correlaciones y graficas de dispersión, con las cuales se intenta demostrar el efecto del grado de intensidad migratoria en el abstencionismo y la votación por los candidatos presidenciales en los municipios del Estado de Hidalgo.

b. Los efectos de la migración en el comportamiento electoral de los municipios en el Estado de Hidalgo.

La regionalización del análisis de elecciones federales, ya sea a nivel de estados, regiones socioeconómicas, municipios, localidades o secciones permite identificar las dinámicas locales que no son posibles de advertir en el análisis nacional de los datos electorales. De esta forma, en la presente investigación de las elecciones presidenciales de 2012 nos centramos en analizar los efectos de los niveles de migración municipal en la participación (votación por candidatos) y el abstencionismo. El análisis estadístico se realizó por medio de una gráfica de dispersión y correlaciones de Pearson's.

En la siguiente gráfica de dispersión se distribuyen los municipios del Estado de Hidalgo según los valores del índice de intensidad migratoria (eje y) y el porcentaje de abstencionismo electoral (eje x). Como se observa en la gráfica 7, la mayoría de los municipios que tienen un abstencionismo por sobre la media (34.3%) también presentan una alta migración, en este grupo se encuentran municipios emblemáticos como Huasca de Ocampo, Zimapan, Atotonilco el Grande, Ixmiquilpan, Acatlan y Singilucan, todos estos municipios presentan características rurales. A su vez, entre los ayuntamientos que tienen una alta abstención y una baja migración destacan: Mineral del Monte, Emiliano Zapata, Tizayuca, Mineral de la Reforma y Tulancingo todos con características urbanas o periurbanas.

Asimismo, en la gráfica de dispersión se observan los municipios con baja abstención y baja migración entre los que destacan: Pachuca de Soto, Tula de Allende, Atotonilco de Tula y Huehuetla, entre otros, por el contrario entre los ayuntamientos con baja abstención y alta migración figuran: Omitlan de Juarez, Tenango de Doria, Juárez Hidalgo y Pisaflores, entre otros.

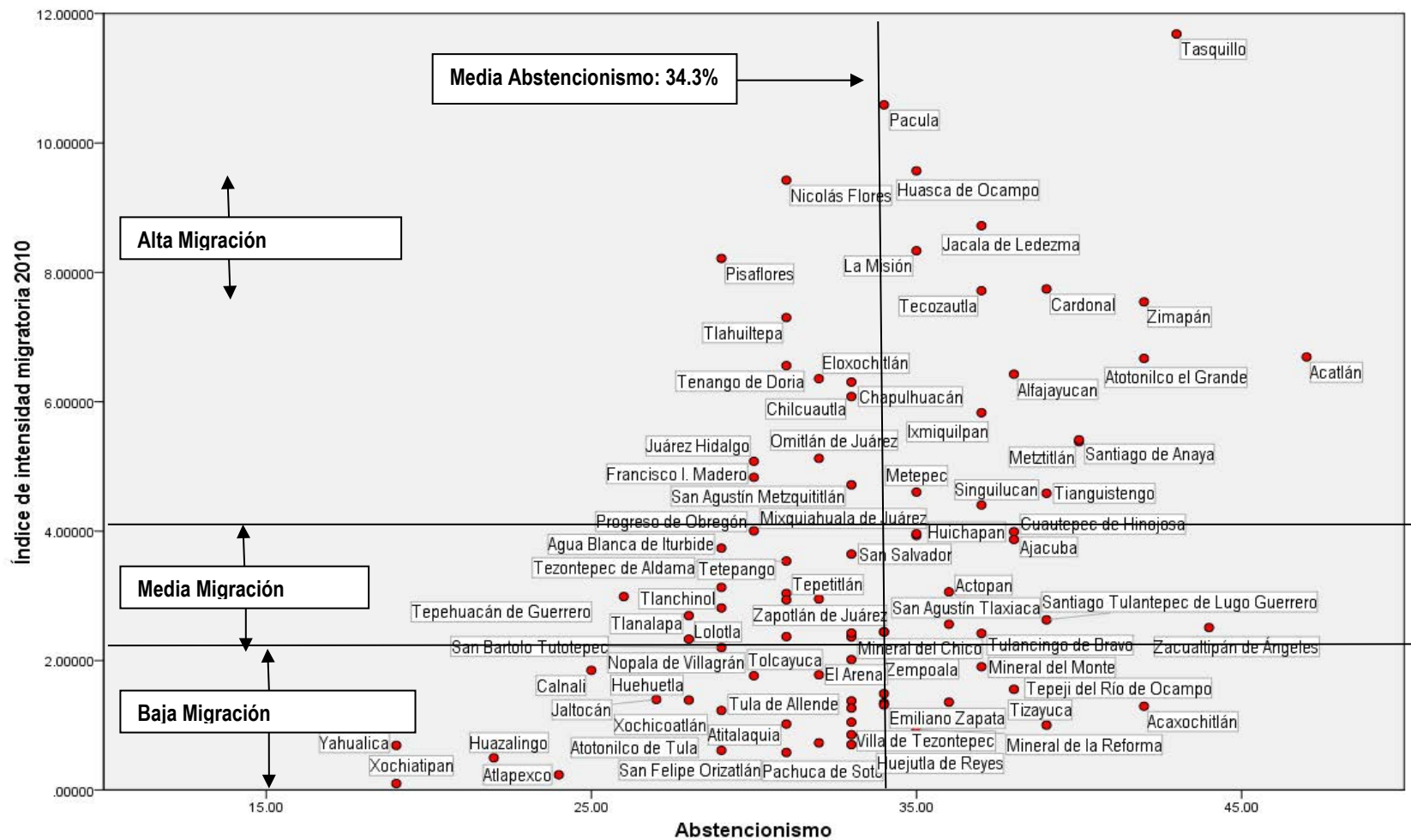
Para identificar y medir el grado de relación entre la votación de los candidatos, el abstencionismo y los niveles de migración municipal utilizamos el coeficiente de Pearson's. En el cuadro 7 se observan las variables, los valores del coeficiente de correlación y los niveles de significancia estadística.

En primer lugar analizamos la existencia de una relación estadística entre el abstencionismo y la votación por los candidatos a la presidencia en 2012. Al respecto,

encontramos que los niveles de abstención no se relacionan con la votación de los candidatos a la presidencia, salvo en el caso de la votación por Gabriel Cuadri, en donde observamos una correlación moderada y positiva (.317) que muestra que en la medida que aumenta el porcentaje de votación por GC también lo hacen los niveles de abstencionismo electoral en los municipios del Estado de Hidalgo.

En el caso de la relación entre la votación de los partidos, como se observa en el cuadro 7, encontramos que la correlación más intensa se presenta entre Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador (-.603), lo que indica que en la medida que aumenta la votación de EPN disminuye la de AMLO, esto muestra un electorado dividido en torno a un clivaje (PRI-OPOSICIÓN) que se expresa tanto a nivel municipal como estatal en Hidalgo.

Grafico 7. Cuadro de dispersión: Abstencionismo y Migración



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Cuadro 6. Análisis de correlaciones

		ABSTENCIÓN_%	EPN_%	AMLO_%	JVM_%	GC_%	NULOS_%	viviendas que reciben remesas	viviendas con emigrantes a EU del quinquenio 2005-2010	viviendas con migrantes circulares del quinquenio 2005-2010	Índice de intensidad migratoria	Población en localidades con menos de 5 000 habitantes
ABSTENCIÓN	Correlación	1	.018	-.075	.037	.317**	-.209	.371**	.374**	.250*	.395**	-.157
	Sig.		.872	.499	.741	.003	.056	.001	.000	.022	.000	.155
EPN_%	Correlación	.018	1	-.603**	-.057	-.263*	.107	.229*	.313**	.203	.239*	.412**
	Sig.	.872		.000	.604	.016	.333	.036	.004	.063	.029	.000
AMLO_%	Correlación	-.075	-.603**	1	-.729**	.072	-.232*	-.187	-.238*	-.245*	-.187	-.352**
	Sig.	.499	.000		.000	.517	.034	.088	.029	.025	.089	.001
JVM_%	Correlación	.037	-.057	-.729**	1	-.104	.039	.064	.042	.150	.045	.041
	Sig.	.741	.604	.000		.346	.722	.561	.705	.174	.682	.708
GC_%	Correlación	.317**	-.263*	.072	-.104	1	.009	-.180	-.176	-.110	-.131	-.193
	Sig.	.003	.016	.517	.346		.937	.101	.109	.320	.235	.078
NULOS_%	Correlación	-.209	.107	-.232*	.039	.009	1	.112	.192	.074	.101	.589**
	Sig.	.056	.333	.034	.722	.937		.311	.080	.505	.362	.000
Viviendas que reciben remesas	Correlación	.371**	.229*	-.187	.064	-.180	.112	1	.946**	.616**	.905**	.322**
	Sig.	.001	.036	.088	.561	.101	.311		.000	.000	.000	.003
Viviendas con emigrantes a EU	Correlación	.374**	.313**	-.238*	.042	-.176	.192	.946**	1	.693**	.936**	.381**
	Sig.	.000	.004	.029	.705	.109	.080	.000		.000	.000	.000
Viviendas con migrantes circulares	Correlación	.250*	.203	-.245*	.150	-.110	.074	.616**	.693**	1	.851**	.353**
	Sig.	.022	.063	.025	.174	.320	.505	.000	.000		.000	.001
Índice de intensidad migratoria	Correlación	.395**	.239*	-.187	.045	-.131	.101	.905**	.936**	.851**	1	.374**
	Sig.	.000	.029	.089	.682	.235	.362	.000	.000	.000		.000
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	Correlación	-.157	.412**	-.352**	.041	-.193	.589**	.322**	.381**	.353**	.374**	1
	Sig.	.155	.000	.001	.708	.078	.000	.003	.000	.001	.000	

** . Correlación es significativa al nivel 0.01.

* . Correlación es significativa al nivel 0.05.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Resultados Electorales del IFE (2013) y del Índice de Migración de CONAPO (2010).

Respecto al efecto de las variables migratorias en el comportamiento electoral de los municipios, encontramos que en el caso del abstencionismo tanto el porcentaje de viviendas que recibe remesas (.371), como el porcentaje de viviendas con migrantes en EUA (.374) inciden moderadamente en un aumento del porcentaje de abstención, lo que se refrenda al cruzar esta variable con el índice de intensidad migratoria (.395). En el caso de la votación por candidatos encontramos que el efecto de la migración es menor y únicamente incide en la votación de EPN y de AMLO, en tanto que en la medida que aumenta el porcentaje de viviendas con migrantes en EUA crece la votación de EPN (.313) y disminuye la de AMLO (-.238), para el resto de los candidatos no encontramos correlaciones significativas.

Finalmente, el análisis estadístico (descriptivo y explicativo) apunta a que los niveles de migración en los municipios del Estado de Hidalgo inciden, tanto en el abstencionismo como en la votación por los candidatos a la presidencia en 2012. Lo que refrenda que la migración es un fenómeno social con amplias consecuencias para el comportamiento político y electoral en México.

Conclusiones

En la actualidad, el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos da cuenta de un proceso social complejo con profundas implicaciones en el ámbito político-electoral. En este contexto, el Estado de Hidalgo se ubica entre los estados que se han incorporado activamente a la migración internacional. Y, desde el año 2000, se convierte en la región con la segunda tasa más alta de crecimiento de migración hacia los Estados Unidos, siendo categorizado como de “alto” grado de intensidad migratoria. En el ámbito local, la intensidad migratoria estatal se ve reflejada de forma intensa en al menos 54 municipios, los cuales presentan un “medio”, “alto” y “muy alto” grado de intensidad migratoria. De hecho, cerca de 130 mil hogares hidalguenses están ligados directa o indirectamente con la actividad migratoria a Estados Unidos.

Las recientes transformaciones en el patrón migratorio mexicano pueden interpretarse desde una noción de «cambios dentro de la continuidad» (Leite, *et al.* 2009). Esto quiere decir que estamos ante una serie de modificaciones relacionadas con factores estructurales de carácter histórico, político, social, económico y cultural, etc. Los cambios ocurridos han sido de gran trascendencia para consolidar el carácter transnacional de la migración

mexicana. La construcción de estos procesos de vinculación inició con los nexos que los migrantes mexicanos han mantenido con su comunidad de origen; puesto que, al conjuntar los intereses en origen y destino, conforman un tipo de espacio social que rebasa las fronteras geográficas y culturales favoreciendo la politización de las comunidades migrantes. Esto implicó que actualmente los migrantes mexicanos exigen ser tomados en cuenta en los eventos políticos-electorales y sociales de importancia en su comunidad de origen. Y, sobre todo, en la política local, tanto así que es creciente la presencia de actores como “los candidatos migrantes”. Ello muestra la importancia de la migración para la política y las elecciones en México. De lo anterior se derivan las preguntas e hipótesis planteadas en este estudio.

En esta investigación encontramos que la migración tiene efectos en el comportamiento electoral y en el abstencionismo de los municipios durante los comicios presidenciales de 2012. De esta manera, identificamos que los niveles de migración inciden en un aumento del abstencionismo. Esta puede ser una posible hipótesis que habrá que explorar por medio de modelos estadísticos complejos, especialmente respecto al movimiento del padrón electoral a partir de los reportes del Registro Federal de Electores.

Por otro lado, encontramos que la migración aumentó la votación de Enrique Peña Nieto y disminuyó la de Andrés Manuel López Obrador, para el resto de los candidatos no encontramos relaciones estadísticamente significativas. Lo anterior se podría explicar debido a que la migración en el Estado de Hidalgo se concentra en sectores rurales, los cuales aun se encuentran bajo el control del PRI, en cambio los sectores urbanos han favorecido sucesivamente a los sectores opositores al PRI, dando paso a la existencia de un clivaje que también se expresa al observar el comportamiento electoral de los municipios según sus niveles de migración.

En México la migración es un intenso fenómeno social, cultural y económico que influye en diversos ámbitos de la vida nacional, uno de ellos es la política. Por ello nos preguntamos si existe una relación entre la movilidad de las personas y el comportamiento electoral en los municipios del Estado de Hidalgo.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Juana (1995). "La emigración internacional en el estado de Hidalgo", en VARGAS, Pablo (comp.) *Hidalgo: población y sociedad al siglo XXI*, Hidalgo: UAEH.
- BANCO MUNDIAL (2010). *Migración y Remesas 2010*, New York, Banco Mundial.
- CALDERÓN, Leticia (2010). *"Los superhéroes no existen". Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, México: Instituto Mora.
- CALDERÓN, Leticia (2006a). "En busca del voto perdido: Análisis del resultado del voto en el exterior en la elección presidencial mexicana de 2006", IMAZ, Cecilia (coord.) *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, México: UNAM, SITEA.
- CALDERÓN, Leticia (2006b). "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", *Sociológica*, 60 (Ene-Abr): 43-74.
- CALDERÓN, Leticia, (coord.)(2003). *Votar en la distancia, la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México: Instituto Mora,
- CALDERÓN, Leticia (1998). "El ABC del voto en el exterior", *Lórdinaire Latino Americain*, Universite de Toulouse-Le Mirail, 1173-1174 (julio – diciembre).
- CALDERÓN, Leticia y Jesús MARTÍNEZ SALDAÑA (2002). *La dimensión política de la migración mexicana*, México: Instituto Mora.
- CONAPO (2010) *Índices de Intensidad Migratoria, 2010 México-Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- CONAPO (2002) *Índices de Intensidad Migratoria, 2000 México-Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- CORNELIUS, Wayne; MCCANN, John. y David LEAL (2007). "Mexico's 2006 Voto Remoto and the Potencial for Transnacional Civic Engagement among Mexican Expatriates".
- DOMÍNGUEZ Jorge y Lawson, CHAPPELL, *Mexico's Disputed Election: Issue Emergente and Polarization in 2006*. Stanford: Stanford University Press.
- CRESPO, José Antonio (2010). "México 2009: abstención voto nulo y triunfo del PRI" [en línea]. *Documentos de trabajo del CIDE* 220. Disponible en: <<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEP%20220.pdf>> [Consulta: 2 de diciembre de 2012].

DÍAZ, Alberto, Beatriz Magaloni, Edgar Franco, y Jorge Olarte (2012). *La geografía electoral de 2012* [en línea]. México D.F.: Center for U.S.-Mexican Studies, México Evalúa y Program on Poverty and Governance. Disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/23882/cf11d6_MEX_EVA-BRO-GEO_ELE2012.pdf> [Consulta: 28 de diciembre de 2012].

DURAND, Jorge y Douglas MASSEY (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México: UAZ, M.A. Porrúa.

ESCALA RABADÁN, Luis (2006) *Dimensión organizativa de la migración hidalguense en los Estados Unidos*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.

GÓMEZ TAGLE, Silvia (2009). *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.

IMAZ, Cecilia (coord) (2007) *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, México: FCPyS UNAM- SITESA.

IMAZ, Cecilia (2006). *La Nación Mexicana Transfronteras. Impactos Sociopolíticos en México de la Emigración a Estados Unidos*, México: UNAM

INEGI (2001) Censo General de Población y Vivienda 2000, Tabuladores básicos, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Geografía e Informática.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2013) [en línea]: Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2011-2012. Departamento de informática. Disponible en: <<http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>> [Consulta: 30 de abril de 2013].

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2012) [en línea]: *Resultados cómputos distritales proceso electoral 2012*. Departamento de informática, 28-09-2012. Disponible en: <<http://computos2012.ife.org.mx>> [Consulta: 14 de enero de 2013].

LEITE, Paula; RAMOS, Felipe y Selene, GASPAS (2003) “Tendencias recientes de la migración México-Estados Unidos”, en: CONAPO, *La situación demográfica de México 2003*, México: Consejo Nacional de Población. pp. 97-115.

LIZAMA, Guillermo (2012). “Geografía electoral del abstencionismo en los municipios de México (1994 y 2009)” [en línea]. *Espacialidades* 2 (2): 22-61. Disponible en: <<http://espacialidades.cua.uam.mx/2012/09/geografia-electoral-del-abstencionismo-en-los->

municipios-de-mexico-1994-2009-por-guillermo-lizama-carrasco/> [Consulta: 21 de diciembre de 2012].

MARTINEZ SALDAÑA, Jesús (1998). El ABC del voto en el exterior, en: *Lórdinaire Latino Americain*, núms. 1173-1174, Francia, Universite de Toulouse-Le Mirail, julio-diciembre.

MOCTEZUMA, Miguel (2004a). "Justificación empírica y conceptual del voto extraterritorial de los mexicanos con base en la experiencia de Zacatecas", *Revista Sociológica UAM Azcapotzalco*, 2 (Sept. Dic):1-34..

MOCTEZUMA, M. (2004b) "Viabilidad del voto extraterritorial de los mexicanos", *Migración y Desarrollo*, 3: 107-119.

MORENO, Alejandro (2003). *El votante mexicano*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

PIZARRO Karina (2010). *El Pasaporte, la maleta y la barbacoa: la experiencia urbana a través de los saberes y sabores transnacionales Pachuca—Chicago*, Hidalgo: UAEH

PORTES, Alejandro; GUARNIZO, Luis y Paula, LANDLOT (1999) "The study of Transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, 2 (.22): 217-237.

PORTES, Alejandro; GUARNIZO, Luis y Paula LANDLOT (2003), *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, México: FLACSO.

ROSS PINEDA, Raúl (1998). *Los mexicanos y el voto sin fronteras*, México D.F.: Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista.

SALAZAR, Rodrigo, y Benjamín Temkin (2003). "Abstencionismo, escolaridad y confianza en las instituciones. Las elecciones federales de 2003 en México". *Política y Gobierno XIV* (1): 5-42.

SERRANO, Tomás (2008) "Migración", en: ORTIZ LAZCANO, Asael et al., *Compendio demográfico del Estado de Hidalgo 2007*, Hidalgo: UAEH.

SERRANO, Tomás. (2006) *Y, se fue... Los municipios hidalguenses de muy alta migración internacional*, Hidalgo: UAEH.

SMITH, Robert (2006). *Mexican New York: transnational lives of new immigrants*, Berkeley: University of California Press.

SONNLEITNER, Willibald (2007). “Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica” [en línea]. *Estudios Sociológicos* XXV (3): 813-835. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59825308>> [Consulta: 05 de enero de 2013].

VARGAS, Pablo (comp.) *Hidalgo: población y sociedad al siglo XXI*, Hidalgo: UAEH.

VILALTA, Carlos (2008). “¿Se pueden predecir geográficamente los resultados electorales? Una aplicación del análisis de clústers y outliers espaciales”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 23 (3) (septiembre-diciembre): 571-613.

Reformismo gubernamental y los efectos en el bienestar social

Benito León Corona

Amairany Rodríguez Flores

Por más de tres décadas se han llevado a cabo una gran cantidad de reformas en todo el planeta, sea para sortear situaciones adversas, sea para ajustar las instituciones a la nueva forma de concebir a los estados y siempre se argumenta sobre la relevancia de las mismas para fortalecer áreas específicas que se suman al conjunto sistémico. Resultado, se han producido una serie de transformaciones de enorme relevancia y como telón de fondo se ubica algo que todo mundo menciona, con la ambigüedad y generalidad necesaria para que hagamos referencia a ello y carguemos con los supuestos que arrastran, para muchos como una especie de fe, nos referimos a la globalización y a la democracia, las cuales vienen acompañadas, casi de forma ineludible, de una valoración de las condiciones en las que nos encontramos, sean altamente optimistas o bien como manifestaciones de la crisis. Y nos referimos a la segunda, como una condición que muestra el desajuste que se produce entre las formas institucionales constituidas y las transformaciones producidas en su propio entorno contextual, o bien como lo refiere A. López, "precisamente como (un) "desarreglo" en la correspondencia entre el sistema de códigos culturales y la realidad" (López. 2013, 538).

Por donde quiera que volteemos la mirada aparecen constantemente manifestaciones de desarreglos, es decir, de crisis como un fantasma que nos persigue y nos atormenta. Así, entre globalización y déficits de la democracia nos encontramos en una situación paradójica, contrastante. Por un lado, las autoridades postulan la solución para todo tipo de alteraciones a partir de las modificaciones que proponen, es decir, de reformas como forma práctica emprendida, como una especie de bálsamo para atender y resolver el mal respectivo producto de los desarreglos,. Sin embargo, la realidad nos muestra, por ejemplo, a través de indicadores y de información específica del deterioro generalizado, dilatadísimo, (permítanos usar tal superlativo) en que se encuentran amplios contingentes de población en el mundo y esto nos lleva a preguntarnos ¿a dónde nos conduce la práctica gubernamental del reformismo?

Sólo como botón de muestra presentamos algunos datos sobre pobreza y riqueza en el mundo:

- “La riqueza del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial.
- La mitad más pobre la de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo” (OXFAM, 2014, 2-3).

Con un panorama como el que nos ofrece los datos anteriores, reformar es, entonces, uno de los modos más relevantes para dar respuesta a través de la acción gubernamental a situaciones como las referidas, más aún cuando las instituciones se diseñan y/o funcionan con grandes sesgos y ponen en riesgo la estabilidad, la construcción del orden deseado se pone en apuro y, por tanto, una forma de orden sistémico específico, o como lo plantea Norbert Lechner en el título de una de sus obras que resulta de gran significancia, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Toda reforma es parte de una pretensión mayor de construir una forma de orden deseado, en nuestro caso, en el caso mexicano, durante más de tres décadas hemos asistido al espectáculo gubernamental del reformismo que ha producido consecuencias notables en las condiciones de bienestar de la población, donde destaca el excesivo deterioro de la mayoría, en sentido inverso a la promesa, contenida en cada reforma, de afectar positivamente el ámbito específico de referencia y mejorar el bienestar.

Precisemos a que nos referimos, en primer lugar, proponemos que las reformas en curso se dirigen a cerrar un ciclo que inicia desde las contenidas en el llamado Consenso de Washington puesto en marcha desde los años ochenta, y continuadas sin pausa con el arribo al poder de Carlos Salinas en el 1988. No pretendemos realizar la genealogía de todas las reformas, pues si nos remitiéramos, por ejemplo, a la Política deberíamos retroceder hasta 1977, en el sexenio de José López Portillo, o bien, antes con Luis Echeverría. Nuestro objetivo es simple, ubicar cuál es la promesa de cada reforma propuesta y realizada, en términos constitucionales en el 2013, y enfatizar en el contenido relativo a los beneficios sociales que se prometen.

Asumimos una posición que reconoce la productividad en el ejercicio del poder gubernamental y el conjunto de reformas propuestas y realizadas lo muestran. Para realizar nuestro propósito, primero, destacamos algunos de los aspectos que hacen a la reforma y el reformismo tan valiosos para el ejercicio del poder gubernamental y mostramos, con un ejemplo, que toda reforma, en nuestro contexto, favorece a los mejor posicionados en la estructura social, las élites; en segundo lugar, mostramos el contenido general del conjunto de reformas con énfasis relativo en las promesas de mejora para la población en su conjunto, finalmente, destacamos que las reformas son un ejercicio de gobierno necesario aunque sesgado para beneficio de un sector menor de la población.

Reformismo gubernamental y ejercicio del poder

Es un axioma institucional el apego al reformismo, en virtud de las ventajas que supone, sea para ajustar procesos, sea para producir nuevos. Nuestra historia se encuentra plagada de reformas, en los ámbitos legal, administrativo, de políticas públicas y de proyectos de inversión, durante el 2013 asistimos a una especie de espectáculo donde se anunciaron y presentaron una serie de Iniciativas legales dirigidas a la producción de reformas con implicaciones de enorme envergadura al contener propuestas para crear, reformar y derogar leyes, además de crear instituciones. En qué radica la trascendencia de esta especie de frenesí reformador, qué buscan, qué pretenden los gobernantes. La respuesta es compleja y para ello partimos de considerar la relevancia analítica de la reforma.

En la Administración Pública (AP), la práctica de reforma es parte integrante, esencial, de su existencia, como lo muestran los estudios organizacionales, o como lo postulan algunos autores que estudian organizaciones institucionalizadas, que existe una firme creencia en la reforma, pues los límites de una reforma nos conducen a la producción de una nueva, ya que “los asesores en gerencia son reformadores profesionales con un amplio mercado” (Brunsson y Olsen, 2007, 9). En este plano se debe poner el foco, para su estudio, en tres aspectos de la reforma: la existencia, el contenido y los efectos que produce o busca producir. En este momento el contexto de las instituciones en México se encuentra muy movido y es un espacio propicio para el análisis, pues una Reforma Administrativa es o son, “intentos profesionales por procurar el cambio en las formas organizacionales” (Brunsson y Olsen, 2007, 13), se trata entonces de esfuerzos deliberados por reconfigurar un aparato

gubernamental para ponerlo a tono con aquello que los tomadores de decisiones creen es la orientación, el rumbo que se debe seguir.

Esto supone poner en juego una serie de estrategias para colocar los contenidos como medios necesarios y valiosos, se trata entonces de instrumentos de gobernación central y se expresan como política o economía, como una fabricación social e institucional de verdades que se dirigen a la población en general o bien, a poblaciones específicas, por cierto, no absolutas, pues la posibilidad de contestación es enorme como lo vemos aquí con algunas de las reformas propuestas.

Pero ¿qué es una reforma? Una reforma es de inicio un aparato discursivo que “manda, reprime, persuade; organiza es <<el punto de contacto, de roce, y eventualmente de conflicto>> entre las reglas y los individuos” (Veyne, 2009, 106). La existencia y el contenido producen efectos, sea de aceptación o rechazo, aunque lo central es primero, la aceptación.

Cuando decimos que las reformas pueden ser generales o específicas, debemos ubicar en el contenido hacia quién y adónde se dirigen y no perder de vista el carácter racionalista que se les imprime pues como proponen Brunsson y Olsen:

“La norma de la racionalidad se tiene también en alta estima en la vida política y económica. Para muchas personas, las organizaciones formales representan la encarnación misma de su creencia en el control, la racionalidad, el liderazgo, el poder y el orden. Esta creencia en la virtud de controlar los arreglos sociales y el desarrollo social es análoga al deseo del ser humano de controlar la naturaleza” (Brunsson y Olsen, 2007, 16).

En el momento actual mexicano nos encontramos en la búsqueda, la pretensión, de transformar ámbitos considerados tabú, como el energético y el de las telecomunicaciones, el primero, debido a la enorme carga ideológica propia del nacionalismo revolucionario y, el segundo, por la relevancia que tiene para los poderosos e influyentes grupos empresariales monopólicos. Por lo demás, el resto de las iniciativas de reforma presentadas, igualmente abordan espacios con interés político y económico. Así durante el año anterior se presentaron seis iniciativas de reforma: la Energética, de Telecomunicaciones, la Educativa, la Política-Electoral, la Financiera y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria²⁶.

²⁶ Como precisión cabe aclarar que este trabajo se desarrolla hasta marzo del 2014 y, en este Año, se suma otro grupo de reformas, para alcanzar un total de once reformas.

Estos aparatos discursivos buscan incidir en el cambio de procesos y este es uno, si no es que el mayor reto de todo proyecto de reforma, lo que puede redundar en éxitos notables o en fracaso notables, y esto supone que la resistencia al cambio existe, puede ser general o específica. La aceptación o rechazo aparece en las condiciones ambientales que enfrenta, se muestra evidente "cuando la brecha entre el desempeño de la organización y las expectativas y las ambiciones que la gente asocia con ellas es demasiado grande, las reformas se vuelven necesarias" (Cyert y March, citados por Brunsson y Olsen, 2007, 21).

No se debe perder de vista que el contenido debe acompañarse por una concentración de poder por arriba de aquellos a quienes se dirige. Además de la necesidad de poder superior es necesario visualizar, igualmente, que desde W. Wilson se ha postulado que es más fácil hacer leyes que aplicarlas, a como proponen Brunsson y Olsen:

"Debido a la naturaleza institucional de las organizaciones, es más fácil iniciar una reforma que tomar decisiones al respecto, y es más sencillo decidir que implementar. La implementación es particularmente difícil si la reforma requiere de la participación activa de los receptores de la misma o si es necesaria la cooperación de varias organizaciones, pero es mucho más difícil cambiar el comportamiento; e incluso si los reformadores logran cambiar el comportamiento, no necesariamente será sólo de la manera en que ellos querían" (Brunsson y Olsen, 2007, 21-22).

Digamos que producir una reforma es actuar en una especie de campo de arenas movedizas donde la complejidad y la incertidumbre se encuentran presentes, donde la aceptación y el rechazo son tan sólo dos de las aristas presentes. Dejemos aquí esta mirada somera a la reforma, sólo destacamos que reformas anteriores han favorecido a sectores y grupos privilegiados. Dos referencias al respecto, primero, en el año de 2007 el Banco Mundial presento un informe para México denominado *"La captura del Estado por los poderes facticos"*, referidos a elites con las cuales el Estado se mostraba débil, específicamente los grandes monopolios y corporaciones sindicales, segundo, en enero de este año la ONG inglesa presentó un informe denominado "Gobernar para las elites. Secuestro democrático y desigualdad económica", en el contexto del Foro Económico de Davos, Suiza, en este informe aparece Carlos Slim como ejemplo del reformismo practicado en los últimos tiempos a favor de los más ricos, en el pasado se ha debatido al respecto de las reformas y el reformismo se encuentra un trabajo de Carlos Pereyra y otro de Rolando

Cordera, centrado en el sexenio de Luis Echeverría, y para el primero de los autores se trató de “un intento serio por modernizar al país” (Pereyra, (74) 85, 369).

La imagen general de las reformas estructurales en la época promercado

En este apartado presentamos de forma esquemática, simple, el contenido general de la reformas, con algo de énfasis en los efectos en el bienestar social, queremos enfatizar que no se trata de un ejercicio a fondo, sólo es un acercamiento inicial para ubicar los efectos posibles en el campo señalado, en el bienestar, muchas veces fuera de foco o no señalados.

Reforma política²⁷

Presentada: Poder Legislativo

Atribución a Partido Político: Partido Acción Nacional (PAN)

Fecha: 10 de Febrero del 2013

Contenido: Modificar diversos elementos en materia de, entre otros, la cuota de género. Para ellos propone:

-  Precisar que las candidaturas a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, así como de representación proporcional, serán registrados por dos fórmulas compuestas por un propietario y un suplente del mismo género.
-  Establecer que el total de solicitudes de registro para dichos cargos deberán integrarse con un 50% de candidatos del mismo género y el porcentaje restante con candidatos del género opuesto.
-  Especificar en las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco fórmulas de candidatos, destacando que en cada uno de estos segmentos se deberá establecer de forma alternada fórmulas de género distintos hasta agotar la lista.

A quién se dirige: Partidos políticos, ciudadanos, instituciones electorales. Y con esto dar herramientas a los ciudadanos para influir en las decisiones.

Impacto Social: Fortalecer la democratización de nuestro régimen político. El Sistema de Rendición de Cuentas a través de la Participación Social. Al igual que la revisión de los derechos políticos de las mujeres.

²⁷ Diario Oficial de la Federación.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
-La posibilidad de forjar un gobierno de coalición. En esa eventualidad el gabinete debería ser elegido por el congreso. "Está bien porque es potestativa, puede ser así o no ser, y el presidente podría gobernar en minoría. -Reelección de legisladores. "Sería útil para profesionalizar al Congreso". -Cotización de la propaganda electoral. No se podrá acceder a espacios de radio y televisión de formas distintas a las establecidas en la ley. -Litigios irán directamente al Tribunal Electoral.	-Reelección por el mismo partido. "Ahí no se entiende de que el derecho es del individuo y no de los partidos". -La propuesta electoral. "Se ha tenido un sistema electoral descentralizado, con un instituto federal y otras locales. Pero con el INE se suprimen los institutos locales. -Sobre el ahorro de recursos menciona que el INE debería multiplicar su estructura, que ahora no tiene, para atender las elecciones locales en los distintos distritos. Es probable que en los primeros años el costo hubiera sido mayor". -Variedad de potestades. El proyecto de ley dice que el INE delegará funciones a los institutos locales, pero se las podrá quitar; y al mismo tiempo podrá nombrar a los consejeros locales, y los podrá retirar; también podrá intervenir cuando se crea que el instituto local no actúa con la suficiente imparcialidad. - "La ley que dejan para segundo término es donde vamos a saber cuáles son las funciones y actividades de los nuevos organismos, como el INE y la subsistencia de los órganos locales". -El gasto en la renovación de credenciales de elector, informa que el IEPC no tiene a cargo el padrón electoral, pero desde ahora vaticina la posibilidad de "engrosar la burocracia electoral". -Reforma refuerza la partidocracia y no a los ciudadanos -Con la reforma gana poder la partidocracia, a costa de una intervención menos determinante de la ciudadanía en los procesos electorales. -En el tema de las sanciones destaca que no queda claro si se "sancionará radicalmente problemas como el uso de recursos extraordinarios o no legales en los procesos electorales. Esa será una gran reforma un control estricto sobre el presupuesto de partidos".

Reforma Energetica

Presentado: Poder Ejecutivo

Atribución ha partido político: Partido Revolucionario Institucional (PRI), acompañado con la iniciativa presidencial.

Fecha: 18 de Diciembre del 2013

Contenido: Actualizar y modernizar el Sector energético nacional. Para ello propone:

- ❖ Precisar que no se otorgaran concesiones ni contratos respecto de minerales radioactivos.
- ❖ Determinar que no se expedirán concesiones sobre el petróleo, ni los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; no obstante la ley reglamentaria determina la forma en que se llevara a cabo la explotación de los productos.
- ❖ Establecer que le corresponde exclusivamente a la Nación el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, precisando que en dichas actividades no se otorgan concesiones; sin embargo, el Estado podrá celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma que podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.
- ❖ Suprimir a la petroquímica básica, al petróleo, demás hidrocarburos y a la electricidad como áreas que no constituyen monopolios.

A quien se dirige: A la reestructuración de PEMEX, participación de particulares al igual que la Comisión Federal de Electricidad para lograr mayor flexibilidad en los procesos y en los costos.

Impacto Social: Generación de empleos y disminución al precio del gas, gasolina, diésel y electricidad. A partir de la tecnología que se utilizara para el desarrollo.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
❑ Reestructuración organizacional de Pemex. • Inversión en tecnología e investigación. • La inversión privada traerá el capital económico e intelectual que la extracción en aguas profundas requiere.	• La Reforma energética permitirá que los extranjeros tengan refinerías. • De aprobarse la reforma, no se espera cambio sustancial energético en 24 meses. • No hay claridad sobre los beneficios y el reparto de utilidades.

• Imagen internacional de confianza en México.	• Pérdida de autonomía. • Dependencia del Estado Mexicano de las compañías extranjeras. • Reducción al ingreso presupuestal. • Problema que puede ser solucionado con sólo una Reforma Fiscal en Pemex. • No se explica con detalle qué se busca con la privatización. • La Reforma no aborda ni propone solución a la corrupción que hay en Pemex.
--	--

Reforma Educativa

Presentado: Poder Ejecutivo

Atribución a Partido Político: Partido de la Revolucionario Democrático (PRD) en el marco del Pacto por México.

Fecha: 25 de Febrero de 2013

Contenido: Reforzar la calidad educativa a través de un sistema de evaluación y capacitación eficiente; así como involucrar a los padres de familia en el proceso educativo.

Lo propuesto destaca:

- ✓ Instituir el Sistema Información y Gestión Educativa (SIGED)
- ✓ Precisar el Sistema Educativo Nacional (SEN) que tendrá como objetivo la participación activa y con responsabilidad social de todos los involucrados en los procesos educativos.
- ✓ Prohibir el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación de servicios educativos.
- ✓ Sustituir al Consejo Nacional Técnico de la Educación por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y su función será coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa; al igual que Evaluar la calidad, el desempeño y el resultado del SEN en Educación Básica y Media Superior.
- ✓ Los procesos de los sistemas educativos se verán desde la perspectiva de eficiencia, eficacia, pertinencia y equidad.

- ✓ Educación de calidad, entendida con la congruencia entre los objetivos, resultados. Incluir a los padres de familia, el Servicio Profesional Docente, al SIGED y a la infraestructura Educativa al Sistema Educativo Nacional
- ✓ Facultar a la SEP para emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión local.
- ✓ Precisar que, en las escuelas de educación media superior, la SEP establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, y propicien el mantenimiento de elementos en común.
- ✓ Determinar que el Sistema Nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica deberán sujetarse a los lineamientos medidas, programas y demás disposiciones generales que resulten de la Ley General del Servicio Profesional Docente.
- ✓ Fortalecer las atribuciones exclusivas de la SEP en materia de:
 - Actualización y revisión de planes de estudio para la educación básica, media superior y formación de docentes.
 - Planeación y evaluación educativa.
 - Alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas.
- ✓ Operatividad del Servicio Profesional Docente.
- ✓ Precisar que el INEE y las autoridades educativas evaluarán los resultados de calidad educativa de los programas.
- ✓ Enlistar los Derechos de los Padres de Familia relativos a la planta docente.

A quien se dirige: Maestros, padres y alumnos a través de instrumentos y técnicas que mejoren la calidad educativa haciendo participen a todo el entorno educativo.

Impacto social: Se busca fortalecer la calidad de la educación. Mejorando la calidad de las instituciones y fortaleciendo el entorno de los alumnos.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE): este organismo será el encargado de evaluar	Pueden existir negociaciones políticas para nombrar al personal que dirigirá el INNE. Se puede politizar el instituto al grado de existir

obligatoriamente a los docentes. Los resultados serán la base para que los maestros mantengan su plaza o accedan a puestos de directivos. El INEE será el encargado de evaluar la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Creación del Sistema de Operación y Gestión Educativas: Se establece que el INEGI realice un censo de maestros, escuelas y alumnos para que el país cuente con un registro nominal. Se podrá conocer la situación de los alumnos y maestros por grado. De llegar a funcionar, se contará con datos básicos y confiables (el experto asegura que la labor del INEGI es muy buena) Se dota de autonomía a las escuelas: Cada plantel educativo organizará las mejoras en infraestructura y compra de materiales educativos. Los directores incentivarán la participación de los alumnos, maestros y padres de familia para enfrentar los retos de cada escuela. Promueve el crecimiento del Programa Escuelas de Tiempo Completo: Se establece la creación de hasta 40,000 escuelas de tiempo completo durante el sexenio. Las jornadas serán de 6 a 8 horas. Se prohibirá la venta de comida ‘chatarra’ en escuelas: Se plantea que esta idea abarque a	mayor poder político que rigor académico o técnico. Puede haber repetición de conteos con los que ya existen, tal es el caso del Registro Nacional de Alumnos Maestros y Escuelas (RENAME) o con datos que tienen las entidades federativas. De no realizarse, se dejaría de tener información robusta y la toma de decisiones sería sin elementos. Se debe dar autonomía a las escuelas para contratar y despedir maestros pero no se debe dar ‘en papel’, sino garantizar que en los hechos cada plantel practique su autonomía. El presupuesto. Nos deben decir cuánto costará la jornada de tiempo completo. Los hábitos alimenticios están desarrollados en las casas, no en las escuelas. Existen empresas que buscarán vender sus productos a como dé lugar en las escuelas.
---	---

todas las escuelas del país, y que no permita, constitucionalmente, el expendio de alimentos que no favorezcan la salud de los alumnos.	
---	--

Reforma de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Presentado: Poder Ejecutivo

Atribución a Partido Político: Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Fecha: 31 de Octubre de 2013

Contenido: Fortalecer los ingresos y egresos públicos federales. Entre las propuestas destacan:

- Establecer las definiciones de gasto corriente estructural, la inversión física y financiera directa y el límite máximo de gasto corriente estructural;
- Incluir en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación la meta anual de los requerimientos financieros del sector público, el límite máximo del gasto corriente estructural para el ejercicio fiscal y las proyecciones de este límite para un periodo de 5 años adicionales.
- Establecer en los criterios generales de política económica los riesgos más relevantes que enfrentan las finanzas públicas en el corto plazo, debido a que ello acompaña la propuesta de acción para enfrentarlos.
- Indicar que los montos de ingresos, así como de Gasto contenidos en el proyecto de Presupuesto de Egresos y los que se ejecutores del gasto deberán contribuir para alcanzar metas de los requerimientos financieros del sector público.
- Señalar que en el caso de que, en el cierre del ejercicio fiscal, se observe una desviación respecto a la meta de los requerimientos financieros del sector publico mayor al equivalente a un 2% del gasto neto total aprobado por, la SHCP deberá presentar una justificación de la tal desviación en los informes trimestrales del ejercicio.
- Estipular que el Ejecutivo Federal reportara en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

- Indicar que el gasto corriente estructural propuesto por el Ejecutivo Federal en el PEF que apruebe la cámara de Diputados y el que ejerza en el ejercicio fiscal no podrá dar mayor al límite máximo del gasto corriente estructural.
- Puntualización que excepcionalmente y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrán rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural precisando que, en dichos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de SHCP, al compararse ante el Congreso de la Unión por motivos de la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos Presupuesto de Egresos, deberán dar cuenta de las razones excepciones que lo justifican.
- Fijar que los ingresos excedentes una vez realizada la comparación entre rubros de ingresos, ya no se destinaran al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.
- Establecer que se publicara en el DOF el calendario mensual de ingresos, precisando que la SHCP deberá entregar a la Cámara de Diputados, la metodología y criterios que hubiese utilizado para la estimulación de los ingresos, misma que deberá ser incluida en la citada publicación.
- Señalar que los ejecutores de gasto efectivamente devengados en el ejercicio fiscal y registrados en el sistema contables correspondientes.
- Deroga la posibilidad de que los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, previstos en el PEF pueda
- Especializar que la recaudación y endeudamiento público del Gobierno Federal, la SHCP y las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Función Pública y la ASF, la información que estas requieran.
- Expresar que los informes trimestrales que rinda el ejecutivo federal por conducto de la SHCP ante el Congreso de la Unión incluirán información sobre los ingresos obtenidos y la ejecución del presupuesto de egresos, así como sobre la situación económica y las fianzas públicas del ejercicio, además de los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social.
- Disponer que, para evaluar el desempeño en materia de eficiencia recaudatoria, se deberá incluir la información de los siguientes indicadores:

- Avance en el padrón de contribuyente
- Información estadística de avance contra la evasión y elusión fiscales.
- Avances contra el contrabando
- Avance en el padrón de contribuyente
- Información estadística de avance contra la evasión y elusión fiscales.
- Avances contra el contrabando
- Reducción de rezagos y cuantificación de resultados en los litigios fiscales.
- Plan de recaudación
- Información sobre las devoluciones fiscales.
- Montos recaudados en cada periodo por concepto de los derechos de los hidrocarburos, estableciendo los ingresos obtenidos específicamente, en rubros separados, por la extracción de petróleo crudo y de gas natural.
- Elementos cuantitativos que sirvieron de base para el cálculo de impuesto especial sobre productos y servicios.
- Avance en materia de simplificación fiscal y administrativa.
- Indicar que la SHCP y la SPF establecerán los lineamientos relativos al funcionamiento, organización y requerimientos del sistema integral de información de ingresos y gasto público. La comisión de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y cuenta Pública de la Cámara de Diputados tendrá acceso a este sistema con las limitaciones que establecen las leyes y en términos de lo que establezcan los lineamientos del sistema, y
- Expresar que el sistema de evaluación del desempeño será obligatorio para los ejecutores de gasto.

A quien se dirige: Apoyo a los adultos mayores de 65 años; seguro de desempleo, disminución de cuotas en el IMSS para trabajadores, estímulo a empresas que contraten a trabajadores de 65 años, no pagar IVA en alimentos, medicamentos, escuelas.

Impacto Social: Aumentó la calidad de seguridad social. Para generar estabilidad económica y social en mediano y largo plazo.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
-No al IVA de colegiaturas: De acuerdo con la misma propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 24 millones de estudiantes reciben educación pública, mientras que sólo dos millones toman clases en instituciones privadas. La Asociación Nacional de Escuelas privadas (ANEP) calculaba que, de entrar este gravamen, habría afectado a entre el 15 y 20% de los estudiantes de escuelas particulares, obligando a sus padres a trasladar a sus hijos a escuelas públicas. -No al IVA en viviendas: De acuerdo con un estudio elaborado por Gene Towle, socio director de Softec, y Fernando Soto-Hay Pintado, director general de tu Hipoteca Fácil, el mercado inmobiliario en México sufriría una contracción de alrededor de 28% de haberse aprobado el tributo. El parque de vivienda está valuado en 19.5 billones de pesos. El estudio indica que, cada año, cambia de dueño alrededor de un millón de viviendas regulares en el país; la estimación apunta a que el valor de la producción de vivienda o inversión en el sector habría bajado de 243,000 millones de pesos a 178,000 millones. -Eliminación del IETU: Instaurado en la reforma fiscal de 2008, el sector privado señaló en reiteradas ocasiones que el Impuesto Empresarial a Tasa Única	-Regalía a mineras: Se proyecta una regalía de 7.5% del EBITDA de compañías mineras de extracción y 0.5% de los ingresos del oro y la plata. Los ingresos por regalías se distribuirán 40% al gobierno federal, 30% a los gobiernos estatales y 30% a los gobiernos municipales (locales). Sí habrá más recaudación, pero Banamex ya anticipa que Fresnillo y Peñoles sufrirían el mayor impacto. Además, la Camimex (Cámara Minera de México) advierte que el país perderá atractivo para inversión en extracción, en comparación con países como Perú o Bolivia. -Eliminación de régimen de consolidación: Las empresas ya no podrán consolidar sus operaciones para efectos del cálculo de impuestos, lo cual les facilitaba el diferimiento de los gravámenes en caso que las subsidiarias reportaran pérdidas. Ahora sólo podrán consolidar empresas cuya controladora tenga más del 80% de participación y diferir pagos de impuestos hasta por tres años. Muchos aplaudieron la medida, bajo el argumento de que las empresas grandes deben pagar más. Sin embargo, el esquema de diferimiento no se elimina, sólo se sustituye por otro. La consultora PwC considera que eliminar este gravamen restaría competitividad a nivel internacional a las empresas, pues los principales socios comerciales de México reconocen los esquemas de tributación a través de regímenes de consolidación. -Homologar el IVA a 16% en la frontera: Igualar el Impuesto al Valor Agregado de la frontera con el resto del territorio nacional afectaría a la industria maquiladora situada en esa región, denunciaron empresas y legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), que se opuso a la propuesta de reforma del

(IETU) ocasiona una doble tributación por parte de las empresas. Un análisis de la calificadora Moody's, que recuerda que este impuesto aplica a los recursos obtenidos por venta de activos, servicios y renta de inmuebles, tendrá "un efecto incierto" en los corporativos, pues dependerá de la industria y las operaciones de cada compañía. -Impuestos Verdes: México avanzará en compromisos internacionales con la ONU, pues en 2009, el país se comprometió a una reducción de 50% para 2050 en la emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, este punto tiene claroscuros: las industrias minera y siderúrgica elaboraron un documento que hicieron llegar a la Cámara de Diputados, donde advierten que se ponen en riesgo 600,000 empleos. La reforma propone un impuesto a las emisiones de CO2, así como impuestos a combustibles más contaminantes, como la gasolina (1.3%), combustóleo (1.6%), gas natural (6.1%) y coke (9.5%).	Ejecutivo. Además, dijeron que también afectaría el comercio, pues con el aumento del impuesto, las personas optarían por cruzar la frontera a Estados Unidos para comprar productos. -Aumento progresivo del ISR y menos deducciones: La Cámara de Diputados hizo modificaciones en cuanto al aumento del ISR: a 31% a personas con ingresos anuales mayores a 500,000 pesos; de 32% para personas que ganen 750,000 pesos al año; de 34% para un millón a 3 millones de pesos y de 35% por encima de éste. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), sólo 160,700 personas perciben ingresos mayores a 500,000 pesos al año. Sin embargo, se mantuvo la propuesta de limitar el monto de deducciones a un 10% del ingreso anual del contribuyente. -Impuesto a ganancias en la bolsa: Gravar con una tasa del 10% las ganancias obtenidas por la adquisición de acciones, podría no tener mucho impacto en el crecimiento del número de emisoras en el mercado mexicano, pues es un impuesto aplicado en otros mercados globales, pero sí podría tener un efecto en el comportamiento de los inversionistas. "No puedes comparar un mercado totalmente desarrollado en el que el costo de salirse es muy grande para todos los jugadores, a un mercado que es más pequeño en términos del número de empresas", aseguró a <i>Forbes México</i>, Jorge Fabre, director de la Escuela de Negocios de la Universidad Anáhuac México. -Impuesto a alimentos chatarra y refrescos: Los refrescos y bebidas azucaradas estarán sujetos al Impuesto Especial a Producción y Servicios de un peso por litro. Además, se impondrá un impuesto de 5% a los
---	--

	alimentos con alta densidad calórica. La cámara azucarera afirma que el impuesto sólo llevará a los consumidores a buscar otras alternativas poco saludables, además de que golpeará a los más pobres, pues es el estrato de más bajos ingresos donde hay un mayor consumo. La organización Central Ciudadano y Consumidor (CCC) advirtió en un estudio que la obesidad no puede ser atribuida al consumo de productos en particular, además de que, afirma, los países donde se han aplicado impuestos antiobesidad no reportan mejoras. -IVA a la comida para mascotas: Eliminar la exención de IVA para el alimento para mascotas podría implicar que entre 250,000 y 500,000 perros sean abandonados, lo que representa un problema de salud pública, pues ya hay 13 millones de mascotas en situación de calle, advierte la Asociación Mexicana de Productores de Alimentos para Mascotas (Amepa). -El proyecto de reforma hacendaria proponía un déficit de 0.4% para lo que queda del año y de 1.5% para 2014, lo cual fue avalado por los diputados. Sin embargo, un análisis de Barclays advierte que 1.5% implica que el déficit público total (incluyendo la inversión en Pemex) alcanzará 3.5% del PIB, el nivel más alto de déficit público desde 1989.
--	--

REFORMA FINANCIERA

Presentado: Poder Ejecutivo

Atribución a Partido Político: Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Fecha: Diciembre de 2013

Contenido: Fortalecer la protección a los usuarios de servicios financieros, la promulgación de una bancarización y la inclusión financiera responsable. Entre las propuestas destacan:

- Adicionar como instituciones financieras al PENSIONISSSTE, al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores y a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamos, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias.
- Ampliar las facultades de la CONDUSEF para emitir dictámenes, asumir la representación colectiva, emitir recomendaciones a las instituciones financieras, regular los contratos de adhesión y comprobantes de operaciones e impedir la difusión de información engañosa, establecer disposiciones generales para identificar cláusulas abusivas en los contratos de adhesión y crear un buró de entidades financieras que contengan información sobre sus prácticas, desempeño, reclamaciones y sanciones administrativas.
- Publicar y difundir la información del buró a través del portal de internet de la comisión quien además deberá emitir una publicación periódica con información relevante para la toma de decisiones del usuario de servicios financieros.
- Obligar a las instituciones financieras a publicar a través del portal de internet y en sus sucursales la información que sobre ellas conste en el buró de entidades financieras.
- Establecer que en las reclamaciones deberán presentarse también dentro del término de dos años contados a partir de que el usuario tuvo conocimiento de los derechos constituido a su favor.
- Eliminar los requisitos para poder ser propuesto como árbitro por la Comisión Nacional.
- Modificar el procedimiento de arbitraje en amigable composición y en estricto derecho.
- Crear el sistema arbitral en Materia Financiera a través del cual el público usuario podrá solucionar mediante arbitraje controversias futuras sobre operaciones y servicios previamente determinados. Dichas determinaciones serán hechas del conocimiento público, a través en que el medio también prevé, a las cuales constituirán ofertas públicas que deberán inscribirse en el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral que tendrá a su cargo la Comisión Nacional.
- Crear el comité arbitral especializado integrado por representantes de la CONDUSEF, la CNBV, CONSAR, CNSF y la SHCP, así como en su caso de árbitros independientes.
- Establecer que la COFECO deberá también notificar a la SHCP cuando detecte prácticas que vulneren el proceso de competencia y libre concurrencia en materia de tasa de interés.

- Determinar que las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, tendrán la obligación de registrar ante la CONDUSEF las comisiones que cobran por los servicios de pago y créditos que ofrecen al público y sus respectivas modificaciones.
- Señalar que las operaciones pasivas que realizan las instituciones de crédito y las entidades de ahorro y crédito populares a las que le sea aplicable la GAT deberán resaltar dicha información en caracteres distintivos de manera clara, notoria e indubitable.
- Prohibir a las entidades condicionar la contradicción de operaciones o servicios financieros a la contratación de otra operación o servicio.
- Establecer los plazos para transferir los recursos para dar por terminada las operaciones emanadas de los contratos de adhesión y.
- Prever que las operaciones que lleve a cabo el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores quedaran sujetas a las consideraciones y en su caso, autorización previa de la SHCP.

A quien se dirige: Lograr que la Banca de Desarrollo impulse al sistema financiero en beneficio de las familias mexicanas. Dar mayor libertad a la Banca de Desarrollo para operar, maximizando los beneficios de los préstamos que realice y fomentando el crédito privado. Crear programas y productos financieros para el desarrollo de las áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

Impacto Social: Ampliar y mejorar el Crédito Público establece las bases de un desarrollo incluyente, manteniendo las sanas prácticas prudenciales y mejorando la eficacia del sistema financiero.

REFORMA EN TELECOMUNICACIONES

Presentado: Poder Ejecutivo

Atribución a Partido Político:

Fecha: 16 de Enero de 2013

Contenido: La iniciativa tiene por objeto establecer diversas disposiciones encaminadas a regular, modernizar y fortalecer el ámbito de las telecomunicaciones. Entre lo propuesto destaca:

- Establecer que el Estado garantizara el derecho al acceso de las TICs, así como los servicios de radiodifusión, comunicación y banda ancha, promoviendo la competencia efectiva y la calidad en la presentación de los mismos.
- Precisar que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, por lo que contara con condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, acceso libre y continuidad.
- Crear las siguientes instituciones:
 - Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), como órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene como finalidad el desarrollo eficiente de la radiodifusión y telecomunicaciones, para tal efecto tendrá a su cargo regular, promover y supervisar el uso, el aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes, la prestación de los servicios en radiodifusión y telecomunicaciones, así el acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales. En su función destaca:
 - Será autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones regulado de forma asimétrica a los participantes en el mercado a fin de eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; y
 - Autorizar, otorgar o revocar, previa opinión no vinculante del ejecutivo federal, los cambios de control accionario, titularidad u operaciones de sociedad relacionadas con concesiones en la materia; y
 - La Comisión Federal de competencia económica, la cual será autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tenga por objeto la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las concesiones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.
 - Preciar que la Comisión Federal de Competencia Económica y el IFETEL serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, señalando que ambos se integrarán por 7 comisionados que deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos ante el comité de Evaluación integrado los

titulares del BANXICO, INEE e INEGI, y durante su encargo 9 años si posibilidad de desempeñar nuevamente este Cargo.

- Determinar que las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones serán otorgadas por el IFETEL y ya no por el Ejecutivo Federal.
- Facultar a Congreso a dictar leyes en la materia y realizar las adecuaciones a los marcos normativos correspondientes y crear el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- Eliminar la facultad de la comisión permanente de ratificar a los nombramientos de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones y competencias económicas.
- Permitir la inversión extranjera directa hasta de 100% en telecomunicaciones y comunicación vía satélite, y hasta el 49% en radiodifusión.
- Señalar que los concesionarios de televisión están obligados a ofrecer señales a otros operadores sin costo adicional; de la misma forma, los operadores de televisión de paga están obligados a la transmisión de dichos contenidos sin que ello implique un cobro extra al consumidor final, precisando que los concesionarios que hayan sido declarados con poder sustancial o como agentes preponderantes en cualquiera de los mercados no se beneficiaran de la regla de gratitud de los contenidos.
- Establecer la licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta, en que no pueden participar las empresas que actualmente acuden concesiones para prestar servicios en radio difusión de 12HMZ de espectro radioelectrónico y más en cualquier zona de la cobertura geográfica.
- Precisar que el Consejo de la Judicatura Federal deberá establecer Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.
- Establecer que la CFE cederá totalmente a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transferirá todos los recursos y equipos necesarios

para la operación y explotación de dicha concesión, con excepción de la fibra óptica, derechos de vías, torres, posterior, edificios e instalaciones; y

- Obligar al Ejecutivo Federal, a través de sus dependencias competentes, a instalar una red compartida que impulse el acceso efectivo a la comunicación de banda ancha.
- Inversión pública y privada.

A quien se dirige: Competencia en televisión, radio, telefonía y servicios de datos. COFETEL Generando la competencia dentro del país.

Impacto Social: Reformas a la Constitución en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, lo que supone mejora en el acceso, de toda la población, a servicios como el internet, además de la disminución del costo de los servicios resultado de la competencia entre particulares oferentes, como consecuencia de la ruptura del monopolio y el duopolio existentes, el primero en telefonía y los segundos en televisión abierta y de paga.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
-Se refuerza la garantía constitucional a la libertad de expresión e información, como derechos humanos. -El Estado garantizara el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones incluidos el de banda ancha e internet. -Se garantiza el derecho al libre acceso a información plural y oportuna. Así como a buscar recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. -El Estado garantizara a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales.	-Corresponde la Instituto Federal de Telecomunicaciones el otorgamiento, la revocación, la autorización de cesiones o cambios de las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica no vinculante en un plazo no mayor a 45 días naturales. -Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, social y privado y se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a lo establecido en la Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria.

-Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general, por lo que el estado garantiza que sean prestados en condiciones de competencia, calidad pluralidad, cobertura entre otros. -Se obliga al Estado a la creación de un organismo público operado por ciudadanos, con autonomía técnica, operatividad, de decisión y de gestión que tendrá por objeto proveer el servicio sin fines de lucro. -La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos para radiodifusión y telecomunicaciones, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a la ley, solo podrá realizarse mediante concesiones que sean otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. - Se propone la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones como un organismo autónomo del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones. -El Instituto Federal de Telecomunicaciones tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones.	-La Comisión Federal de Electricidad cederá totalmente a Telecomunicaciones de México su concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones y le transferirá todos los recursos y equipos necesarios para la operación y explotación de dicha concesión, con excepción de la fibra óptica, derechos de vía, etc. -La política de inclusión tendrá entre otras metas, que por lo menos el 70% de todos los hogares y el 85% de todas las micros, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional, cuenten con accesos a una velocidad real para descarga de información de conformidad con el promedio registrado entre los países miembros de la OCDE.
---	--

Comentario final

En las últimas décadas hemos asistido a un enorme ejercicio de transformación, del régimen de gobierno, tarea sustentada en un sin número de reformas algunas, más profundas que otras, con éxito mayor o menor, presentadas como generaciones (por ejemplo, las dirigidas a la población pobre, las educativas, las electorales, etc.). El punto es que un ejercicio tan diverso tendría que habernos llevado al primer mundo, como lo proponía un ex presidente de la república, y dos ámbitos mostrarían al mundo los logros de gobierno en esta empresa de transformación del Estado mexicano, que debía moverse de un Estado intervencionista, paternalista, clientelista, autoritario, a otro, promotor de la libertad y la autonomía, facilitador a través de la coadyuvancia en los procesos. Aclaramos, tal propósito no ha sido exclusivo de México, recordemos que las instituciones se imitan, por tanto, la promesa de colocarnos en el paraíso de los países de primer mundo estaba al alcance de la mano, sólo había que mejorar lo mejorable y realizar las reformas necesarias.

El resultado ha sido la producción de condiciones para dar más ventajas a los aventajados, ya hemos señalado en otros trabajos sobre esta tendencia a partir de la constancia en el tiempo de los porcentajes de pobres en el país, desde el inicio de este ciclo reformista la población pobre se ha mantenido cercana al cincuenta por ciento del total de la población, siempre de acuerdo con cifras oficiales y, por otro lado, no hemos pasado la condición de ciudadanos precarios, tal como establece Alberto Olvera, donde la democracia no pasa de ser un ejercicio electoral y donde los derechos, el ejercicio pleno de derechos sólo son una caricatura. Así que como lo postula Wilson a fines del siglo XIX, es más fácil hacer leyes que aplicarlas, pero esto no significa que quienes nos gobiernan no produzcan efectos, como el gran logro de beneficiar a las elites como postula OXFAM, se trata de una forma de gobierno que pretende hacer uso de las energías de los otros para realizar sus propósitos, tal como se reivindica desde la llamada gobernanza, se trata de promover la iniciativa de los individuos. Al final ocurre lo que plantea D. North:

“La insuficiencia de la instituciones políticas de las democracias latinoamericanas es generalmente conocida: el Estado y el proceso de adopción de decisiones y asignación de recursos públicos sigue, a pesar de los procesos electorales cautivo de grupos y coaliciones que lo utilizan en su exclusivo beneficio e impiden la participación e integración de grandes masas de excluidos y aunque puede refinarse y avanzarse en los diagnósticos, existe ya base suficiente de conocimiento y experiencia para

formular líneas claras de desarrollo institucional” (Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998).

Al parecer las reformas y el reformismo que hoy nos agobia, simplemente es un vuelta de turca más para apuntalar a los poderosos.

Bibliografía

Banco Mundial (2007) *La captura del Estado por los poderes facticos*, Banco Mundial. Washington D. C.

Brunsson N y J. Olsen (2007) *LA reforma de las organizaciones*, CIDE, México.

Diario Oficial de la Federacion (2012) *Que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Educacion*. En línea:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=&Clave=2925210
[Último acceso: 18 Febrero 2014].

Diario Oficial de la Federacion (2013) *Que expide la Ley para la Regular las Agrupaciones Financieras*. En línea:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=&Clave=2982415
[Último acceso: 17 Febreo 2014].

Diario Oficial de la Federacion (2013) *Que Reforma el Artículo 27 y 28 de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos*. En línea:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=&Clave=2995002
[Último acceso: 3 Marzo 2014].

Diario Oficial de la Federacion (2013) *Que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Telecomunicaciones*. En línea:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=&Clave=2950498
[Último acceso: 10 Febrero 2014].

Diario Oficial de la Federacion (2013) *Que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. En línea:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=&Clave=3000211
[Último acceso: 12 Febrero 2014].

Diario Oficial de la Federación (2013) *Que Reforma y Deroga diversas Disposiciones del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales*. En línea: http://sil.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=&Clave=3018890[Último acceso: 2 Febrero 2014].

Instituto Internacional de Gobernabilidad (1998) "Douglass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano", Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. Obtenido en http://www.javeriana.edu.co/personales/jramirez/PDF/North-teoria_neo-institucionalista.pdf

Lechner, Norbert (1986) *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, CIS. Siglo XXI, España.

Olvera, Alberto (2012) "Ciudadanía precaria y crisis de la estatalidad democrática en América Latina: lecciones para México", en J. R. Cossío y E. Florescano (Coords.) *La Perspectiva mexicana en el siglo XXI*, FCE-CNCA-UV-SEV, México, pp.118-154.

OXFAM (2014) *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, OXFAM, Informe 178. www.oxfam.org, obtenido el 20 enero de 2014.

Pardo, Ma. del Carmen (1996) "La experiencia reformista mexicana", en. Ma. del Carmen Pardo (Coord.) *Teoría y práctica de la Administración Pública en México -lecturas básicas-* INAP, México, pp. 79-104.

Vázquez, G. Francisco (2005) "<<Empresarios de nosotros mismos>>. Biopolítica, mercado y soberanía en la gubernamentalidad neoliberal", en Javier Ugarte (Comp.) *La administración de la vida. Estudios biopolíticos*, Edit. Anthropos, España, pp. 73-103.

Veyne, Paul (2009) *Foucault. Pensamiento y vida*, Edit. Paidós, España.

Pertinencia del modelo secuencial de políticas públicas en la actualidad

Fernando González Figueroa

Resumen

En esta ponencia se presenta una reflexión sobre la aplicabilidad actual del modelo secuencial (MS) de políticas públicas. El trabajo contiene tres partes: la primera plantea concisamente el surgimiento de los estudios de las *políticas públicas*, la segunda aborda el concepto de *políticas públicas* y, la tercera muestra la viabilidad de la aplicación del MS de políticas en el contexto actual. Finalmente, a manera de corolario se presenta una recapitulación sobre la temática.

Palabras Clave: Política pública, Modelo secuencial, diseño, implementación y evaluación.

Introducción

El análisis de políticas públicas se ha convertido en la actualidad en un campo de estudio fértil, que se ha exportado a la mayoría de países que buscan tomar decisiones, centradas en estudios que minimizan los riesgos de la política y elevan su eficiencia y efectividad. Hoy los gobiernos responsables de implementar las políticas públicas, cuentan con más y mejores especialistas, agrupados en grupos de expertos conocidos como *think tank*, quienes se encargan de hacer todo el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de una política pública.

En realidad, el análisis de políticas públicas hoy se ha diversificado y han aparecido una gran variedad de modelos, que, desde distintos enfoques y marcos de análisis, proponen cómo llevar a cabo el proceso sistemático de la política. Al tomar en cuenta estas consideraciones, en esta ponencia se pretende hacer una reflexión sobre la aplicabilidad del modelo secuencial (MS) de políticas públicas, como uno de los modelos más difundidos en este campo de estudio.

El trabajo contiene tres partes: la primera plantea concisamente el surgimiento de los estudios de las *políticas públicas*, la segunda aborda el concepto de *políticas públicas* y, la tercera muestra la viabilidad de la aplicación del MS de políticas en el contexto actual. Finalmente, a manera de corolario se presenta una recapitulación sobre la temática.

1. El campo de estudio de las políticas públicas

Hasta antes de la década de los cincuenta del Siglo XX, la política no era considerada como una ciencia, los primeros estudios tuvieron como origen, la investigación de operaciones, por un lado, y, por otro lado, los aportes de la ciencia económica. Eran tiempos en que los estudios sobre política no contaban con un paradigma específico. Por ejemplo, en la década de los treinta del mismo Siglo, las ideas del célebre economista británico John Maynard Keynes fueron de tal impacto que, las decisiones de los gobiernos se hacían con un enfoque más economicista que político. Sería Harold Lasswell quien a través de encabezar un proyecto sobre “el conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política” utilizó por primera vez el concepto de *políticas públicas*, lo cual permitió integrar los distintos conocimientos, que, hasta ese momento, se encontraban dispersos. A la postre esto resultaría de gran utilidad para el gobierno en la toma de decisiones.²⁸

Otro de los pioneros fue Herbert Simon, cuyo principal interés se abocó a la toma de decisiones, particularmente a la idea de que el individuo actúa siempre con base a una racionalidad “limitada”, pero lo hace con el objeto de mejorar.²⁹ Popper fue otro de los grandes científicos que apoyó la teoría de Simon, al criticar duramente la visión inductiva del conocimiento. Para Popper los fenómenos son procesos en constante construcción, en los cuales no hay una verdad absoluta, por lo que los enunciados sobre la posible ocurrencia de un evento, siempre son refutables o falsables. En ese sentido, ni los fines, ni los medios de una política poseen validez absoluta.³⁰

En oposición a la postura de Simon, Charles Lindblom desarrolló una teoría conocida por los analistas como “la ciencia de salir del paso”. Dicha obra fue dada a conocer a fines de la década de los 50, en cuyo contenido Lindblom expone los principios básicos del incrementalismo. Este enfoque considera que la política, más allá de sus etapas o relaciones

²⁸ En un contexto donde los países recién acababan de salir de la II Guerra Mundial, junto a la creciente presencia del socialismo, los gobiernos estaban urgidos de encontrar nuevos mecanismos que les permitiera reorientar la política, justamente a través de un mejor proceso de sistematización de las ideas, en donde el principio de racionalidad sería uno de los ejes rectores de la formulación de políticas.

²⁹ Simon mostró que la racionalidad del individuo resulta en la práctica, una misión imposible de lograr, debido a los límites naturales del proceso cognoscitivo (Aguilar, 1992).

³⁰ Mientras Simon destacaba los límites de la racionalidad, Popper profundizó en su carácter progresivo, la cual, más allá de eliminarla, sólo se podía corregir. De esta forma, la formulación e implementación de políticas por parte del gobierno, estaban más cercanas de fracasar que de acertar en sus objetivos.

funcionales, es un proceso “interactivo”, donde cada uno de sus componentes se relaciona de manera integral, por lo que es difícil establecer un principio y un fin.³¹

Otro científico referente importante en el desarrollo de la ciencia política es David Easton, él se hizo famoso por su modelo de la “caja negra”, publicado a mediados de la década de los sesenta; el cual considera una serie de variables, en cuya esencia radica el *input* y el *output*; es decir, las entradas y las salidas o resultados del proceso de ejecución de la política (Parsons, 2007).³²

De acuerdo con Lasswell (1948), citado por Parsons (2007, p.52) “el uso del término ‘*políticas públicas*’ es útil para indicar la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir determinada asignación (incluida la autodesignación) de energía científica”. En efecto, Lasswell, citado por Aguilar (1992), señaló que el análisis de las políticas habría de considerar una doble dimensión; la del desarrollo de la política como ciencia, apoyada en métodos de investigación particularmente de la sociología y la psicología, y aquella orientada al mejoramiento de la información de que disponen los diseñadores. Por tanto, el papel central de la ciencia política, o de la “ciencia de las *políticas públicas*” como las llama Lasswell, consiste en el estudio del proceso de elaboración y ejecución de la política, a partir del cual se debe tomar en cuenta el contexto³³ social y económico, en que surge el problema público y, al que se pretende dar solución. Particularmente las conceptualiza como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (Lasswell, 1951, citado por Aguilar, 1992, p. 47).

³¹ El método del incrementalismo de Lindblom consistía en una actuación “por las ramas” en lugar de “ir a la raíz”; es decir, dada la amplia presencia de actores que toman parte en los problemas públicos, lo cual limita la autonomía del gobierno; lo más conveniente es actuar por áreas específicas en lugar de hacer grandes cambios en la política nacional. Para Lindblom hacer pequeños cambios y ajustes en la política resultaba menos costoso y, en consecuencia, las modificaciones podían ser absorbidas en menor tiempo, particularmente por los grupos de interés afectados. En síntesis “el incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de problemas públicos (Aguilar, 1992, p. 52).

³² Fue justamente en la década de los sesenta, cuando por parte del gobierno de los EEUU y de otros países, se elevó la necesidad de contar con estudios cada vez más específicos, principalmente en materia de educación, salud, transporte y urbanismo, entre otros. El crecimiento de las ciudades incrementó la demanda de servicios públicos, situación que, combinada con el desarrollo científico y tecnológico, contribuirían a generar las condiciones para la conformación de la ciencia política como área del conocimiento.

³³ En el estudio del contexto se debe considerar no sólo los eventos pasados y presentes; sino también algunos aspectos que pueden marcar el comportamiento tendencial de algunos aspectos que afecten el desempeño de la política.

En este sentido, el estudio de la ciencia política, entre otras cosas también se propone, mejorar el estado del conocimiento que permea la toma de decisiones y, desde un inicio quedó dividida en dos áreas: el *Knowledge of* y el *Knowledge in*; es decir, en *conocimiento de* la política y *conocimiento en* la política.³⁴

A fines de la década de los setenta, la ciencia política se convirtió en campo de estudio independiente por auspicio de la *American Social Science Research Council*. En los setenta, Aaron Wildavsky contribuiría significativamente con el desarrollo de la ciencia política.³⁵ De hecho los setenta y los ochenta significaron para los estudios de las *políticas públicas* una notable expansión del conocimiento, particularmente con la aparición de agencias de investigación, mejor conocidas en el medio como *think-tanks*³⁶ (Parsons, 2007).

Desde los ochenta los estudios de *políticas públicas* se extendieron a otros países y en la actualidad, buena parte de la producción, a parte de los Estados Unidos, se hace en Europa. En este sentido, el trabajo que hoy desempeña un analista en *políticas públicas*, lo hace a partir de una amplia gama de herramientas y modelos que tiene a su disposición con la idea de hacer un análisis más completo. La extensión y profundización de la teoría permite

³⁴ Por un lado, **el conocimiento de la política**, se refiere a la parte positiva del estudio de la misma. Describe cómo es el proceso de elaboración e implementación de la política, cuáles son los factores, eventos y actores que intervienen en dicho proceso; define y explica cada uno de los conceptos que toman parte en el ciclo de la política. También busca saber cómo un problema trivial o cotidiano se puede convertir en un problema público y cómo puede llegar a ser incluido en la agenda pública o al revés; por qué un problema intrascendente desde el punto de vista social, puede ser elevado a un problema público y ser considerado en la agenda de gobierno. Desde esta perspectiva, este bien puede ser el objeto de estudio de la Ciencia Política o la Sociología. Un objeto más del conocimiento de la política es cuestionarse por qué, invariablemente la política se desvía de sus objetivos y propósitos propuestos; y cómo selecciona los instrumentos y dispositivos que usa para la implementación de la política. Al final, el resultado de esta área de estudio de la ciencia política detectará si es que existen patrones de reproducción de la política que implementan los gobiernos para el logro de sus objetivos.

Por otro lado, **el conocimiento en la política**. Alude a la parte normativa del estudio de la política y tiene su fundamento en los aspectos científicos del bienestar; es decir, se encarga de estudiar el conjunto de valores éticos y morales que ayudan a mejorar la toma de decisiones deliberadas. Para ello ofrece las bondades del método científico, a través de métodos analíticos con el objeto de potenciar las decisiones racionales. Esta área de la ciencia política se propone, a partir de conocer los enunciados causales de la política, identificar cuál debe ser el procedimiento más adecuado, eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos de la política (Aguilar, 1992).

³⁵ Wildavsky en su actividad profesional se desempeñaba en elaboración de presupuestos y la teoría de presupuesto. Una de sus obras más conocidas es: *Política del Proceso Presupuestario*, la cual le valió el reconocimiento por la Sociedad Americana de Administración Pública, como una de las obras más influyentes en la administración pública en el último medio Siglo. Escribió alrededor de 39 libros y muchos artículos académicos, particularmente sobre el proceso presupuestario, el análisis de políticas, la administración pública, la cultura y la política (University of California Berkeley, 2013).

³⁶ De hecho estas agencias de investigación fueron un eje fundamental en la orientación que siguieron las *políticas públicas* en la década de los ochenta, toda vez que aportaron los elementos que debían tomarse en cuenta para un análisis más detallado del entorno en que se desarrollaban los problemas relacionados con las políticas.

ahora, que los especialistas se concentren en alguna determinada área del proceso de las *políticas públicas*; lo cual no implica, en modo alguno, el desconocimiento de las áreas en que ahora se encuentran segmentadas el campo de estudio de las políticas.

2. El concepto de política pública

En atención al campo específico de estudio de las políticas, una noción descriptiva sobre el concepto de política indica que se refiere al conjunto de herramientas y dispositivos que emplean los gobiernos para incidir en la corrección o tratamiento de fenómenos o problemas públicos relativos a la sociedad. De ahí que las *políticas públicas* estén referidas al ámbito *societal* o como dice Parsons [2007], están referidas a la dimensión de la actividad humana.

Etimológicamente, el concepto de política proviene del griego *polis* (*politikós*), el cual pasó al latín como *politia* o *politicus*, y al inglés medieval como *policie*, y es usado para referirse a los asuntos “de los ciudadanos o del Estado” (Pineda, 2007, Wordpress, 2006). Para Gramsci, la política es todo lo concerniente a las actividades del Estado, a través de la cual, la clase dirigente mantiene y extiende su dominio, con la aprobación, *voluntaria o no*, de los gobernados (Gramsci, 1975, citado por Meza, 1991).

Por su parte, Bobbio concibe a la política como "un instrumento necesario para la realización de cualquier forma de convivencia civil", en el que dicho instrumento no se emplea para fines personales; más bien, debe servir a los objetivos deseados por la sociedad (Bobbio, 1993, p. 59).³⁷

Como se observa, existe consenso en señalar que la política está referida a los aspectos institucionales de una sociedad, en cuyos mecanismos determinados, se elige a quienes representarán y ejercerán el poder. Para Aguilar (1992) este proceso define legítimamente a la autoridad, la cual actúa en un campo jurisdiccional con base a un marco normativo.³⁸

En este sentido, la política tiene que ver, ante todo con la acción del Estado, donde también se incluyen las acciones emprendidas por actores sociales, sean estos individuales o colectivos, incluso aquellas acciones que los involucran (Cuéllar y Martínez, 2001). Así

³⁷ En efecto, la forma de convivencia civil queda finalmente configurada por las relaciones entre los distintos grupos participantes que, invariablemente no corresponde a la voluntad de la mayoría.

³⁸ Para Aguilar el concepto como tal, no es algo definido; más bien aunque es producto de la experiencia, es un proceso que se construye a partir de dos cosas: por un lado las orientaciones teóricas, y por otro lado, a partir de los valores sociales. Al citar a Hecló, añade que “la política no es un fenómeno que se autodefinen, más bien es una categoría analítica...La política existe no por intuición, sino por interrogación de los fenómenos políticos” (Hecló, 1972, p.85, citado por Aguilar, 1992).

mismo, la política al estar respaldada por un marco jurídico, debe responder particularmente, al qué, cómo, para qué y sobre qué se va actuar, a partir de una declaración de intenciones, con metas y objetivos, previamente estructurados, en los cuales se estipulan todas las operaciones que han de llevarse a cabo para impactar, modificar y/o transformar el fenómeno de interés [Aguilar, 1993].³⁹

En consecuencia, “la política es, ante todo, un proceso y un curso de acción; es decir, no sólo lo que el gobierno deliberadamente quiere hacer; sino también lo que realmente hace, intencionalmente o no” (Friedrich, 1963, citado por Aguilar, 1993, p. 25). De ahí que la política entendida como la acción del Estado, es un concepto plural, más que singular; porque supone la puesta en práctica de un conjunto de acciones intencionales, sistemáticamente organizadas, planeadas, estructuradas, cuyo fin es obtener resultados. Así mismo, el análisis de sus acciones deberá ser integral y vigilado paso a paso; tanto prospectiva como retrospectivamente (Majone, 1997).⁴⁰

Como se observa, el concepto es ambiguo, sobre todo si no se tiene el debido cuidado de identificar a qué se refiere el analista y cómo lo emplea. Por ejemplo, Cuellar y Martínez (2001), señalan que algunos especialistas usan el concepto como singular para referirse a la *politic's*, y el término políticas (en plural), para referirse a la *policy*. De acuerdo con la literatura inglesa, *politic's*, se refiere a la forma de hacer política; es decir, a las acciones espontáneas de los actores sociales, sean estos o no parte del Estado.⁴¹ Por su parte, el término *policy*, está reservado para las políticas que se expresan en todas las acciones gubernamentales encaminadas al logro de objetivos específicos; este último es el utilizado para referirse a las *políticas públicas* (*public policy*). En el idioma inglés existe otro concepto, el de *polity*, noción utilizada para referirse a las esferas o comunidades de política.

³⁹ Aguilar agrega dos conceptos adicionales de política: el decisorio y el comportamental, el primero como su nombre lo indica, alude las decisiones secuenciales con arreglo a elección de medios para lograr ciertos fines, en tanto que el comportamental, se refiere a la acción o inacción; es decir, la postura que puede tomar una persona ante una decisión política, por ejemplo votar o no votar.

⁴⁰ Majone sostiene que toda política con pretensiones colectivas debe, por necesidad, argumentarse y explicarse sustancialmente, pero también debe ser persuasiva, no sólo en el proceso; sino también en la forma de comunicarse a la sociedad. Cabe agregar que el concepto de política revisado hasta ahora se aleja del concepto histórico que vincula al orden social con el Estado, lo cual nos habla de su carácter evolutivo.

⁴¹ El término acciones espontáneas se refiere a todo acto verbal o escrito que vierte una opinión sobre algún programa o política de gobierno, pero que no se encuentra sustentado en lineamientos sistematizados, planeados y debidamente organizados.

En un sentido genérico, el concepto *policy* alude a una decisión de seleccionar la mejor alternativa para la sociedad y, supone hablar de la racionalidad con que el Estado realiza sus actividades, de ahí que la *policy* cuente con los argumentos suficientes (o no) como para resolver problemas públicos [Orar, 1989, citado por Hernández, 1999]. En este sentido, la *policy* adquiere una connotación plural, que puede ser entendida como “las políticas” y al tratarse de las actividades del Estado, bien puede hablarse de “las *políticas públicas*”.⁴² De esta manera se identifican una serie de políticas como la social, la económica, la laboral, la agraria, la educativa, la de salud, entre otras.⁴³ Adicionalmente, el concepto *policy* supone que las acciones de la política están expresadas en un documento normativo; por ello, la literatura distingue entre las políticas como intenciones y las políticas como acciones.⁴⁴

Por ello, se debe tener especial cuidado de no confundir la acción gubernamental con las acciones [de manifestación u opinión] de alguna institución del Estado, e incluso de alguna institución no gubernamental. Esto es así, por dos razones; primero, porque cualquier acción de alguna institución sea o no del Estado no puede ser considerada como política,⁴⁵ especialmente sino se encuentra organizada, sistematizada y planeada de acuerdo a criterios normativos. Segundo y derivado de lo anterior, sólo las acciones que son impulsadas por las instituciones de gobierno, pero que cuentan con un sustento normativo y están orientadas a fines específicos, pueden ser consideradas como políticas.

Por la ambigüedad que en nuestro idioma ofrece el concepto de *políticas públicas*, especialistas como Cabrero (2005), prefieren el uso de *acción pública* para referirse a las *políticas públicas*, cuya noción se centra en “la construcción y la calificación de problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede o no delegar a una o varias agencias

⁴² Lógicamente, el carácter de política pública no se adquiere con la simple formulación e implementación de la política por parte del Estado, pues para ello se requiere de la inclusión de la sociedad en los procesos de construcción de la agenda pública que, de maneara consensuada delibere cuáles son los asuntos públicos a los que debe darse prioridad y no los que el Estado decida.

⁴³ En este sentido, Aguilar (1993) señala que no hay una sola política, porque no hay una sola sociedad.

⁴⁴ Esto representó un gran avance respecto a lo que en sus inicios significó las *políticas públicas*: catalogadas como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Jones, 1970, citado por Pineda, 2007), posteriormente Lasswell, citado por Aguilar (1993), se referiría a las *políticas públicas* como quién obtiene qué, cómo y cuándo.

⁴⁵ En todo caso sería una forma de hacer política, pero quedaría reducida a una opinión o postura que estaría alejada de la política sistematizada.

gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, citado por Cabrero, 2005).

En un sentido similar pero no igual, Cuellar y Martínez usan el concepto de acciones estatales para referirse:

A todas aquellas acciones imputables al Estado o alguna agencia estatal, reservando las etiquetas de política y políticas públicas como términos equivalentes para indicar un cierto conjunto de esas acciones: las que se orientan a cambiar una situación o estado de cosas existente o... a crear un nuevo estado de cosas mediante la intervención activa, sistemática y relativamente duradera de una agencia pública específica (Cuellar y Martínez, 2001, p. 162).

Este concepto de *políticas públicas* es idéntico al de política revisado líneas arriba, en el cual quedarían incluidos los programas de gobierno. Pero más allá de la variedad de nociones y conceptos, los especialistas coinciden en que las políticas públicas no son simples decisiones de escritorio; es decir, involucran una serie de elementos, factores y circunstancias para el logro de fines propuestos (Hernández, 1999).

Majone (1997) señala que la política no se reduce a un estudio racional y sistemáticamente rígido, pues está llena de intersubjetividades. Es importante reconocer los límites de la actuación de la política y estar consciente de que, no siempre lo deseable, es necesariamente factible; por ello, la política debe orientarse a lo socialmente posible (Aguilar, 1993, Majone, 1997).

Como se observa, la política es un concepto polisémico, en el cual uno puede encontrar una variedad de nociones y significados. Seguramente faltó incluir algunos otros autores de renombre como Pressman, Wildavsky, Hofferbert, Sabatier, Rabinovitz, Mazmanian y Rein, entre otros, que no por ello son menos importantes. A continuación, y para efectos de brindar una reflexión sobre la aplicabilidad del MS de las políticas, se presenta no sólo sus características y fortalezas; sino también las críticas de ha sido objeto.

3. El ciclo de la política⁴⁶

Conocido en el medio de los analistas como el modelo secuencial de políticas públicas o también llamado “enfoque de libro de texto”, el MS ha sido ampliamente utilizado por muchos analistas, pero también ha sido objeto de varias críticas, de las cuales me ocuparé a continuación. Son varios los autores que han escrito sobre el ciclo de la política, entre ellos Lasswell (1956), citado por Parsons (2007); Bardach (1998); Guy Peter (1995); Aguilar (1993), Knoepfel *et al* (2007), y muchos otros más, que por no citarlos, no son menos importantes.⁴⁷

Genéricamente el MS sólo indica un procedimiento, el cual permite a los analistas, especialmente a quienes se inician en el análisis de políticas, contar con un marco referencial, en cuyo contenido se identifica cada una de las etapas, por las que generalmente atraviesa una política. No obstante, de ninguna manera, el marco por etapas, refleja el comportamiento que adoptará la política una vez implementada (Parsons 2007).

El MS de la política denota un orden lógico, más que cronológico; es un mapa artificial que sirve de guía para describir cada una de las etapas que forman parte del proceso. La referencia de este marco o mapa, obedece a que, en la práctica, ninguna política es igual, todas son únicas e irrepetibles, por lo tanto, cada etapa tendrá sus propias características: podrán ser idénticas, pero no iguales (Ejea, 2006; Parsons, 2007).

A lo largo de las últimas décadas del siglo pasado, las etapas del ciclo de la política han cambiado, desde que el ya clásico modelo de Lasswell (1956), citado por Parsons (2007) apareciera como una obra de referencia importante para los analistas de políticas públicas. Entre los elementos que dictaba Lasswell como parte del ciclo de la política, estaban: la inteligencia, la promoción, la prescripción, la invocación, la aplicación, el impacto y la evaluación.

A la propuesta de Lasswell se sumaron otras, pero casi todas coinciden en que el punto de partida debe ser el planteamiento y definición del problema. Posteriormente el proceso continúa con la identificación de posibles respuestas, soluciones alternativas, la

⁴⁶ Dado que el objetivo de la investigación no se centra en el estudio del modelo secuencial o ciclo de la política, no se profundiza en describir y analizar cada una de las etapas del modelo. Sólo se presentan algunos de los modelos más utilizados por los analistas y se procura mostrar tanto las ventajas, pero también las críticas al modelo.

⁴⁷ Otros de los precursores del modelo secuencial son Charles O., Jones, Jame E., Anderson y Nelson Polsby.

evaluación de opciones, la selección de posibles dispositivos de *políticas públicas*, y finalmente la implementación y la evaluación [Figura 1].

Figura 1. El ciclo de vida de las *políticas públicas*



Fuente: tomado de Parsons [2007, p. 111].

El modelo o mapa de la figura 1 presentado por Parsons trata de integrar varias de las propuestas de los modelos influyentes utilizados por los analistas en la década de los setenta y ochenta del siglo pasado. De manera reciente, estos modelos se han actualizado, con algunas modificaciones. Por ejemplo, Roth (2008), utiliza cinco etapas para el proceso de análisis de las políticas:

- Identificación e institucionalización del problema
- Formulación de soluciones o acciones
- Toma de decisión
- Implementación y...
- Evaluación

Por su parte, el modelo sugerido por Knoephel, Larrue y Varone, contiene únicamente cuatro etapas, algunas de ellas segmentadas, tal como se muestra en la figura 2.

Con referencia a esta propuesta secuencial de la política, Subirats señala que la definición del problema público requiere tomar en cuenta la *delimitación del problema* a resolver [DP], así como los actores públicos que toman y tomarán parte en sus distintas formas de intervención en el problema. En la etapa dos quedarían incluidas todas las decisiones de tipo

legislativas o reglamentarias a la cual Subirats le llama *programa de acción político administrativo* [PPA], así como la designación de actividades o *acuerdo político administrativo* [APA]; es decir, en manos de quien recaerá la toma de decisiones. La etapa tres contempla los planes de acción [PA] que se ejecutarán, así como los procedimientos de implementación [*outputs*], donde se incluyen las actividades y decisiones administrativas que podrían ser aplicadas. Finalmente, el modelo concluye con la etapa de evaluación donde se medirán los alcances de la política implementada. Para ello se debe considerar los cambios experimentados por la población objetivo, a través de los cuales se reflejará los impactos de la política o programa público implementado.⁴⁸

Otro de los modelos más utilizados recientemente en el análisis de políticas públicas es el de Bardach (1998) conocido en el medio como los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. En este trabajo, más que un manual (como lo refiere el título de la obra), es documento que permite al analista identificar las posibles rutas y actividades que suelen presentarse en y durante el proceso de elaboración, implementación y evaluación de la política. Bardach muestra tanto los problemas teóricos subyacentes en cada una de las etapas, así como los problemas éticos inmersos en el proceso de la política; en esta obra él advierte que su intención no es definir el proceso; sino una propuesta metodológica que el analista construye y reconstruye permanentemente a través del ensayo y el error. Los ocho pasos de Bardach son:

1. Definición del problema
2. Obtención de la información
3. Construcción de alternativas
4. Selección de criterios
5. Proyección de resultados
6. Confrontación de costos y beneficios
7. Decida
8. Cuento su historia

⁴⁸ En efecto, el diseño, implementación y evaluación de la política pública, requiere de una amplia movilidad de recursos, los cuales deberán estar cuidadosamente seleccionados y deberán ser utilizados con eficiencia por parte de los tomadores de decisiones y los ejecutores. Ello no garantiza el éxito pero si asegura un mejoramiento en la población objetivo a la que va destinada la política pública.

Figura 2 El ciclo de vida de las políticas



Fuente: tomado de SUBIRATS, *et al.*, [2008, p.116]

Finalmente, otro de los modelos que ha sido un marco de referencia importante para los analistas es el de Jones (1970), citado por Estévez y Esper (2005) quien le otorgó una singular importancia a la teoría de sistemas, particularmente a la retroalimentación en cada una de las etapas del proceso. La característica peculiar de este modelo, con el que también coinciden otros autores como Bardach, es que las actividades de cada etapa se llevan a cabo a partir de la observación de los fenómenos de interés por los analistas; pues cada una implica funciones o actividades distintas. La figura 3 muestra el modelo de Jones, actualizado por Estévez y Esper (2005).

Este mismo modelo secuencial de Jones, sería actualizado por Anderson (1975) citado por Estévez y Esper (2005), cuyo proceso quedaría simplificado a cinco etapas: agenda, discusión, decisión, implementación y evaluación.

Como se observa, más allá de las diferencias entre las etapas del MS, todos coinciden en tres de ellas: la identificación y definición del problema, la implementación y la evaluación. Junto a esto, son varios los autores como Del Castillo y Méndez (2006) y Knoepfel *et al* (2003), citados por Ejea (2006), Aguilar (1993), quienes señalan las ventajas de usar el MS como instrumento de análisis, entre ellas se encuentran:

1. Proporciona una visión de conjunto del proceso de la política
2. Señala el qué, cómo, cuándo y para qué de la política
3. Reduce su complejidad
4. Identifica actores
5. Clarifica la distribución de funciones y responsabilidades
6. Identifica retos
7. Emplea una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios
8. Detecta errores y lagunas
9. Ayuda a distinguir las políticas públicas de las gubernamentales
10. Facilita la retroalimentación

No obstante, de sus fortalezas, el MS ha sido objeto de numerosas críticas; por ejemplo, Nakamura (1987) citado por Estévez y Esper (2005), Sabtier y Jensjins-Smith (1993) citado por Parsons (2007) señalan varias desventajas de dicho modelo:

1. *Da una interpretación incorrecta de un mundo que no es coherente, por lo que no puede someterse a pruebas empíricas*
2. *Caracteriza la formulación de la política como un proceso básicamente legalista “de arriba hacia abajo” ...*
3. *Desconoce el mundo real de la formulación de políticas, que implica múltiples niveles de gobierno y ciclos de interacción.*
4. *No aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente.*
5. *No da paso a una visión integral del análisis del proceso de las políticas públicas ni al análisis (conocimiento, información, investigación) que se usa en el proceso de las políticas públicas, el cual sólo ocurre en la etapa de “evaluación” (P. 113).*

De lo anterior, y pese a la dura crítica de los detractores –mismas que comparte Parsons–; el modelo ha demostrado que la fragmentación de la política por etapas, ha permitido a los analistas especializarse en una o más de las etapas del proceso, a la vez que ha dado origen al surgimiento de teorías, cuyo objeto ha sido la fundamentación de los eventos ocurridos en cada parte del proceso (Roth, 2008).

Por ejemplo, en la construcción de la agenda pública, se puede mencionar a los modelos de Cobb y Elder (1972), o el de Kingdon (1984) citados por Roth (2008). En la actualidad,

los campos de análisis del MS se centran básicamente en cuatro vertientes: los que se realizan el análisis funcional-gubernamental; es decir, “de arriba hacia abajo” (*top-down*); los que realizan el análisis en sentido inverso: “de abajo hacia arriba” (*botton-up*); los que prefieren el análisis mixto, también conocido como “proceso social” y los que privilegian el análisis desde una perspectiva gerencial (*new-management*) (Aguilar, 1993; Hughes, 1994, citado por Roth, 2008).

Con relación a la evaluación, parece ser que esta etapa es en la actualidad, una de las más independientes del ciclo de la política; toda vez que ha logrado construir un campo específico de análisis, fragmentando aún más el campo de la evaluación de la política. Por ejemplo, en México el CONEVAL utiliza distintos tipos de evaluación para medir la eficacia, la eficiencia y la efectividad de una política. Al respecto es posible hablar de evaluación de diseño, evaluación de consistencia y resultados, evaluación de impacto, evaluaciones complementarias, entre varios otros.⁴⁹

Adicional a las posturas anteriores, Peters (1992) citado por Estévez y Esper (2005, p. 13), señala que el modelo secuencial, en realidad no es un modelo; por lo que “debe ser visto como una herramienta heurística utilizada para categorizar eventos que ocurren durante el desarrollo de las políticas”, para hacerla más comprensible. De ahí que los especialistas recomienden ser muy cuidadosos al utilizar el modelo secuencial como referente para el análisis de una política; sobre todo en aquellos analistas que pretenden usar el modelo como un manual o “receta de cocina”; siendo así, es muy probable que el resultado del análisis sea limitativo e incluso espurio.

En este sentido, Subirats *et al* (2008), señalan que los modelos para el análisis de políticas públicas, necesariamente parten de una serie de supuestos y por tanto tienen restricciones. Esto se debe a que la *praxis* es un entorno dinámico y expuesto a cambios turbulentos; por lo que ni la programación de la mejor política pública logrará anticipar todas las modalidades

⁴⁹ La evaluación de diseño es aquella que permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales. Por su parte, la evaluación de consistencia y resultados da la posibilidad de tener **un** diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados. Así mismo, la evaluación de impacto mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende. Finalmente, las evaluaciones complementarias son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño (Tomado de <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Proceso-de-Evaluacion.aspx>).

y elementos en juego presentes durante su implementación. Ante este escenario es posible esperar conflictos o dificultades para alcanzar los objetivos previamente planteados.⁵⁰

Subirats *et al*, señalan que, ante estas circunstancias, es muy recomendable que las agencias gubernamentales incorporen hoy lo que se conoce como el “modelo teórico integrado”, cuyos principales elementos son:

- La concreción del “contenido sustantivo” de la política pública
- La consolidación del “espacio de una política pública”
- La consolidación de un “capital institucional” y,
- La explotación de todo el “abanico de recursos”

Esta recomendación, más allá de las distintas etapas del modelo propuesto, enmarca muy bien en tres aspectos: primero en la definición general del producto, segundo en su transformación operacional y tercero en la descripción esquemática del proceso de decisión. Tales dimensiones analíticas permitirán comparar desde una *perspectiva constructivista*,⁵¹ a los actores con los recursos empleados, con las instituciones y por supuesto con el producto. Recordemos que, con base al criterio de la teoría sistémica, en el modelo secuencial del análisis de las políticas, en cada etapa, es posible hablar de un producto, el cual sería la entrada a la otra etapa del proceso de la política.

4. Corolario

Sabemos que en la actualidad el conocimiento avanza muy rápido, por lo que las teorías, los marcos de análisis y los modelos también han mejorado sustancialmente y ahora, se cuenta con una amplia variedad de opciones para hacer análisis de políticas públicas. Sin embargo, como bien señalan los expertos, el análisis de políticas no es un asunto que, por muy avanzado, pueda encapsular a los problemas públicos y, tampoco que un mismo tipo de análisis sea utilizado en una amplia variedad de fenómenos y problemas sociales.

Probablemente esta reflexión induzca a desinhibir al analista y, desistir de usar el MS como un medio para el análisis de políticas y, en consecuencia, optar por otras opciones. No

⁵⁰ En ocasiones los obstáculos pueden derivarse del mismo marco jurídico; esto puede ocurrir porque durante el diseño no se consideraron las reglamentaciones vigentes o incluso aspectos de usos y costumbres de la población.

⁵¹ La perspectiva constructivista es fundamental en la definición del problema público y alude a la realidad social como una construcción histórica, temporal y espacial. Además toma en cuenta no sólo a los sujetos a quienes va dirigida la política pública; sino también aquellos que estuvieran en contra de su ejecución.

obstante, tal y como señalan Del Castillo y Méndez (2006) y Knoepfel *et al* (2003), citados por Ejea (2006), Aguilar (1993, entre otros; el MS más que un modelo es una herramienta que, siendo conscientes de sus límites, puede simplificar y orientar sistemáticamente el trabajo de los analistas. Esto significa la más absoluta consciencia de los imprevistos o circunstancias que se pueden presentar a lo largo del proceso de la política y, por lo tanto, podrían cambiar y desviarla de sus objetivos previamente contemplados.

En consecuencia, la presencia de factores no previstos durante el proceso ha generado, más que retrocesos, un avance más en el proceso de las políticas, toda vez que ha permitido desarrollar estrategias de intervención y modificación de la política, durante su fase de implementación.

Finalmente, el éxito del modelo como herramienta heurística dependerá de la capacidad del gobierno para involucrar a los distintos actores interesados en resolver el problema público en cuestión.

Bibliografía

- AGUILAR, Villanueva Luis F. [1992]. “Estudio Introductorio” en *La hechura de las de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva, (editor), editorial Porrúa, México.
- _____. [1993]. “Estudio Introductorio” en *La implementación de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva, (editor), editorial Porrúa, México.
- BARDACH, Eugene (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, CIDE.
- BOBBIO, Norberto (1993). *La duda y la elección. Los intelectuales y el poder en la sociedad contemporánea*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- CABRERO, Mendoza, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.
- CUÉLLAR, Saavedra Oscar y Víctor Hugo Martínez Escamilla [2001, julio-diciembre]. “Notas sobre el análisis de las políticas públicas. Las políticas públicas como cuasiexperimentos”, en revistas Regiones y Desarrollo Sustentable, N. 1, año I, El Colegio de Tlaxcala, México.
- ESTÉVEZ y Esper (2005). “Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas: sus etapas”, en *revista de la Administración Federal de Ingreso Públicos*, Buenos Aires, Argentina.
- EJEA, Mendoza Guillermo (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas*, UAM, Azcapotzalco. En Línea: http://www.cshenlinea.azc.uam.mx/02_inv/archivos/reportes/eco/lec/vlec021.pdf, consultado el 27 de abril de 2013.
- GRAMSCI, Antonio (1975). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el estado moderno*, México: Juan Pablos.
- HERNÁNDEZ, Gustavo [1999]. Análisis de las políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia, en *Revista electrónica de Estudios Sociales*, pp. 80-91; ISS: 1900-5180, en línea: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/100/index.php?id=100>, consultado el 29 de abril de 2013.
- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, Universidad de Guadalajara, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.

- MEZA, Padilla, Emilio (1991). ¿Qué es la política?, en revista Vínculo Jurídico, abril-septiembre, Universidad Autónoma de Zacatecas. En línea: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvj/rev6-7-7.htm>, consultado el 19 de junio de 2013.
- PARSONS, W. [2007]. *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso, México.
- PETERS, Guy (1995). “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba”, en *Gestión y Política Pública*, volumen IV, N. 2, segundo semestre.
- PINEDA, Pablos, Nicolás (2007). *El concepto de política pública: alcances y limitaciones*, documento de trabajo, presentado en el seminario de políticas públicas, febrero. En línea: http://www.territoriochile.cl/modulo/web/politica_publica/politicas_publicas.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2013.
- ROTH, André-Noël. (2008, julio-diciembre). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”, en *Estudios Políticos*, N. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- SUBIRATS, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone [2008]. *Análisis y gestión de las políticas públicas*, editorial Ariel, Barcelona, España.
- WEBER, Max (1984). *Escritos políticos*, México: Folios, 2ª ed., Tomo I.
- WORDPRESS (2006). *Etimología de la lengua española*. En línea: <http://etimologia.wordpress.com/2006/12/08/politica/>, consulado el 19 de febrero de 2014.

Participación ciudadana y poder local ante la crisis del Estado en la era global

Robert González García

Resumen

El artículo pretende profundizar en el concepto de globalización, y explicar las dos respuestas que desde la ciencia política se están verificando como más factibles para enderezar el modelo neoliberal hacia una globalización solidaria y humana. Por un lado -y paradójicamente- el proceso de globalización debilita la posición de los Estados-Nación, pero deja el campo abierto al fortalecimiento de los poderes locales. Por otro lado, la sociedad civil, a través de la creación de redes de movimientos sociales y asociativos, ya empieza a dar una respuesta práctica a la crisis del Estado. El primer apartado discutirá con autores ya clásicos el concepto de globalización. En el segundo se hará énfasis en la crisis política del Estado, es decir, de las democracias representativas. En los apartados 3 y 4 explicaremos por qué el fortalecimiento del poder local y de los movimientos sociales son procesos inherentes a la globalización y pueden revertir el sentido neoliberal de la misma. Finalmente, en las conclusiones, sintetizaremos cuáles son los principales retos que plantea la crisis del Estado en los términos apuntados de participación ciudadana y municipalismo. Como nos explicaba Karl Marx hace ya varios años, el propio sistema genera las contradicciones que lo superarán. En este caso, la globalización abre la posibilidad de fortalecer los gobiernos locales y de globalizar las resistencias y las solidaridades.

Palabras clave: globalización, crisis, Estado, movimientos sociales, participación ciudadana

1. ¿Qué es la globalización?

Son muchas, variadas y contradictorias, las aportaciones teóricas que desde las ciencias sociales se han hecho al debate sobre la globalización en los últimos años. No es el objeto de este artículo enumerarlas, analizarlas o discutir las de forma exhaustiva, pero nos interesará dar un breve repaso a las principales características del proceso de globalización. En el siguiente apartado se reflexiona sobre el concepto de globalización, a través de una pequeña síntesis de parte de la extensa literatura existente. Además, se analizan algunos de los efectos de la globalización que serán profundizados en los apartados subsiguientes.

1.1. Problemas conceptuales

Para algunos autores el proceso de globalización puede definirse como la internacionalización de los flujos financieros y la expansión en profundidad de los mercados (Fernández-Durán y Etxezarreta, 2001). La globalización sería -para estos autores- el nombre que se da a la etapa actual del capitalismo o la nueva forma histórica que éste adopta. Asimismo, la globalización actual debe caracterizarse de neoliberal, pues defiende la supremacía del mercado sobre los intereses sociales. Algunas de las consecuencias del modelo de globalización neoliberal imperante son el crecimiento del mercado en frente de lo público y la despolitización de más y más esferas de la vida social. Se considera que el mercado es mejor gestor que el Estado, con lo que numerosos campos de la gestión como la sanidad o la educación, salen paulatinamente de la esfera política tradicional para situarse cada vez más en la económica. Este hecho está provocando una creciente desregulación y un proceso de privatización de los servicios sociales (Colom, 2001).

Estos cambios han sido posibles gracias a una estructura determinada de las organizaciones internacionales, acompañada por una ideología neoliberal. Las instituciones internacionales de Bretón Woods (FMI y BM) han conocido grandes transformaciones a partir de la crisis del petróleo de los años 70, que las han convertido en las garantes de esta nueva ideología. Con la caída del muro de Berlín, en 1989, los dirigentes de las dos grandes potencias anglosajonas acuñaron la expresión “*There is no alternative*”, dando lugar a la tesis del fin de la Historia de Fukuyama (Echart, López, et. alt., 2005). Este artículo se adhiere a estas corrientes teóricas que apuntan hacia la adjetivación de neoliberal para la globalización realmente existente. Aunque, como es evidente, se podrían dar, o se dan en algunos campos,

“otras globalizaciones” (nuevas tecnologías, derechos humanos, valores, etc.) no necesariamente coherentes con la neoliberal, pero si situadas bajo su dominación.

A nivel analítico y para dar pistas sobre las diferencias entre neoliberalismo y globalización, parece interesante la distinción que hace Beck entre *globalismo*, *globalidad* y *globalización*. Este último vocablo:

“significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios” (Beck, 1998b:167).

El globalismo sería -según Beck- sinónimo de ideología neoliberal, pero también de las ideologías antineoliberales. De alguna manera, el globalismo sería el campo de batalla ideológico del proceso de globalización, donde las diversas corrientes pugnarían por direccionar dicho proceso. Por este motivo, el debate no estaría ya entre liberales y proteccionistas; ni entre liberales y conservadores. En la era de la globalización el neoliberalismo se enfrentaría a una gran diversidad de voces críticas, representadas, entre otras, por los movimientos de resistencia global y el proceso de los foros sociales (el llamado “movimiento antiglobalización”, del cual se reflexiona más adelante).

El concepto de *globalidad*, finalmente, haría referencia a la definición de Sociedad Mundial. En la medida en que exista entre la población una percepción y reflexividad entorno a la globalidad, se podrá afrontar la tarea de la construcción de una nueva modernidad que mantenga la posición de autocrítica, reflexione constantemente sobre sí misma, y camine hacia un proyecto de desarrollo social y ecológicamente sostenible de producción de bienestar (Beck, 1998a).

1.2. La internacionalización de la economía

Según Manuel Castells (1998), la nueva era se caracteriza por la aparición de una nueva economía a escala mundial, una economía que se puede definir básicamente con dos adjetivos: *informacional* y *global*. Informacional porque la productividad y la competitividad dependen de la capacidad de información (de los recursos de conocimiento e información) y global por la organización a escala global de la producción, el consumo y la circulación de bienes, servicios y personas.

Las causas del surgimiento de esta nueva economía interconectada e interdependiente se encuentran, básicamente, en la revolución tecnológica de la información. La información se convierte en el producto del proceso de producción, lo cual implica un incremento de la productividad y la eficiencia, siempre que se den los cambios organizativos e institucionales adecuados.

Las empresas -en aras de incrementar la rentabilidad- y los Estados -para garantizar una mayor competitividad de sus empresas- se lanzan a la innovación tecnológica y a la búsqueda de nuevos mercados, produciendo un crecimiento importantísimo del comercio internacional. Para conseguirlo, se incrementan las capacidades de comunicación mediante la desregulación de los mercados y las nuevas tecnologías de la información (Castells, 1998). De esta reestructuración se benefician inmediatamente las empresas de alta tecnología y las sociedades financieras, lo cual aumenta la rentabilidad del capital. Pero al mismo tiempo, este incremento de la rentabilidad es compatible con una ralentización del movimiento de la productividad, debido a la persistencia de empresas obsoletas y de actividades de servicios de poca productividad.

La globalización implica también la comprensión del espacio-tiempo. Por lo que respecta a la economía, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, le permiten funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. Operaciones reales de intercambio de divisas tienen lugar en las redes de la información, lo cual autonomiza los flujos de capital de la economía real.

A pesar de que existen aún algunos límites para poder hablar de una globalización total de la economía, varios factores apuntan hacia una interdependencia creciente: la Ronda Uruguay del GATT, la OMC, el proceso de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio (Canadá, EEUU, México), el ALCA (para América Latina), la intensificación de los intercambios económicos con Asia, la incorporación de los Países del Centro y el Este de Europa, incluida la ex URSS y los PECOs⁵², el papel creciente del comercio y la inversión extranjera y la integración casi-total de los mercados de capital.

⁵² Países de la Europa Central y Oriental

1.3. La “nueva” división internacional del trabajo

El trabajo también pasa a ser un recurso global. Las empresas pueden escoger dónde situarse en función del tipo de fuerza de trabajo que necesitan, pueden solicitar mano de obra más calificada de otros lugares, utilizar mano de obra barata proveniente de la inmigración o directamente deslocalizarse para obtener menores costes laborales.

Esta nueva economía, lejos de acercar los ciudadanos del mundo, ha generado una nueva división internacional del trabajo, que acentúa las desigualdades y abre las puertas de la exclusión social a millones de seres humanos.

Tal y como demuestra Castells (1998), la economía global está segmentada: sus efectos abarcan a todo el planeta, pero su operación y estructura reales alcanzan sólo a determinados segmentos de las estructuras económicas, los países y las regiones, en un tanto por ciento variable según la posición particular del país o región en la división internacional del trabajo.

Esta nueva división internacional del trabajo es reflejo de una estructura con arquitectura duradera y geometría variable de la nueva economía. El mundo se organiza de manera asimétricamente interdependiente alrededor de las tres regiones dominantes, la *Triada* (Europa, Norteamérica y el Pacífico Asiático) y de una manera cada vez más polarizado entorno a cuatro ejes globalizados, que atraviesan fronteras y oponen zonas productivas con abundante información y ricas versus zonas pobres, económicamente devaluadas y socialmente excluidas.

Así, por lo que respecta a la arquitectura de la nueva economía informacional global, y a nivel macro, las regiones de este mundo globalizado se sitúan como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. Arquitectura de la nueva economía informacional global

División internacional del trabajo	Regiones		
Dominantes y fuertemente interdependientes	Norte América	Unión Europea	Japón y Pacífico asiático
Emergentes	Brasil	Rusia	India, China
Dependientes	América Latina	PECOs, Ex-URSS y Magreb	Resto de Asia y Oceanía
Excluidas	África		
Situación inestable	Oriente Medio		

Fuente: elaboración propia con base en Castells, 1998: 128 y ss.

Por lo que respecta a la geometría de la nueva economía informacional global, ésta es mucho más variable y se articula alrededor de cuatro posiciones:

- Los productores de alto valor, basados en el trabajo informacional.
- Los productores de gran volumen, basados en el trabajo de bajo coste.
- Los productores de materias primas, basados en los recursos naturales.
- Y los productores redundantes, reducidos al trabajo devaluado.

El emplazamiento diferencial de este tipo de trabajo también determina la prosperidad de los mercados, ya que la generación de ingresos dependerá de la capacidad para crear valor incorporado por cada segmento de la economía global. La cuestión esencial es que estas posiciones diferentes no coinciden con las fronteras de los países y las regiones. Están

organizadas en redes y flujos que utilizan la infraestructura tecnológica de la economía informacional global.

El primer segmento es el segmento dominante de toda la estructura global, mientras que el cuarto sería la puerta de entrada de la exclusión social. Los dos escalones intermedios responden a los vestigios de la sociedad industrial, que son aún necesarios, pero que pierden peso dentro de la nueva división internacional del trabajo en una sociedad postindustrial dominada estructuralmente por el trabajo informacional.

Las deslocalizaciones -que tanto preocuparon a los sectores trabajadores de Europa- las imposiciones económicas y sociales a los Estados a cambio de inversiones o la evasión fiscal legal, son algunas de las características de esta subpolítica de las empresas transnacionales.

1.4. Cambios en la cultura y en las identidades

La globalización no se puede explicar solamente en términos económicos. Otra de sus características, la compresión del espacio-tiempo y el incremento de las comunicaciones (incluida la invención de Internet), tendrá profundas consecuencias de tipo cultural.

Para Laïdi la globalización es:

“un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que ponen en acción una proximidad planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia a un mismo mundo) y temporal (la simultaneidad)” (Laïdi, 1997: 12).

Las consecuencias de este movimiento planetario para la acción práxica, consisten en el surgimiento de una identidad negociada en intensa interacción y en la complejización e interdependencia creciente de los modos de acción públicos. La generación de identidad es una tarea básica para la acción colectiva. Sin la generación de un “nosotros”, es imposible que en las redes de relación aparezca la necesidad normativa de actuar (Melucci, 1998). Se podría pensar que la convergencia mundial de las agencias nacionales, el desarrollo de formas culturales comunes y la simultaneidad planetaria que mundializa la cotidianidad, estarían muy relacionadas con el surgimiento de nuevos movimientos sociales y redes críticas de

carácter global o de características similares. De modo complementario, la comprensión del espacio-tiempo es también la causa de la aparición de dinámicas localistas de la globalización, tales como la reconstrucción de las diferencias (muy acentuada con la llegada de nuevos contingentes migratorios) y el redescubrimiento de la propia cultura.

En todo caso, es necesario distinguir entre identidades proyecto e identidades refugio. Ante los cambios acelerados, el retorno al localismo estaría relacionado a la identidad como recurso defensivo y diferenciador. Esta visión esencialista de la identidad, que busca unas raíces estables y profundas (basadas en la historia, la biología o la religión) que den coherencia al propio espacio vital, ha recibido el nombre de “identidad refugio” (Castells, 1998). Desde la identidad refugio, se reinterpreta la realidad externa al grupo de pertenencia como agresiva. Esta identidad suele estar muy presente en los discursos sobre la migración de la población autóctona, y se manifiestan como reacción xenófoba al proceso de globalización neoliberal.

En oposición, existe una versión más compleja, la *identidad proyecto*, que sólo se manifiesta en contextos de acción, comunicación e interpretación, que rompen el aislamiento a que son sometidas las diversas comunidades en los contextos multiculturales que propicia la globalización neoliberal. Esta identidad se estructura a través de elementos racionales, mediante los cuales los ciudadanos llegan a acuerdos sobre derechos y responsabilidades comunes. Por tanto, la identidad proyecto implica conciencia, conocimiento del “otro” y acciones conjuntas. La identidad proyecto genera identidades compartidas desde las cuales se pueden establecer acciones hacia el cambio social y espacios del devenir (Deleuze y Guattari, 2002). Estos espacios trascenderían incluso la racionalidad, para convertirse en espacios de afinidad y simbiosis entre partículas adyacentes, desde los cuáles generar subjetividades orientadas a la acción transformadora (Braidotti, 2004). En este tipo de identidad podrían surgir movimientos sociales soberanistas no excluyentes ni xenófobos, sino integradores de una multiplicidad de sujetos con una identidad difusa pero compartida. Otro aspecto, relacionado con las identidades, y que es consecuencia del proceso de globalización creciente y del fin de la política de bloques con la caída del muro de Berlín, es lo que algunos autores han denominado “la pérdida de sentido” (Laïdi, 1997). Con la desaparición de la URSS ya ninguna nación se atreverá a aceptar el desafío de una nueva trascendencia ideológica. Pero no sólo los Estados reciben los efectos de la mundialización

y del hundimiento del sistema de bloques, también los sindicatos, las iglesias, las asociaciones internacionales y los partidos políticos se ven enfrentados a la fragmentación de intereses, de pasiones y de representaciones. Además, las tendencias al individualismo en las sociedades occidentales pueden condenar a la acción colectiva a una total pérdida de finalidad. El final de la “utopía comunista” e incluso de la socialdemócrata (hundimiento progresivo de los estados de bienestar), se contraponen con unos avances tecnológicos que incentivan unas aspiraciones de nivel de vida cada vez más altas. La crisis de sentido se puede expresar en el preocupante desfase entre la esperanza de cambio y el descrédito ideológico de los grandes esquemas de la transformación social. Aunque -como veremos- los movimientos sociales y la participación ciudadana pueden ser los únicos capaces de revertir este proceso.

Con la globalización neoliberal, la mayoría de los individuos comprueban que el crecimiento económico de su nación no garantiza su seguridad económica personal, ni tampoco su puesto de trabajo. El divorcio entre poder y sentido es aquí descarnado y se convierte en una brutal falta de perspectivas de futuro. Para Laïdi (1997) este será un factor estructural de las nuevas sociedades. Siguiendo este esquema, los actores sociales llegarían sucesivamente a niveles más altos de duda con respecto a su capacidad de actuar, en primer lugar, por la falta de perspectiva global y, en segundo término, porque la fragmentación y complejidad de la realidad les parece tan grande, que no le incentiva en absoluto a la acción. El destino ya no tiene representación simbólica y “el enemigo” no puede ser identificado dentro de la generalización del fenómeno multinacional, que le libra de toda carga política o emocional fuerte.

2. El papel del Estado y la crisis de las democracias representativas

Según Castells (1998), la doble necesidad de desregulación y nuevas tecnologías, sume a los estados en una paradoja: al mismo tiempo que se convierten en un actor crucial del nuevo capitalismo mediante las privatizaciones de los bienes y servicios públicos y la desregulación de los mercados, se ven empujados a invertir en los sectores estratégicos de las tecnologías de la información, por lo que deben invertir en educación e investigación. ¿De dónde sacarán el dinero para financiar el desarrollo tecnológico si cada vez más las empresas pagan menos impuestos?

La globalización para Beck (1998a), implica una salida de “lo político” del marco de los estados y el advenimiento de un nuevo tipo de sociedad, donde el principal axioma no consiste en la distribución de los bienes, como en la sociedad industrial, sino en la distribución de los riesgos. Ambos aspectos, salida de lo que es político del dominio de los Estados y escenificación del riesgo, tienen unas consecuencias políticas importantísimas. El mismo Beck (1998b) ya apunta el rotundo fracaso del clásico eje izquierda/derecha, así como la oposición existente entre el modelo de sociedad del riesgo generado por la globalización, y el diseñado por los Estados del Bienestar Democráticos. Beck reflexiona sobre la progresiva pérdida de poder de los Estados nación y la progresiva acumulación de poder por parte de las empresas transnacionales. La nueva economía transnacional, que elimina las trabas a la inversión, destruye trabajo e incrementa la producción y los beneficios, tiende al desmantelamiento de las tareas estatales con vistas a la consecución de un Estado Mínimo, y la socavación definitiva de la autoridad del Estado por parte del poder económico.

La política de la globalización es un tipo de subpolítica, que consiste en el conjunto de oportunidades de acción y de poder suplementarias más allá del sistema político, que apuntan a la autogestión de la actividad económica por parte de las empresas transnacionales, con la fuerte legitimación de la modernización. Autores como Laïdi (1997) advierten del peligro del advenimiento de una sociedad plenamente mercantilizada. Según estos autores se deberían poner las bases para regular el nuevo sistema social global, que en la actual situación otorga excesivo poder a los agentes económicos en perjuicio de los actores estatales (que se quedan “solo” con el rol diplomático-estratégico) y societales. En esta última categoría de actores cabría incluir a los individuos, las asociaciones y los movimientos sociales.

Como se puede observar, la globalización política y económica genera importantes retos para la gobernabilidad y la democracia. En primer lugar, los procesos de internacionalización económica y la construcción de estructuras de gobierno supranacionales como la Unión Europea, alejan del ciudadano el proceso de toma de decisiones. Éste tiende a trasladarse a instancias más distantes u opacas, lo cual plantea dudas sobre la capacidad de control democrático sobre las decisiones, capacidad que tradicionalmente residía en los parlamentos estatales. En segundo lugar, las instituciones de gobierno del Estado-Nación entran en un proceso de profunda reestructuración (económica, política y cultural), debido a la aparición de nuevas demandas y de una mayor pluralidad de actores con influencia, tanto

institucional como no institucional. Paralelamente al proceso de globalización, se produce un proceso de creciente regionalización y localización de la política, en el que las ciudades y las regiones se convierten en los elementos nodales del sistema de flujos internacionales (Subirats, Brugué y Gomà, 2002). Por lo tanto, las instituciones locales, teóricamente las más próximas a la ciudadanía, (re)aparecen como actores políticos relevantes y ofrecen nuevas oportunidades políticas. Se podría afirmar que el sistema democrático representativo entra en un proceso de turbulencias y readaptación, donde se ensayan nuevas formas de gobernabilidad, y aparecen nuevas redes de intercambio multinivel, en las que intervienen tanto nuevos organismos supranacionales como entidades subnacionales. Todo ello exige el cuestionamiento de temas tan fundamentales de la ciencia política como los de la legitimidad democrática, el control del poder público, la transición hacia nuevas formas de gobernanza o la experimentación de nuevas formas de participación política.

Más allá de las cuestiones relacionadas con las formas de gobierno, la literatura politológica y sociológica también ha analizado detenidamente la cuestión de la legitimidad democrática. A partir del surgimiento de los movimientos políticos radicales de los 60 y 70 y de la crisis del petróleo de los años 73 y 74 -que tambaleó el sistema económico imperante- algunos autores (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975) empiezan a hablar de la existencia de una crisis en las democracias occidentales. Postulan que las transformaciones sociales acaecidas revelan una percepción ciudadana de que la democracia es una forma de gobierno insuficiente y/o insatisfactorio para resolver los conflictos sociales. Esta concepción fue ampliamente contestada y matizada por los teóricos de la llamada desafección democrática (Barnes, Kaase et al., 1979; Lipset y Sheider, 1983; Dalton, 1988; Nye, 1997; Pharr y Putnam, 2000). Éstos establecieron la separación analítica entre el ideal democrático de la democracia como gobierno del pueblo (frente a otras formas de gobierno como la dictadura o la oligarquía) y la concreción de este ideal en un sistema institucional y unas prácticas determinadas. Partiendo de esta base, defienden que la crisis no reside en el rechazo a la democracia como modelo, sino más bien en la creciente insatisfacción o distanciamiento respecto a su funcionamiento práctico. La desafección democrática, por lo tanto, debe entenderse como la situación de coexistencia de un apoyo mayoritario al ideal democrático como mejor sistema de organizar colectivamente la sociedad, a la vez que subsiste el escepticismo hacia las formas institucionales del sistema y sus principales actores: las

instituciones públicas y los partidos políticos. Se hace explícita, pues, la diferencia fundamental que existe entre gobernabilidad y democracia. La baja valoración de los dirigentes políticos, las bajas tasas de afiliación a partidos políticos y sindicatos o los bajos índices de participación en las contiendas electorales serían algunos de los indicadores que se han manejado para ilustrarla (VVAA, 2004a; VVAA, 2004b).

En la perspectiva teórica de la desafección democrática se pueden distinguir dos dimensiones diferentes: por un lado, la *desafección institucional* (definida como la confianza y valoración de las instituciones) y, por el otro, el *desapego político* (el interés, desinterés y las actitudes críticas respecto al proceso político y a los políticos) (Torcal, 2003). En el Estado español, publicaciones recientes han puesto de manifiesto el distanciamiento existente entre los ciudadanos y las instituciones políticas de la democracia representativa: mientras que a los políticos se les otorga una valoración media de 3,4 en una escala de 0 a 10, el funcionamiento de la democracia en España recibe una nota del 5,7 (Pena y Torcal, 2005). Aunque el desapego político no es un fenómeno nuevo en España -se viene registrando desde la Transición-, actualmente ha llegado a unos niveles muy altos: para el 78% de los españoles la política tiene poco interés o ninguno, mientras sólo un 10% creen que podrían tener un papel activo en alguna organización o grupo que se dedique a temas políticos (Martín, 2005). Según una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de diciembre de 2012, casi uno de cada tres españoles identificaba a los políticos y a los partidos entre los tres problemas más importantes de España (León, 2013).

Para tratar de explicar esta situación, se han dado diferentes argumentaciones, que se sintetizan en dos bloques interrelacionados. El primer bloque se centraría en los profundos y acelerados cambios estructurales (tanto a nivel económico como social) que se han dado en los últimos años, y en la escasa capacidad de adaptación que han mostrado los sistemas de gobierno existentes para afrontar los problemas de un sistema social cada vez más complejo, dinámico y diverso. Así, la desafección podría ser una consecuencia de la creciente percepción de la población de que la capacidad de influencia de políticos e instituciones en las decisiones que afectan más directamente a sus vidas es muy pobre, especialmente por lo que respecta al control de una economía globalizada que no entiende de fronteras, reglas o limitaciones. La globalización en sí misma, por lo tanto, ya crearía problemas para la representación democrática (Held, 1997), a los que debe añadirse el aumento del

individualismo como respuesta a los problemas colectivos y el debilitamiento de los lazos sociales y la participación comunitaria (Putnam, 2003).

Un segundo bloque de argumentos pondría el acento en la emergencia de una ciudadanía cada vez más crítica (Norris, 1999). Las democracias representativas se ven cuestionadas en un contexto marcado por el predominio de nuevos valores postmaterialistas (Inglehart, 1991), así como por la emergencia de una sociedad más reflexiva, donde los ciudadanos se muestran cada vez menos dispuestos a jugar roles pasivos y reivindican un papel más activo y protagonista en los procesos políticos (Giddens, Beck y Lash, 1997). Esto se concreta en dos fenómenos opuestos: en primer lugar, la creciente individualización se traduce en escepticismo y alejamiento de muchos ciudadanos de cualquier espacio de movilización colectiva; mientras que otros ciudadanos, en cambio, optan por implicarse en espacios políticos alternativos -como los movimientos sociales-, desde los cuales se ejercen compromisos colectivos renovados.

3. La gobernanza participativa y de proximidad

Como apuntábamos al comenzar este artículo, la globalización no es un fenómeno que se imponga de manera absoluta, no representa un movimiento en un solo sentido, sino que suscita él mismo movimientos contrarios, que compensan -de algún modo- los efectos perversos de la globalización. El primero de estos movimientos que hemos identificado es la tendencia al fortalecimiento de los poderes locales, como espacio de construcción de proyectos colectivos y de profundización de la ciudadanía. Algunos politólogos se han referido a este movimiento como un proceso de politización de la esfera local (Brugué y Gomà, 1998). Los gobiernos locales parecen abandonar sus roles operativos tradicionales y su posición de residualidad en los procesos de gobierno. Por otro lado, las agendas locales se amplían hacia campos emergentes de política pública (sostenibilidad, inmigración...) y hacia ámbitos más tradicionales (educación, empleo). Previamente, cabe situar el concepto de *gobernanza* que expresa una transformación general de los modos de articular los procesos de gobierno en la sociedad postindustrial y la emergencia de nuevas formas de articular el conflicto social en el espacio local.

3.1. Gobernanza y redes participativas

Los años 80 marcan el inicio de una transición progresiva y gradual hacia unos modelos alternativos de regulación del conflicto social, motivados por un escepticismo creciente respecto a las formas tradicionales de gobierno. En su concepción más general, la gobernanza o gobierno en red refleja una adaptación operativa y normativa de las formas de gobierno para hacer frente de manera más eficaz y democrática a los nuevos elementos de complejidad social. Lo podemos entender como un paradigma de regulación social alternativo tanto al gobierno tradicional como al mercado. Ante el embate neoliberal de los años 80, el gobierno en red implicaría la preservación del espacio público y de los proyectos colectivos como una alternativa plausible al regreso al *laissez faire*. No obstante, la determinación colectiva de los procesos de transformación social ya no sería -en el marco de este nuevo paradigma- producto de la acción unilateral y jerárquica de los poderes públicos sobre la sociedad sino el resultado de un intercambio complejo de recursos entre múltiples niveles de gobierno, organizaciones sociales, comunidades y ciudadanía. Tres proposiciones –interrelacionadas entre sí- constituyen el núcleo conceptual del nuevo paradigma. En primer lugar, la gobernanza implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al proceso político. Por otro lado, la gobernanza supone un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. Concretamente, la diversidad de actores susceptibles de participar en el marco de estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno. A saber:

-El gobierno multinivel, un sistema en el que los diferentes niveles institucionales comparten -en lugar de monopolizar- decisiones sobre muchas áreas competenciales. Más que una dominación uniforme por parte de los estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable -y no jerárquico- de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas.

-La transversalidad, como sistema organizativo del sector público que interrelaciona diferentes áreas temáticas, departamentos y organizaciones públicas en el marco de proyectos compartidos. La dinámica de la transversalidad afecta especialmente a los principios de especialización y fragmentación de responsabilidades predominantes en el marco de la

Administración Pública burocrática e implica el reconocimiento de la fragmentación institucional interna y la pretensión de crear, en este contexto, nuevos marcos de cooperación e integración.

-La participación social, es decir, la incorporación de la sociedad civil en las tareas de gobierno. Ante la concepción tradicional que situaba la sociedad como el objeto de la acción de gobierno y los poderes públicos como el sujeto, la gobernanza remarca el carácter confuso y ambiguo de la separación entre la esfera pública y la privada y, al mismo tiempo, resitúa las responsabilidades colectivas en un espacio compartido por estas dos esferas.

En este contexto, una red participativa de gobernanza se caracterizaría por: a) la no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista; b) la interdependencia, es decir, las dependencias mutuas (heterárquicas) entre estos actores en el momento de resolver problemas, perseguir objetivos y conseguir determinados resultados y c) una cierta institucionalización, la existencia de unas interacciones más o menos sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización.

Finalmente, la gobernanza conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno. Podemos distinguir dos dimensiones en la gobernanza:

-La gestión de las interacciones internas. Se trataría de incidir sobre una red de actores existente, ya sea para activar e intensificar interacciones, o bien para generar intermediaciones que tiendan a favorecer determinados objetivos: a) activar la red lo cual supone estimular las interacciones necesarias para que la red se ponga en movimiento, es decir, destacar las interdependencias y fortalecer las posiciones nodales clave para sacar adelante las políticas; b) fortalecer la densidad relacional, o sea, generar las condiciones minimizadoras de los riesgos de la interacción; explorar la creación de escenarios de suma positiva y diseñar instrumentos de regulación de conflictos que reduzcan las incertidumbres y c) promover la intermediación para fortalecer capacidades de encuentro de denominadores comunes que canalicen las diferencias hacia la acción, procesos de generación de confianza, de facilitación del diálogo y de construcción de espacios de consenso (Kickert, 1997).

-La gestión de la estructura de la red. A menudo, la estructura de la red existente puede generar un espacio poco adecuado para el impulso de determinadas perspectivas estratégicas. Entonces, hay que incidir en la alteración del propio espacio de gobernanza: a) sobre la

configuración básica de la red por la vía de dar entrada a nuevos actores, haciendo la red más permeable y potencialmente más densa, plural y heterogénea; b) sobre las distribuciones de poder alterando los patrones de asimetría en la distribución de recursos, de manera que se eviten situaciones de captura de la red por parte de intereses muy fuertes pero no mayoritarios y c) sobre los valores y las percepciones: producir marcos y universos de referencia. Mediante el discurso y la deliberación se crean "*policy core beliefs*" -o paradigmas de política- de acuerdo con las finalidades estratégicas que se puedan haber planteado.

En definitiva, se trata de gestionar la red. "promover el ajuste mutuo del comportamiento de actores que tienen objetivos y ambiciones diversas en relación con el tratamiento de los problemas públicos dentro de un marco establecido de relaciones interorganizativas" (Kickert y Koppenjan, 1997: 44).

Una función que -según los mismos autores- conlleva una serie de actividades nuevas y diversas para ayudar a crear estrategias colectivas para la solución de los problemas: intervenir en las pautas preexistentes de interacción entre los actores, construir consensos y fomentar las condiciones para la cooperación.

3.2. Gobernanza y proximidad

Durante las últimas décadas, el casi monopolio del Estado-nación se transforma en beneficio de un complejo entramado institucional con nuevos equilibrios territoriales de poder. Hoy en día, analizar la complejidad institucional en el desarrollo de procesos de gobierno implica hacer referencia a dos dinámicas simultáneas y entrelazadas: la de globalidad y la de proximidad. Las crisis ecológicas, los conflictos interétnicos, la falta de resortes para el desarrollo humano o los mercados financieros requieren la progresiva construcción de capacidades de gobierno global. Por otro lado, la minimización de residuos, la inserción social de los inmigrantes, los nuevos yacimientos de empleo o la prevención de la fractura digital -por poner algunos ejemplos- requieren el fortalecimiento de las esferas locales de gobierno (Borja, Castells, 1998). El cambio de escenario territorial es sustancial: el Estado cede y resitúa a la baja sus capacidades de gobierno, ante el fortalecimiento simultáneo del nuevo eje territorios-globalidad. ¿Hasta qué punto el polo local sale realmente fortalecido? Un conjunto de cambios de sesgo estructural ha apoyado su fortalecimiento. En primer lugar, la sustitución del viejo fordismo productivo -poco valorizador de la geografía y la ecología-

por nuevos modelos de desarrollo sostenible arraigados en el territorio. En segundo, el cambio hacia una estructura social compleja, generadora de necesidades más heterogéneas y, por tanto, potenciadora de los servicios de proximidad. El tercer cambio es la transición hacia unas nuevas relaciones de género, que reubican el ámbito local como escenario donde hacer posibles nuevas formas de articulación entre la vida cotidiana y el trabajo remunerado. Finalmente, la redefinición de los referentes de identidad hacia lógicas de pertenencia colectiva orientados no sólo al legado cultural sino también a la vivencia comunitaria compartida. Todo esto va conformando la estructura de oportunidades que apoya la consolidación de unos espacios locales potentes y estratégicos en el nuevo contexto territorial globalizado de la sociedad postindustrial. La nueva política local se puede definir a partir de dos ideas fuertes. La primera es que los espacios locales tienden a la politización, es decir, a la superación de los clásicos roles operativos del gobierno municipal, tanto en sus versiones burocráticas como en sus versiones gerenciales.

El desbordamiento de las funciones tradicionales se proyecta en dos dimensiones: hacia la ampliación de las agendas locales y hacia el desarrollo -dentro de estas- de nuevos roles estratégicos y cualitativos. La segunda idea es que la forma de articular los nuevos procesos de gobierno local tiende a superar los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos. Los conceptos de red y de gobierno relacional aparecen como los nuevos referentes. Las redes locales presentan dos dimensiones, por un lado su configuración multinivel (la articulación de espacios temáticos de gobernanza en los que confluyen varios niveles territoriales de gobierno) y, por el otro, su configuración participativa horizontal, con la presencia de múltiples actores sociales, comunitarios y mercantiles de base local.

4. Movimientos sociales y redes críticas: respuestas desde la acción local

En el nuevo escenario de gobernanza estructurado en forma de redes se desarrollan muchos patrones de participación política. Los partidos, en la práctica, han abandonado toda pretensión integrativa: su presencia social es muy limitada, segregan muy pocos recursos de identidad colectiva y apenas promueven espacios de socialización. Contrariamente, se vuelcan en las prácticas electorales e institucionales, la elaboración de discursos y contenidos programáticos y la formulación de políticas. Entonces, ¿cómo se canalizan las inquietudes

sociales y políticas de la ciudadanía?; ¿a través de qué mecanismos se concretan las actitudes y las culturas de implicación personal y colectiva en el espacio público?

Por un lado, se despliega una constelación de asociaciones, entidades y grupos que van desde las redes comunitarias de autoayuda hasta las entidades de gestión de servicios y los grupos de presión, pasando por todo tipo de ONGs que -de alguna manera- inciden en la esfera de elaboración de políticas en uno u otro nivel territorial.

Por otro lado, los ya clásicos nuevos movimientos sociales se van transformando y van dejando paso a los llamados novísimos movimientos sociales o a las comunidades y las redes de acción colectiva crítica.

Concretamente, las redes críticas pueden considerarse movimientos sociales en la medida que articulan temáticas transversales, persiguen objetivos de cambio que se basan en valores no dominantes y desarrollan prácticas sociales no convencionales. En cambio, deben considerarse como una generación emergente de prácticas de movilización social de nuevo tipo, con un mínimo de cuatro rasgos característicos. En primer lugar, su potencial y, a menudo, su inserción efectiva en escenarios temáticos de gobernanza, es decir, en redes principales de política pública.

La segunda característica la conforma un nuevo ciclo de aperturas temáticas. Si los nuevos movimientos sociales supusieron la incorporación en la agenda política de las relaciones de género (feminismo), del medio ambiente (ecologismo) o de la cuestión urbana (movimiento vecinal), las redes críticas implican la politización alternativa de campos como la solidaridad internacional, el antimilitarismo y la insumisión, el antirracismo, el movimiento okupa o las redes de resistencia y alternativa global

En tercer lugar, las redes críticas presentan una nueva morfología, más compleja, de tipo multiorganizativo, basada tanto en la proximidad como en la conectividad y mucho más ajena a las culturas de militancia de la izquierda clásica. Finalmente, un predominio claro de los elementos culturales de la acción colectiva es otra de las características diferenciales. Es decir, el campo de lo simbólico-cognitivo se convierte en un recurso clave de poder que posibilita la articulación de agendas en campos temáticos inéditos para lo político-institucional.

4.1. El surgimiento de redes críticas: la red de gobernanza como estructura de oportunidades políticas

El análisis de los factores que ayudan a explicar el surgimiento de una acción colectiva crítica de contestación ha sido uno de los temas clásicos en la teoría de los movimientos sociales. Es así como nace el concepto de estructura de oportunidades políticas (EOP), entendido como el conjunto de dimensiones del entramado político que proporcionan incentivos para que se desarrolle un proceso movilizador (Tarrow, 1997). Se parte de la tesis de que hay coyunturas facilitadoras, abiertas en varias vertientes, que operan como recursos exteriores al incipiente movimiento. Coyunturas que reducen los costes de la acción colectiva crítica, en la medida que se descubren aperturas institucionales, élites vulnerables o sinergias con otros procesos. Pero, las EOP, incluso en su versión cultural e interactiva (entre coyunturas, percepciones y acciones), casi siempre han sido concebidas en un contexto de referencia de gobierno tradicional (de procesos de formulación de políticas propios del modelo nacional-industrial de bienestar). Por tanto, es acertado hacerse una pregunta: ¿cómo se redefinen las EOP en un nuevo contexto de redes de gobernanza?

Lejos de abandonar el concepto, nuestra propuesta consiste en desplazar este concepto al terreno de las "*policy networks*". Concretamente, más allá de los factores sistémicos o de ciclo, consideramos que las posibles configuraciones de una red de política pública son las que realmente determinan la estructura de oportunidad para la acción colectiva crítica en cada espacio temático de gobernanza (Gomà, Ibarra y Martí, 2002).

4.2. La red crítica y la producción simbólica: el análisis de marcos en un contexto de gobernanza

Más allá de la percepción de oportunidades, la consolidación de cualquier proceso movilizador crítico requiere tareas de producción cultural, es decir, de generación de imaginarios y universos simbólicos, que tengan capacidad de cohesionar la acción colectiva y orientarse hacia la consecución de objetivos de transformación.

La teoría de movimientos sociales ha desarrollado el *frame analysis* (análisis de marcos) como instrumento que permite analizar la praxis de un movimiento en el plano simbólico (Ibarra y Tejerina, 1998). Según esta perspectiva de análisis, toda acción colectiva crítica desarrolla prácticas de encuadre, es decir, construye un sistema de códigos -mediante

estrategias discursivas- que le permite interpretar una determinada parcela de la realidad (la que está conectada al ámbito del movimiento) a partir de un cuadro alternativo de valores de referencia, con lo cual enfrenta al marco dominante. El marco crítico dota de significado de injusticia una o varias realidades sociales, atribuye nexos de causalidad entre esta injusticia y algún tipo de agente o estructura política y, finalmente, se convierte en un marco para la acción, es decir, convence de las posibilidades de transformación mediante un proceso movilizador (Ibarra, Martí y Gomà, 2002).

La extensión de las agendas hacia terrenos casi inéditos (solidaridad, insumisión, etnicidad, globalización) y la falta de paradigmas de acción culturalmente asentados en estos terrenos, realzan la importancia de la praxis simbólica como terreno donde se dirimen buena parte de las contradicciones entre las posiciones dominantes y las redes críticas. En el plano de lo simbólico, las redes críticas pueden (re)definirse como actores colectivos creadores de significado, orientados al desafío de determinadas interpretaciones y discursos sociales dominantes. Este predominio de lo simbólico, y la orientación de las redes críticas a la inserción dentro de los espacios de gobernanza generan al menos tres aspectos innovadores. El primero es un giro en la orientación de las estrategias discursivas. En el contexto del gobierno tradicional, los modelos retóricos de los nuevos movimientos sociales estaban orientados principalmente a la cohesión y el fortalecimiento simbólico del propio movimiento, infravalorando las posibilidades de impacto real en las políticas públicas. Durante la transición hacia las redes temáticas de gobernanza, las estrategias discursivas de las redes críticas aparecen orientadas principalmente hacia la acción, la incidencia política y el cambio.

En segundo lugar, surgen comunidades epistémicas críticas a la red principal. Cabe destacar la importancia de las estrategias de alineación de los marcos críticos ("bridging") con los valores potencialmente favorables que hay en la red política pública. En este terreno, la posibilidad de configurar comunidades epistémicas críticas (Radaelli, 1997) pasa a ser un elemento clave. Es decir, redes de extensión del marco alternativo que apoyen -en el plano cognoscitivo- la formación de coaliciones promotoras críticas (concepto que se desarrollará más adelante). Finalmente, el fortalecimiento de la conexión con la opinión pública es el tercer aspecto innovador. En este terreno, se puede distinguir entre una situación social de apertura a los valores de contestación y otra de mayor consolidación de los valores

dominantes. En el primer supuesto, el marco crítico alberga un potencial fuerte de eco ciudadano. Con todo, el "bridging" entre la red crítica y el contexto social será más complicado a medida que los marcos del entorno disponible de activistas sean más rígidos y radicalizados. En el supuesto contrario de opinión pública, el potencial de resonancia del marco crítico es menor. Así pues, habrá un espacio escaso para la conexión de valores entre proceso movilizador y entorno social. La alineación entre la red crítica y la opinión pública genera la situación más propicia -en el plan simbólico- para la incidencia del movimiento en las políticas públicas. En el otro extremo, la confrontación simbólica puede restringir las opciones de impacto político de la red crítica. En los escenarios intermedios, el grado de incidencia dependerá de la flexibilización de los marcos y la evolución de las estrategias discursivas (Ibarra, Martí y Gomà, 2002).

4.3. Estrategias organizativas y repertorio de prácticas: comunidades, redes y coaliciones promotoras críticas

Las redes críticas -como los movimientos sociales en general- no se pueden desarrollar con el único apoyo de una EOP y dentro de una estrategia discursiva, necesitan también recursos organizativos y acciones concretas.

El nuevo contexto de gobernanza y redes de políticas tiene un impacto tanto en la morfología como en el abanico de prácticas de las nuevas movilizaciones sociales. Remarcamos dos grandes áreas de cambio. La primera es la transición hacia una morfología organizativa en red. Las redes críticas, como forma actual de acción colectiva de contestación, no presentan una estructura unitaria en torno a la que se articule el grueso del movimiento. Son ámbitos multi-organizativos, se generan a partir de comunidades sensibles que convierten el potencial de acción colectiva en participación real de las personas. La segunda es la conformación de coaliciones promotoras críticas (*advocacy coalitions*). La teoría de políticas públicas puso en circulación el concepto de coalición promotora, para describir las redes de actores de diversos tipos (élites políticas, *think tanks*, líderes sociales, académicos, medios de comunicación, etc.), articulados en torno a recursos simbólicos-cognitivos y cohesionados por el hecho de perseguir un objetivo común en un espacio temático de gobernanza (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). Como las redes críticas también tienden a insertarse en las redes de políticas, el concepto de "*advocacy coalition*" nos es de

gran utilidad. En la práctica, los nuevos procesos de movilización social, en el marco de campañas concretas, articulan coaliciones promotoras críticas, vinculando al proceso actores externos a la red de contestación, pero coincidentes con ellos en determinados objetivos (Ibarra, Martí y Gomà, 2002).

5. Conclusiones

En el contexto de las actuales sociedades globalizadas, se pone de relieve la obsolescencia de las instituciones de la democracia formal para dar solución a toda una serie de problemáticas nuevas, propias de un modelo económico postindustrial y de una creciente bipolarización social.

Los Estados del Bienestar que se instauran básicamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, aportaban soluciones para ese contexto, pero ahora se muestran impotentes ante el predominio de los intereses de las grandes corporaciones económicas y la consolidación de una nueva cosmovisión imperante, el neoliberalismo que se infiltra en la raíz del Estado del Bienestar y en las conciencias de los ciudadanos. Los sindicatos, en tanto que instituciones totalmente integradas dentro del esquema del Estado del Bienestar, se muestran también incapaces, y sólo pueden gestionar la capitulación de la clase trabajadora a los postulados de las grandes corporaciones económicas multinacionales. El Estado y los propios sindicatos están abandonando progresivamente su rol "protector" (allí donde lo habían llegado a alcanzar), por uno desregulado. Estado y sindicatos se convierten en agentes activos que toma partido en favor de los intereses de las multinacionales y del capitalismo financiero.

Por su parte, la sociedad civil opta por las salidas individuales más que por las colectivas. En los últimos años, pero, al calor del llamado movimiento antiglobalización, emerge una sociedad civil que se organiza -en forma de redes de acción colectiva crítica- y que mantiene encendida la llama de la solidaridad, ante la progresiva irrelevancia identitaria de las formas organizativas propias del movimiento obrero, dominadas por burocracias al servicio del Estado y cada vez más alejadas de unas bases sociales en proceso de transformación.

Mientras, el mercado -que impregna más y más áreas de nuestras vidas (el ocio, el sexo, etc.), como consecuencia de la aceleración y la falta de control sobre el proceso de globalización, es incapaz -por definición- de dar solución a problemáticas que se encuentran en la raíz misma de su consolidación como forma de organización de las colectividades humanas.

Otra problemática de las sociedades complejas es la de la creciente desigualdad social. A pesar de que los estándares de vida de las clases populares son más elevados que a principios de siglo, la condición relacional de la desigualdad, así como las dificultades de acceso a determinadas cotas de bienestar u oportunidades de ascenso social (por ejemplo, mediante la educación, la sanidad pública o la vivienda), provocan una desigualdad e injusticia cada vez más aguda. Esta no tiene salida con nuevas formas de organización o solidaridades de clase, sino que se interioriza de forma individual como fracaso personal y desemboca en depresiones, conflictos familiares, alcoholismo, violencia, etcétera.

Estas tendencias a la individualización, se dan -según Beck- en todos los ámbitos de la vida de las personas, y paradójicamente, no generan mayor libertad, sino una creciente dependencia de los individuos hacia las formas institucionalizadas del mercado (sobre todo del de trabajo) o del Estado (por ejemplo, en el ámbito educativo). La incapacidad de mercado y Estado para dar salida a las nuevas demandas sociales, son manifiestas, el uno por riesgo a auto-negar como forma de organización, el otro por encontrarse supeditado a éste.

Como solución se debe dar un fuerte impulso desde la sociedad civil -adoptando roles propios de autogestión y autogobierno- sin descartar la presión para hacer virar las políticas sociales del Estado y las formas institucionales del mercado. Estas son las formas que están tomando actualmente algunas redes críticas y movimientos sociales, que se implican directamente en la gestión e intentan recuperar para la ciudadanía la gestión que los poderes públicos están dejando para la esfera privada del mercado. Este hecho, ocurrirá con más facilidad en el contexto local cuando los poderes locales sean capaces de ceder poder, desde un rol de liderazgo público y mediante el impulso consciente de la democracia participativa.

Al mismo tiempo, hay una repolitización de las políticas de bienestar. La caída de más y más ámbitos de la política social en manos de técnicos, supuestamente imparciales, ha hecho perder en gran medida el rol de impulsor y dinamizador social que debería tener la administración pública. Si esta repolitización, entendida como toma de partido activa en favor de la igualdad y la prosperidad (recordemos, principios básicos del Estado Liberal surgido de la revolución francesa), no se puede llevar a cabo dentro de unas estructuras burocráticas como las de los actuales estados, tendremos que inventar otras nuevas desde la sociedad civil y desde los poderes locales. Así pues, un rol de los gobiernos locales como facilitadores de las iniciativas de la sociedad civil y guardianes de los ideales de igualdad y

justicia, sería el más adecuado para evitar la desaparición de los modelos de bienestar o su funcionamiento perverso en las sociedades globalizadas.

La clave está en la sociedad civil y en su capacidad de encontrar nuevos modelos organizativos que den cuenta de los profundos cambios sociales que se han producido, y aporten soluciones integradas y globales, superen la excesiva especialización y anti-institucionalismo de algunos movimientos sociales mediante la creación de potentes redes críticas y apuesten definitivamente por una participación real en la arena política. Para dar este paso, la sociedad civil deberá contar con la asunción de los valores culturales de la participación por parte de políticos y técnicos. Conseguir estos valores de la participación será más posible en la esfera local, ya que es esta la más cercana a la ciudadanía y, por tanto, la que más debería incidir en la generación del bienestar colectivo. Nos encontramos ante la gran paradoja de la globalización, la cual sólo se puede enfrentar desde el ámbito local, es decir, -y parafraseando un ya clásico eslogan del ecologismo-: "piensa globalmente y actúa localmente".

Referencias

- BECK, U. a) (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona. b)(1998): *¿Que es la globalización?. Falacias del globalismo, repuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- BORJA, J y CASTELLS, M (1998) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.
- BRAIDOTTI, ROSI (2004): *Feminismo, diferencia sexual y subjetividad nómada*. Gedisa Editorial, Barcelona.
- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R. (1998) *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona
- CASTELLS, MANUEL (1998) *La era de la información. Economía, sociedad i cultura.*, Alianza Editorial, Madrid.
- COLOM, ARTUR (2001) "Apuntes sobre el orden global neoliberal al alba del S. XXI", en RIERA, Miguel, *La Batalla de Génova*, Virus Bacerlona.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. (ed.) (1975): *The crisis of Democracy: Report on Gobernability of Democracies to the Trilateral Comision*. New York: New York University Press.

- DELEUZE, G. y GUATTARI, F. (2002): *Mil mesetas: capitalismo y esquizofrenia*. Pre-textos, Valencia.
- ECHART, E, LÓPEZ, S. y OROZCO, K. (2005). *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, La Catarata, Madrid.
- FERNÁNDEZ-DURÁN y ETXEZARRETA, M. (2001): *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*. Virus, Barcelona.
- GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- GOMA,R., MARTI,S., SUBIRATS,J, (2002): “Más allá de los nuevos movimientos sociales: redes globales y locales”, en *Informe España 2002*, Madrid, pp.48-78.
- HELD, D (1997): *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Piadós.
- IBARRA, P; MARTÍ, S; GOMÀ, R (coords.) (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Ed. Icaria, Barcelona.
- INGLEHART, R. (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS.
- KICKERT, J.M. et al. (1997) *Managing complex networks* Sage, Londres
- LAÏDI,(1997) *Un mundo sin sentido*, FCE, Mexico DF.
- LEÓN, S. (2013). “Las dos caras de la desafección política” en *el diario.es*, rescatado en: http://www.eldiario.es/piedrasdepapel/caras-desafeccion-politica_6_93850617.html [consultado el 14 de septiembre de 2014].
- MARTÍN, I (2005): “Interés por la política y desapego político” a TORCAL, M.; MELUCCI, Alberto “La experiencia individual y los temas globales”, a Pedro Ibarra i Benjamín Tejerina (eds.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta, 1998, p. 361-382.
- NORRIS, P. (1999): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: OUP.
- NYE, J. (1997): “Introduction; the Decline of Confidence in Government” a Nye, J; Zelikow, P; David, C.: *Why people don't trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.

- PENA, J.; TORCAL, M (2005): “Desafección Institucional” a Torcal, M.; Morales, L.; PHARR, S.; PUTNAM, R. (2000): *Disaffected Democracies. What's troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- PUTNAM, R. (ed). (2003): *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de lectores.
- SUBIRATS, J, BRUGUÉ, Q.; GOMA, R. (2002): *Redes, territorios y gobiernos. Nuevas respuestas globales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona
- SUBIRATS, J. (2001) *Educació i Govern Local*. CEAC, Barcelona
- TARROW, S., (1997): *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y política*, Madrid: Alianza.
- TORCAL, M (2003). “Political Disaffection and Democratization History in New Democracies”. *Central European Political Science Review*, 3 (10), winter 2002: 40-77
- VVAA (2004a): 2003. Sondeo de Opinión del Observatorio Político Autonómico, ICPS, Cabdea, UPV y Universidad de Santiago de Compostela, Barcelona**
- VVAA (2004b): Sondeig d'opinió 2003, Barcelona: ICPS.**
- VVAA (2004c): Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.**

La importancia de la innovación tecnológica en el contexto de la crisis de la administración burocrática en el estado mexicano

Israel Cruz Badillo
Ángel Meneses Solares

Resumen

Las administraciones públicas mexicanas actuales no se encuentran en su mejor momento; el incremento de la pobreza, la falta de oportunidades laborales, el descontento del manejo de los bienes públicos, la ineficiencia en el impacto de la política social del estado mexicano, contar con una administración pública caracterizada por ser rígida, autoritaria, jerárquica, y estandarizada, han cuestionado su manera de actuar y esto ha impactado en las políticas de desarrollo impulsadas por la élite política gobernante.

El rezago de las administraciones puede recaer en varios factores (políticos, económicos, sociales) y consideramos que el problema es multifactorial, pero en éste trabajo se plantea que la ausencia en la incorporación de innovación tecnológica en las organizaciones gubernamentales es una condicionante que repercute en la crisis de las administraciones públicas mexicanas. Para argumentar esto, recurriremos a varios autores clásicos -Adam Smith, J. Schumpeter-, y contemporáneos -E. Cabrero, G. Valenti- a través de ellos se identifica el problema del rezago tecnológico y la carencia de un modelo administrativo que permita flexibilizar y reorganizar el sector gubernamental con forme a los requerimientos del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales.

El objetivo del documento es realizar un análisis de las condiciones precarias en materia de innovación que permean en las administraciones públicas y que dificulta su desempeño en la atención del sector de la población a quien va dirigido.

En el primer apartado se mencionan las posturas teóricas más representativas de los procesos de innovación tecnológica en el contexto de las administraciones públicas. En el segundo apartado, analizamos el proceso desde dos vertientes el diseño del sistema de ciencia, tecnología e innovación como pilar de la política en la materia y la necesidad de mejorar su acción; adicionalmente se mencionarán algunos elementos de innovación para

mejorar el desempeño de la gestión pública y; por último, se desarrollarán las conclusiones de las mismas.

Introducción

Las organizaciones posburocráticas, necesitan de nuevos recursos teóricos y empíricos que permitan comprender la complejidad de su funcionamiento y su relación con el medio ambiente, con ello se contara con recursos explicativos tendientes a generar acciones que permitan realizar cambios a la actividad administrativa y de gestión en el sector público.

Uno de los objetivos del documento es fortalecer los trabajos recientes en donde se establece un debate sobre la importancia de la innovación tecnológica que se adecue a la realidad actual en la que vivimos, donde las organizaciones públicas exigen mejores procesos y resultados, pero también existen limitaciones y restricciones que no permiten mejorar su actuar.

Tal parece que, el tema se ha estudiado de manera fragmentada, es por eso que el interés de esta investigación se une a la premisa de realizar un primer trabajo académico donde se especifique el papel de la innovación tecnológica en el proceso de la administración pública actual, podemos contribuir al conocimiento de la ciencia administrativa que está en un proceso de transición de lo tradicional a la modernización en México.

En el caso de las organizaciones, es un avance significativo en el campo de la ciencia administrativa; dado que no existe un estudio previo de origen latinoamericano que aglutine las diferentes posturas actuales sobre el rol de la innovación tecnológica en el proceso administrativo que permita a las organizaciones públicas actuar de manera eficiente y eficaz en momentos de crisis como los que están latentes en zonas de nuestro país.

La innovación en la administración pública burocrática permitiría realizar cambios significativos a las estructuras y procesos de las organizaciones gubernamentales a partir de la incorporación de principios como la competitividad, la autonomía, la simplificación y desregulación de procesos administrativos entre otros. Esto es, sin la innovación no podremos superar la crisis administrativa del Estado.

La administración y su proceso

La administración es una actividad inherente a la condición humana. Desde que nacemos hasta nuestra defunción; administramos toda clase de recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos, entre otros.) logrando así un proceso evolutivo para reducir el desgaste del bien maximizando su beneficio y/o reduciendo su costo. Pero sin un debido desempeño de los recursos, en especial el tecnológico, cumplir con una administración eficiente se vuelve complejo de alcanzar.

El proceso administrativo ha sido estudiado por diversos autores, destacando a Henry Fayol, (1916) con sus principios generales de la administración; Frederick Winslow Taylor (1911) y su teoría de la administración científica, Elton Mayo (1930) y su trabajo sobre las relaciones humanas, y el trabajo de Max Webber con la racionalidad-legal, Los estudios sobre la administración de la calidad total introducido por el modelo de la empresa Toyota, y la administración por resultados. Todos y cada uno de ellos representan una contribución importante a la ciencia administrativa; sin embargo, no se cuenta con una visión panorámica de los roles de la innovación tecnológica a partir de la ciencia administrativa.

Pero ¿En qué consiste la innovación tecnológica? Para este trabajo podemos establecer que la innovación es una nueva manera de hacer las cosas, es un cambio de paradigma en la operación de la solución de un problema. Esta innovación se aplica en el caso tecnológico como una concepción diferente en el uso y aprovechamiento de las herramientas de la organización establecidas en el Manual de Oslo (2006) aun así hay debates, como los expresados en los manuales de Oslo y de Bogotá (2001) previamente aludidos como el alcance de la innovación, que limitan los alcances de su origen.

No podemos omitir el factor humano en la innovación tecnológica del proceso administrativo. Siendo los científicos, los tecnólogos, los empresarios y el gobierno, en su conjunto hace posible las innovaciones. La vinculación de estos actores ha sido materia de política en el caso de México donde surge, en el art 5 constitucional vigente, la responsabilidad del gobierno el “apoyar la investigación científica y tecnológica” los cuales da origen a materia de política la ciencia, la tecnología y la innovación.

Cuadros de conocimiento sobre el rol de la innovación tecnológica

En éste apartado se plantea una serie de posturas teóricas que dan contexto al conocimiento teórico y emperico producido de la innovación tecnológica y elementos a considerar para poder hacer análisis sobre su relevancia en el papel de las administraciones públicas.

Los estudios sobre el papel que desempeña la innovación tecnológica en el proceso administrativo en el contexto organizacional público son relativamente nuevos; si bien existen documentos académicos sobre el tema⁵³, estos estudios obedecen más a una realidad capitalista diferente al que se vive. Incluso muchos de ellos son recuperados y adaptados⁵⁴ para atender la demanda de definición y precisión de los roles de la innovación tecnológica en el proceso administrativo⁵⁵ de las organizaciones públicas actuales.

Los estudios sobre la innovación tecnológica se remontan al año 1776 con Adam Smith y su trabajo *La riqueza de las naciones*, donde establece que la innovación tecnológica es consecuencia de la división del trabajo. Para Smith (2004; 430). La innovación es generada *“Como consecuencia de una mejor maquinaria, una mayor destreza y una más adecuada división y distribución del trabajo, todo efecto natural del progreso, implica una menor cantidad de trabajo para fabricar una pieza cualquiera”*.

Otro de los teóricos que ha tratado el tema de la innovación tecnológica, es Joseph Alois Schumpeter con su análisis de la *destrucción creadora*, donde establece que la importancia de la innovación tecnológica en el sistema capitalista se ve como:

Un molde rígido de condiciones, especialmente de métodos de producción y formas de organización industrial, que no sufren variación. Pero en la realidad capitalista no es esta especie de competencia la que cuenta, sino la que lleva consigo la aparición de artículos nuevos, de una técnica nueva, de fuentes de abastecimiento nuevas, de un tipo nuevo de organización, es decir, la competencia que da lugar a una superioridad decisiva en el costo o en la calidad y que ataca no ya a los márgenes

⁵³ En un estudio del CONACYT sobre el desempeño de la innovación en México resalta los estudios clásicos de Adam Smith donde establece que la innovación tecnológica es un elemento clave para la competitividad, Karl Marx, por su parte, establece que el flujo de la innovación tecnológica y la capacidad de acumulación del capitalista eran su principal activo y para J. Shumpeter la innovación es un factor central de la economía y no se da porque sí, requiere de actores emprendedores.

⁵⁴ Este tema tiene cierta semejanza a la idea *Borrowing y Thinkering*.

⁵⁵ Se entenderá al proceso administrativo como el conjunto de pasos de la administración encaminados a cumplir los objetivos de la organización, para este estudio, donde se analizará en sus etapas de Planeación, Dirección, Organización y Control adaptados con base en H. Fayol.

de los beneficios y de la producción de las empresas existentes, sino a sus cimientos y a su misma existencia. (1983;122)

Para Schumpeter la *destrucción creadora* es la base de la competitividad del capitalismo al romper el paradigma de los moldes rígidos de métodos y organizaciones productivas. Para él, es un proceso de cambio que impacta profundamente a la empresa.

Sin embargo, existe la postura de que la tecnología tiene un papel perjudicial en el beneficio humano. Jerry Mander (1996) en su libro *En ausencia de lo sagrado: El fracaso de la tecnología y la supervivencia de las naciones indias*, nos indica el peligro que tiene el uso de la tecnología en nuestra vida cotidiana, convirtiéndose así en una de las pocas críticas del movimiento anti-tecnológico.

La innovación tecnológica ha causado controversia desde su origen, al presentar diversas posturas sobre qué es considerado como tecnología innovadora y cuál no cumple con éste requisito. Por ejemplo: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁵⁶ en el Manual de Oslo (2005, 56) establece que la innovación es “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”, la cual, de acuerdo con el Manual de Bogotá, este concepto no incluye aspectos como *esfuerzo tecnológico, gestión de la actividad innovadora, o acumulación de capacidades innovadoras*.

Pero más allá de los problemas de origen y conceptuales, hay otros elementos internos y externos de la problemática que cuestionan los alcances y límites que tiene el rol de la innovación tecnológica en la administración de las organizaciones gubernamentales. Destacamos en éste trabajo los siguientes:

La partición de los estudios. La partición de estudios se refiere a los trabajos que se han realizado y han generado posturas diversas que en algunos casos convergen y en otros divergen: la Administración Científica de W. Taylor; los estudios del Proceso Administrativo de H. Fayol y los de Michel Crozier y Friedberg Erhard sobre el contexto tecnológico en los procesos internos de las organizaciones, en conjunto, no llegan a conmensurar⁵⁷ los roles que

⁵⁶ De aquí en adelante OCDE.

⁵⁷ La conmensurabilidad puede ser entendida como el punto donde coinciden dos o más posturas con respecto a una variable. Por lo tanto, inconmensurar es antónimo de conmensurar. Por su parte Donaldson realiza un estudio sobre paradigmas inconmensurables en la teoría organizacional respondiendo a los críticos que optaban por la postura de los enfoques organizacionales.

desempeña la innovación tecnológica debido a que tratan el tema en puntos diferentes: Para Taylor era un elemento a considerar para incrementar la producción; Para Fayol mejoraba las funciones de la administración y las técnicas; y para Michel Crozier y Friedberg Erhard nos establecen la importancia de los roles que, mediante los “juegos estructurados”, el actor puede alcanzar los fines que persigue la organización.

Otra de las posturas que causan controversia en el estudio de la innovación tecnológica en las organizaciones públicas, es su *grado de alcance*. Venturuzzi et al. (2007; 4) nos establecen en su trabajo que “no se ajusta a las convenciones por la que las innovaciones blandas son innovaciones no tecnológicas⁵⁸” y hace una distinción entre tecnologías duras (productos tangibles derivados de las ciencias) y tecnologías blandas (productos intangibles que permiten mejorar a las instituciones y organizaciones en cumplimiento de sus objetivos).

Los *contextos institucionales* también son un punto importante a destacar. Las instituciones⁵⁹ nos permiten determinar patrones de comportamiento dentro de las organizaciones, es decir, cómo los recursos se desenvuelven dentro de estas. Para que exista primero un rol, debe existir una normatividad que establezca la capacidad de éste, y así generar un marco de acción que permita cumplir con la naturaleza de la organización.

Los *ámbitos de la acción de la organización* es un tema que ha planteado una serie de debates entre los diversos estudiosos de la administración. La clasificación de los ámbitos se polariza entre la administración pública (con temas como las Políticas Públicas, Nueva Gestión Pública y Gerencia Pública), y la administración privada (Teoría de la Organización, Administración Científica, Fordismo y Toyotismo). Si bien los temas de la innovación tecnológica han sido tratados, en su mayoría, por parte de los estudiosos de la administración

⁵⁸ El manual de Oslo (2005) identifica que existen 2 tipos de innovaciones “no tecnológicas”, la innovación comercial o de marketing y la innovación organizativa.

⁵⁹ Ayala Espino (2003;12-13) establece que las instituciones pueden ser entendidas como:

1. Reglas del juego, que norman los diversos intercambios de los actores.
2. Estructuras de incentivos que permiten construir organizaciones, para a su vez hacer cumplir las reglas y guiar el intercambio a menores costos de transacción.
3. Restricciones del oportunismo de los grupos e individuos, atenuando problemas de incertidumbre y riesgos que dificultarían o volverían muy costoso el intercambio.
4. Modelos mentales que facilitarían el cálculo de las distintas transacciones en las que incurren los agentes.

privada; no se descarta el auge que tienen los temas como *e-gobiernos* y *la innovación gubernamental en los procesos* para contribuir en la teoría de la administración.

Una postura crítica se une en cuanto al tema de *aprendizaje organizacional* si bien es cierto que la innovación tecnológica fomenta la competitividad⁶⁰ entre las organizaciones públicas y una mejora continua, también la innovación tecnológica extranjera puede limitar el aprendizaje organizacional⁶¹.

Los estudios de innovación tecnológica en administraciones públicas son recientes, sus beneficios son evidentes en los enfoques de la teoría organizacional, las escuelas de gestión pública (new public management) y la nueva gobernación (new governance). Es decir, es un recurso a considerar (la I.T.) para restablecer la naturaleza pública y la capacidad administrativa del gobierno.

Innovación y crisis en las organizaciones

Para Micheli (2012), “la crisis alude a un fenómeno que refleja cambios importantes en el funcionamiento de los agentes que interrumpen o redefinen sus trayectorias de crecimiento, en el que la innovación crea y sustituye productos, servicios, procesos, sistemas y mercados”. Las crisis ponen a prueba la solides de las organizaciones y puede generar procesos creativos de construcción, o destructivo en su caso, que cambie el desempeño dentro de las organizaciones y fuera de ellas.

Para este autor la crisis puede surgir en 3 esferas de la actuación económica donde se puede gestar la crisis:

- *Esfera de la economía financiera*
- *Esfera de la economía real*
- *Esfera de la economía digital*

En estas se pueden generar posiciones convergentes o puede surgir el caos y la complejidad de la respuesta organizacional al cambio que genera la crisis.

Uno de los cambios que se debe de generar para contrarrestar la crisis es el cambio de paradigma en la organización en los diferentes procesos que la componen. Replantear la

⁶⁰ Entendida como una actividad virtuosa y necesaria dentro del crecimiento económico.

⁶¹ El aprendizaje organizacional es la capacidad que tienen las organizaciones para transformar información en conocimiento y así, incrementar su capacidad innovadora.

situación para obtener diferentes resultados e incrementar la efectividad organizacional de las administraciones es una de las tareas que hacen a la crisis valiosa en aprendizaje.

Otro de los cambios necesarios que conlleva a contrarrestar la crisis es la innovación tecnológica; las herramientas que disponemos para realizar tareas pueden resultar obsoletas en un mundo dinámico y altamente competitivo.

Aunado a esto, es necesario fortalecer a la sociedad de conocimiento, dado que de ella emana la capacidad de crear y diseñar las nuevas ideas que se pueden transformar en ciencia y tecnología, y utilizar la I&D para cumplir metas y objetivos dentro de una organización.

Romper con la brecha digital es un factor a considerar para combatir las crisis en las organizaciones, muchas de las tecnologías que existen, en especial en el ámbito privado, son tecnologías que facilitan la comunicación entre los usuarios y hacen los procesos más cómodos en su operación y se vuelven más competitivos. Es por eso que si las organizaciones pueden reducir los costos originados por la brecha digital a través de acciones continuas de I&D intraorganizacional.

Otro factor indispensable en el análisis organizacional en tiempos de crisis es el *poder de decisión* de los directivos en las organizaciones que suele ser determinante, de ello deriva el rumbo organizacional para atender la crisis.

Delegar la autonomía debido a la alta concentración de la decisión y hacer responsables en el ámbito organizacional es tarea que deben solucionar los cambios de cultura en las organizaciones.

La política pública de ciencia, tecnología e innovación para mejorar el desempeño organizacional.

¿Pero qué puede hacer el estado mexicano para tener una acción eficiente y eficaz (principios básicos de la gestión pública) en materia de ciencia y tecnología? Una de las herramientas principales que tiene la administración pública para combatir los males que la aquejan es la política pública en la materia de ciencia y tecnología. Esta es la encargada de dirigir y operar la acción gubernamental derivada de los diversos actores que la construyen.

La política pública de ciencia, tecnología e innovación tiene formación reciente. Como lo señala Cabrero (2005) “las principales normas en materia de ciencia y tecnología se relacionan con la propiedad intelectual en la Ley de la Propiedad Industrial de 1942”. Mas

adelante con las crisis económicas latentes en el estado mexicano a partir de inicios de los años 70's, México tuvo que reconfigurar su actuación en las acciones gubernamentales, dando mayor énfasis en temas como el crecimiento y el desarrollo de la nación. Por eso en esta década, resultado de reformas constitucionales, se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) órgano encargado de operar las acciones de política nacional en la materia.

Dos son los órganos encargados de la dirección y ejecución de la política en ciencia y tecnología. Uno es el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico que es el órgano encargado de dirigir y coordinar la Política de Ciencia y Tecnología a nivel nacional.

Sus atribuciones principales son:

1. Establecer políticas nacionales para el avance científico y la innovación tecnológica que apoyen el desarrollo nacional;
2. Aprobar el programa especial de ciencia y tecnología;
3. Intervenir en los asuntos fiscales y financieros de la política en ciencia y tecnología y;
4. Establecer criterios para el diseño y evaluación de esta política.

Este consejo tiene la capacidad de crear consejos intersectoriales para atender asuntos que el mismo consejo determine, como la articulación de políticas y la vinculación entre Instituciones de Educación Superior y empresas del sector productivo.

En tanto el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) es el órgano encargado de ejecutar la Política en Ciencia y Tecnología. De acuerdo a la ley orgánica del CONACYT, este es un organismo descentralizado del Estado Mexicano; no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, operativa y administrativa.

Este órgano tiene como misión, es decir el propósito por el que fue creada, el impulsar, fortalecer el desarrollo científico y la modernización tecnológica de México.

Estos órganos son los que moldean la acción gubernamental en la materia de innovación tecnológica que permite a las organizaciones superar obstáculos de la vida cotidiana.

Bibliografía.

Alcotar, Ludovico y Peres, Wilson (1998) “Innovation system and technological specialization in Latin America and the Caribbean. Research policy vol 26.

Becerra Ramírez, Manuel “El impacto de la revolución tecnológica en el derecho internacional y la problemática de la transferencia de tecnología a nivel interno e internacional, en Kaplan, Marcos (coord.), *revolución tecnológica, Estado y Derecho*, México, UNAM-PEMEX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t III.

Bonet, Montse. Et. Al. (2013) “Innovación tecnológica y servicio público: el abismo entre políticas y realidad” *Revista Derecom*, No. 14. Julio- Agosto 2013.

Cabrero, Enrique (2006) “El diseño institucional de la política en ciencia y tecnología: revisión y propuestas para su reforma”. UNAM – CIDE. Instituto de investigaciones jurídicas. México.

Canales, Diego (2008) “Apoyando la innovación en las PYMES: el estado del arte” Fundación IDEA – USAID. Documento localizado en: <<
<http://procomex.net/joomla/images/PDF/El%20Estado%20del%20Arte.pdf>>>

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2010) “Marco Conceptual de la innovación en México” Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología.

David, Paul y Foray, Dominique (2002) “Fundamentos económicos de la sociedad del conocimiento” *Revista Comercio Exterior*, Vol 52 num. 6 México

Donaldson. L (1985) “In Defense of Organizational Theory. A reply to the Critics” Cambridge University Press.

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2012) “Hacia una agenda nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación” documento localizado en
<<http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/agenda_nal_cti_extenso_260912.pdf>>.

Foro Consultivo Científico y Tecnológico (2006) “Conocimiento e Innovación en México: Hacia una Política de Estado” documento localizado en <<
www.foroconsultivo.org.mx/libros.../conocimiento_innovacion.pdf>>

Hernández, Mario y Martínez, Delia (2010) “limitaciones institucionales para la modernización tecnológica en México” Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática FCA-UNAM. Documento localizado en << congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xv/ponencias/61.pdf>>.

Mander, Jerry (1996) *En ausencia de lo sagrado: El fracaso de la tecnología y la supervivencia de las naciones indias*. Editorial Olañeta India.

Micheli Jordy, Et. Al. (2012) “Innovación y crisis trayectorias y respuestas de empresas y sectores”. Editorial Miguel Ángel Porrúa – UAM Azcapotzalco. México D.F.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005) “Manual de Oslo” OCDE

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2001) “Manual de Bogotá” UNESCO

Ramírez Luis y Rubio, Julio (2007) “La innovación en México: un acercamiento a través de la comparación entre México y Corea”. Ponencia en el Octavo Congreso Nacional y Cuarto Congreso Internacional *Red de Investigación y Docencia sobre Innovación Tecnológica “Territorio Industria Tecnología”* Universidad Autónoma de Sinaloa, México

Ramírez, Walter (2006). “Invertir en tecnología puede ser un buen negocio”. Revista ciencia y desarrollo ---entrevista.
www.conacyt.mx/comunicacion/revista/entrevista/193/entrevistawramirez00.htm
[consultado el 5 /Abril/2009]

Schumpeter Joseph (1983) “capitalismo, socialismo y democracia” Biblioteca de Economía, tomo I Vol. IV, Barcelona España.

Soleiro, José (1989) “Diseño y administración de proyectos de Innovación Tecnológica” CINDA - PNUB – SECAB. Serie manuales de I&D

Smith, Adam (2004) “La riqueza de las naciones” Editorial Alianza. España.

Verturuzzi, Guillermo (2007) “Políticas de promoción de la innovación tecnológica” Observatorio de políticas públicas. Coordinación general del cuerpo de administradores gubernamentales, jefatura de gabinetes de ministros.

El benjamín de los humedales. Los jagüeyes y algunos mecanismos para preservarlos como patrimonio hídrico

Emmanuel Galindo Escamilla⁶²

Rosa Josefina Bárcenas Argüello⁶³

Introducción

El objetivo de este capítulo es destacar la importancia de los jagüeyes como reservorios de agua de lluvia y proponer opciones para su preservación como patrimonio hídrico. Se parte del supuesto de que uno de los principales mecanismos es considerarlos como humedales artificiales al igual que las grandes represas.

La importancia de estos sistemas tradicionales para captar y almacenar escorrentía radica en que tal vez son los más pequeños entre los cuerpos de aguas superficiales, además de que su presencia hoy en día es significativa en las zonas áridas y semiaridas a pesar del avance de nuevas técnicas para el abasto de agua.⁶⁴

En el texto se bosqueja la importancia de las pequeñas obras hidráulicas y su distribución espacial al tiempo que se reconoce la importancia de los jagüeyes en diferentes latitudes del planeta,⁶⁵ pero una mayor comprensión y detalle del tema propuesto nos obliga a tomar un caso específico, siendo este el estudio de los pequeños reservorios localizados en los Llanos de Apan una región natural localizada al sureste del actual estado de Hidalgo.

Pequeñas obras hidráulicas y su impacto regional

Desde la década de los ochentas del siglo pasado se ha discutido sobre la construcción de grandes represas frente a pequeñas obras dispersa por el territorio. La India es un referente obligatorio en tal discusión por su legado histórico de técnicas tradicionales y porque en dicho

⁶² Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades-UAEH.

⁶³ Estudiante de doctorado, Movilidad Nacional 2014, Colegio de Postgraduados-UAEH.

⁶⁴ Para casos documentados respecto al abandono o continuidad en el uso de los jagüeyes al introducir nuevas técnicas de abasto de agua para consumo humano véase Galindo (2009) y Terregrosa y Kloster (2014). Para su uso en acuacultura véase a Guillermo Aldana *et al* (2011), para usos múltiples a Quiroz y Díaz (2009) y para uso agrícola a Montés de Oca y Palerm (2012).

⁶⁵ Como ejemplo de la misma técnica para retener y almacenar agua de lluvia en la sierra peruana véase Kendall y Rodríguez (2002), y para el Caribe colombiano a Botero *et al* (2009) y De La Ossa *et al* (2013).

país el debate se revitalizó a principios de este siglo con los aportes de la Comisión Mundial de Represas.⁶⁶ Tal experiencia fue ampliamente documentada y respecto al papel de los pobladores locales las evidencias recientes indican amplias ventajas de este tipo de obras frente a las grandes represas, principalmente en su construcción y manejo así como su aporte a la ecología local.⁶⁷

En México son pocas los casos documentados sobre el uso de técnicas tradicionales para captar agua de lluvia, y entre ellos sobresalen los trabajos dedicados al estudio de pequeñas obras hidráulicas para la producción agrícola o el consumo humano.⁶⁸

⁶⁶ La Comisión Mundial de Represas (2000:149) dejó en claro con uno de sus informes que "...existen centenares de miles de pequeños embalses o tanques de agua en todo el mundo... además de ayudar a la irrigación, los tanques pueden desempeñar varios papeles importantes, como control de inundaciones, control de la erosión de suelos, control de arroyadas durante lluvias intensas y recarga de aguas subterráneas... la amplia reproducción de estos métodos de almacenamiento en pequeña escala, puede tener implicaciones importantes para la disminución de la demanda de agua de irrigación y para la mejora de la sostenibilidad de los suministros de agua subterránea, así como un impacto en fuentes existentes de agua de superficie."

Para el caso específico de la India, Agarwal y Narain (1997: IV-VIII) documentaron que a raíz de la escasez de agua en el país así como el incremento en las protestas por la construcción de grandes y costosas obras, un grupo de investigadores "... se preguntaban si eran posibles otras alternativas de sistemas hidráulicos para cubrir las necesidades de la población, y más aun, se preguntaban si los pequeños sistemas de captación de agua de lluvia pudiesen ser una buena alternativa, toda vez que los modernos sistemas, mostraban su agresividad con el medio, su impacto en las poblaciones rurales donde se pierde el control local del agua, y lo difícil que resulta mantener un sistema moderno de extracción de agua subterránea cuando la recarga de acuíferos es menor a la extracción." Las conclusiones a que llegó del grupo de investigación indicado fueron las siguientes: "Sin duda, son importantes los sistemas pequeños a nivel de aldea o comunidad, ya que permiten llevar agua a los campos secos y recargar los pozos de agua subterránea... Es claro que los pequeños sistemas de captación de agua juegan un importante rol en el empoderamiento local, comunitario y crean bienestar económico en las comunidades pobres... Promueven el manejo integral del ecosistema de la aldea o comunidad, una forma de desarrollo sustentable que tiene el potencial para disminuir en el aparentemente interminable problema de la pobreza y desempleo rural... Se deja en claro la importancia de los pequeños sistemas de captación de agua en el mejoramiento general del medio ambiente nacional."

⁶⁷ Las evidencias recopiladas por el grupo de investigación liderado por Agarwal, Narain y Khurana (2003: XVIII-XIX) les permitieron afirmar lo siguiente: "... toda vez que la comunidad, al igual que lo fue antes, es la base para mantener en funcionamiento los sistemas de captación de lluvia... el agua de lluvia puede ser captada en reservorios de grandes áreas de captación construyendo grandes presas, o en pequeños estanques o charcas que al igual que almacenan agua dentro de ellas, son una forma de percolación profunda para lograr almacenar agua en los acuíferos subterráneos... los sistemas de captación de lluvia a escala comunitaria pueden proporcionar mucho más agua que las medianas o grandes represas, creación extremadamente costosa e ineficaz para suministrar el agua necesaria en regiones secas... en pocas palabras, en todas las áreas susceptibles de sequía y donde el agua es escasa, 10 minúsculas presas con un área de captación de una hectárea cada una pueden captar mucho más agua que una presa grande con un área de captación de 10 hectáreas."

⁶⁸ Para el abasto doméstico en las zonas áridas y semiáridas de México, Hugo Velasco Molina (1995:427) menciona que las fuentes de agua más utilizadas son los estanques o represas de tierra, los aljibes, las ollas de agua, los papalotes o molinos de viento, las bombas reciprocantes de pistón (pumping-jacks o guimbaletes), los pozos ademados y equipados con bomba, el transporte de agua en camiones cisterna, los manantiales entubados o canalizados, las trampas de agua de lluvia, los techos cuenca y las plantas desaladoras. En específico sobre los jagüeyes, también conocidos como estanques o represas de tierra, el mismo autor afirma que "... de las técnicas usadas para el abasto de agua en las regiones secas, la más común es el jagüey... sin duda el estanque o presa de tierra es el más primitivo de los sistemas recolectores de agua de lluvia, pero también el más común de todos los dispositivos usados para éste propósito. Por lo menos un estanque se encuentra dentro de cada núcleo de población ejidal de la zona árida-semiárida del país, en algunos casos puede haber más de 15."

Respecto al uso de jagüeyes en localidades rurales con caseríos dispersos, el consenso indica que éste tipo de técnica es común en las regiones secas y semisecas con poca o errática precipitación donde tampoco existen corrientes de aguas superficiales ni sistemas de agua entubada con pozos profundos, o en zonas donde no obstante que la precipitación es considerable la porosidad del suelo impide la formación de acuíferos subterráneos. A cerca del relieve característico de las zonas con jagüeyes, también existe el consenso respecto a la presencia de pequeños cerros o lomeríos con pendientes suaves que sirven como área de captación de la escorrentía, y desde donde ésta fluye hacia las partes más baja siguiendo la pendiente natural del terreno.⁶⁹

Por lo hasta aquí expuesto podemos asegurar que los pequeños cuerpos de agua en cuestión tienen vigencia en distintas regiones naturales de México al tiempo que son una respuesta tecnológica para el abasto de agua en pequeños centros de población. Finalmente suponemos que su dispersión espacial puede influir en la recarga de acuíferos subterráneos, evitar inundaciones en las partes más bajas, y contribuir al equilibrio de la ecología local al conformar habitats de plantas o animales quizás endémicos de las regiones donde éstos se mantienen en uso, lo mismo que para aves migrantes.

Del patrimonio natural y cultural al hídrico. Los jagüeyes como patrimonio

Desde 1972 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) definió dos tipos básico de patrimonio, el cultural y el natural. Para el tema aquí tratado resulta importante subrayar que de acuerdo a la *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, tales categorías contienen elementos para considerar a los jagüeyes como susceptible de declaración patrimonial.⁷⁰

En específico, los acuerdos de la citada convención señalan en el segundo párrafo de su primer artículo que se considera como patrimonio cultural a los *conjuntos o grupos de construcciones*, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les

Respecto a la captación de agua de lluvia para la producción agrícola véase Palerm (2002), *Antología sobre pequeño riego*, Barkin (2003) La producción campesina de agua, Fortaneli *et al.*, (2008) Jardines en el desierto y Rivas (2008) El sistema de jollas una técnica de riego no convencional en la mixteca.

⁶⁹ Sobre el relieve de algunos lugares del actual estado de Guanajuato donde es común la presencia de los jagüeyes véase Gaiska Asteiza y Mercedes Jiménez (2008), para el caso de Morelos Guzman y Palerm (2005).

⁷⁰ Véase *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, pp. 2, en <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia. El mismo artículo señala en su párrafo tercero que la misma categoría aplica a los *lugares u obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza*, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. Y para el caso del patrimonio natural, el artículo segundo señala que bajo esta definición están las formaciones geológicas y fisiográficas así como las *zonas estrictamente delimitadas* que constituyan el hábitat de especies amenazadas, animales o vegetales, y que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico.⁷¹

Como se deja en claro más adelante, los jagüeyes de los Llanos de Apan representan un conjunto de obras hidráulicas producto de la relación hombre-naturaleza que contribuyen al equilibrio ecológico local, y por su dispersión espacial se ubican en una zona homogénea desde el punto de vista geográfico, cultural e históricamente delimitada.

Para terminar este apartado abordamos una aproximación al *patrimonio hídrico*, categoría que de acuerdo con Manuel Perló (2013) incluye al conjunto de recursos naturales, las obras de infraestructura que se construyen a lo largo de los siglos así como la cultura, los saberes y las tradiciones asociadas a un pasado común.⁷²

Así, también es pertinente considerar a los jagüeyes lo mismo que la cultura para el manejo y almacenamiento de escorrentía como bienes patrimoniales que han generado los pobladores locales de la región mencionada con base a un pasado histórico común.

Captación de lluvia y hábitat acuático. Los jagüeyes como humedales

Como indica Alba González Jácome (2008), las zonas de humedales se originan en suelos con dificultades de drenaje donde es posible la formación de cuerpos de aguas superficiales que incrementan sus dimensiones en la temporada de lluvias.

La misma autora resalta la importancia de los humedales porque al tiempo que mantienen una gran diversidad de comunidades vegetales y animales funcionan de recarga

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Quizás corresponda a Perló (2013: 53) esbozar una de manera sistemática una de las primeras aproximaciones al patrimonio hídrico. Tal aporte lo hace en referencia al caso específico de Iztapalapa, una delegación política del oriente de la capital mexicana que en siglos pasados fue un territorio lacustre surcado por canales de navegación, canales de riego y donde abundaban los manantiales y pequeños riachuelos.

para los mantos acuíferos, y siguiendo la propuesta de la Convención Ramsar clasifica a estos cuerpos de agua en tres tipos, *marinos-costeros*, *continentales* y *artificiales*. Entre los primeros enumera a marismas, manglares, arrecifes coralinos, praderas de pastos marinos, playas de arena, sistemas cársticos; entre los del segundo tipo a lagos, ríos permanentes o estacionales, pantanos, turberas o manantiales; y entre los artificiales a las represas, estanques de acucultura o las zonas de explotación salina. (González, 2008:13-14).

Si nos apegamos a la tipología o clasificación propuestas por la *Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional* o Convención Ramsar,⁷³ entonces podemos suponer que en México los jagüeyes son de los cuerpos de agua a cielo abierto más pequeños o quizá los más pequeños de entre ellos y de los que también tenemos noticias desde la época prehispánica.⁷⁴

Además de la escala, comparados por ejemplo con los sistemas lacustres, otra particularidad que distingue a este tipo de reservorios es que son construidos en su totalidad por el trabajo humano. Es decir son estructuras artificiales cuya permanencia en el tiempo requiere de cierta organización social tanto para su preservación como para uso y manejo.⁷⁵

Respecto a los humedales mexicanos Alba González (2008:13) indica que comprenden una amplia variedad de ecosistemas, y enfatiza que si bien los manglares o ecosistemas tropicales son los clasificados en peligro de extinción existen otros tipos de

⁷³ Véase la página de RAMSAR en <http://www.ramsar.org>

⁷⁴ Teresa Rojas (2009) clasifica un conjunto de obras hidráulicas mesoamericanas por el tipo de fuente de agua y por el uso que se le daba a ésta. En su lista incluye a los jagüeyes e indica que su fuente de agua era la meteórica o atmosférica en movimiento, es decir el agua de lluvia, y que era utilizada para uso doméstico y otros servicios cotidianos a la población. La misma autora afirma categóricamente que “la recolección y almacenamiento de agua de lluvia se practicaron en Mesoamérica desde tiempos muy antiguos y se han documentado arqueológicamente en muchos sitios, sea en forma de depósitos subterráneos, o a cielo abierto, así como en recipientes. El agua se captaba mediante canales y zanjas, aprovechando el agua rodada (impluvio en patios y casas, o en el campo, en jagüeyes, con bordos, etc.) o bien, conduciendo a depósitos la que se precipitaba en los techos de las viviendas edificios por medio de canoas o canjilones de madera o pencas, canalitos u otros pequeños conductos.” (Rojas, 2009: 25) En específico sobre el uso de los jagüeyes en lo que ahora es México indica que “la distribución geográfica de estas obras hidráulicas durante el periodo prehispánico no se conoce, pero la información recabada hasta ahora apunta a que los jagüeyes se utilizaron en la mayoría de las zonas áridas y semiáridas del centro y sur del país.” (Rojas, 2009:31).

Sobre el origen del vocablo para designar a este tipo de depósito de agua a cielo abierto, Bohem y Pereyra (1974:34) indican que jagüey o estanque eran denominados de tres maneras, *amanalli*, *atecochtli* o *atactli*, que la primera de ellas se traduce como alberca o estanque porque su raíz *mana* se interpreta como detener, poner o colocar, y que las segundas tienen su raíz en *tecochtli* que hace referencia a sepultura, foso, hoyo, cavidad, barranca, y *tataca* que se interpreta como rascar o cavar la tierra. Los mismos autores especifican que tales vocablos “... sugieren una represa construida mediante una excavación sobre un curso de agua (permanente o temporal) y no a un dique...”, al tiempo que aclaran que la función de tales obras sería exclusivamente almacenar agua y más probablemente de lluvia. Sobre el mismo punto, Teresa Rojas (2009: 29) señala que “la palabra jagüey, según una versión contenida en el *Diccionario de Mejicanismos* de Santamaría, es maya, pero según otra es tahina (Cuba, Antillas), y fue empleada desde los primeros años de la Colonia por los españoles para describir los depósitos pluviales a cielo abierto que encontraron en diversas regiones del centro y sur de la Nueva España.”

⁷⁵ Respecto a la organización social para uso y manejo de jagüeyes en la actualidad véanse los trabajos de Guzmán y Palerm (2005) sobre los Altos centrales de Morelos y los de Galindo *et al.*, (2008) para los Llanos de Apan en el estado de Hidalgo.

humedales que están desapareciendo principalmente por la expansión agroganadera, la urbanización e industrialización sobre los espacios que éstos ocupan.

No obstante que el territorio mexicano alberga 140 sitios clasificados como humedales de importancia internacional de acuerdo a los criterios de la Convención Ramsar, llama la atención que en la lista se incluya sólo el conocido como *Jagüey de Buenavista de Peñuelas* en el estado de Aguascalientes.⁷⁶

Por lo anterior expuesto resulta pertinente cuestionarse si los pequeños reservorios que se forman con la captación y almacenamiento de escorrentía en jagüeyes pueden clasificarse como humedales o si cumplen la función de éstos. Sobre el último punto conviene mencionar que un trabajo publicado recientemente muestra evidencias, para un caso específico, de que los pequeños cuerpos de agua en cuestión cumplen con la función de aquellos para una especie de aves acuáticas.⁷⁷

Es decir cabe la posibilidad de que otros jagüeyes dispersos por el territorio mexicano sean declarados como humedales. En los párrafos siguientes abordamos la captación de agua de lluvia en pequeñas obras y la situación actual de los jagüeyes en la región objeto de estudio.

Ecología, paisaje y jagüeyes. El medio físico y su aprovechamiento por lo pobladores

A partir de los criterios geográficos para definir una región natural, la cual se conforma a partir de un espacio continuo y homogéneo, la parte oriental del Altiplano mexicano se conoce como Llanos de Apan o Altiplanicie pulquera por su larga tradición y especialización productiva en la elaboración de pulque.

⁷⁶ Véase la lista de sitios RAMSAR en México en http://www.ramsar.org/cda/es/ramsar-about-sites/main/ramsar/1-36-55_4000_2

⁷⁷ Rubén Ortega (2013) documentó la presencia de dos ejemplares adultos y otros dos ejemplares jóvenes del zambullidor menor (*achybaptus dominicus*) en jagüeyes construidos en el municipio de Valle de Bravo, estado de México. En su publicación argumenta que se trata de un ave acuática de las regiones tropicales y subtropicales de las Américas que "...habita estanques protegidos y márgenes de lagos con vegetación flotante que se extiende desde el sur de Texas hasta el norte de Argentina", y que en México "...se reproduce durante todo el año en las zonas costeras desde el nivel del mar hasta los 1500 metros en la vertiente del Pacífico y del Atlántico." Todo ello para aclarar que no obstante la distribución espacial de dicha ave "...rara vez se ha observado en los cuerpos de agua dulce del centro de México", y que si bien las migraciones a gran escala no se han registrado "... se sospecha de exhibir movimientos locales." Finalmente, Ortega reconoce que la construcción de jagüeyes ha sido promovida como estrategia para el suministro de agua dulce en las actividades agrícolas, pero que en general en su diseño no se considera la incorporación de vegetación, lo cual es necesario para ofrecer recursos atractivos para la fauna entre ella a las aves acuáticas, por tanto concluye que "aunque jagüeyes y otros cuerpos de agua creados por los seres humanos no podrían reemplazar a los hábitats originales, podrían ofrecer las alternativas para compensar la degradación de los ecosistemas naturales." En <http://www.bioone.org/doi/full/10.1894/0038-4909-58.3.357>.

Dicha región comprende ocho municipios hidalguenses, Almoloya, Apan, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Singuilucan, Tlanalapa, Tepeapulco y Zempola, así como a Calpulalpan en Tlaxcala, Otumba en el Estado de México y Chignahuapan en Puebla. La superficie que denomina abarca 2 184.83 kilómetros cuadrados y según la cartografía topográfica emitida por el INEGI, en dicha espacio subsisten un aproximado de 500 pequeños cuerpos de agua clasificados como jagüeyes lo cual da como resultado una densidad de un reservorio de éste tipo por cada cinco kilómetros cuadrados.⁷⁸

Como se puede corroborar en un recorrido de campo, tal cantidad de pequeñas obras, así como su dispersión regional muestra una estrecha correlación entre la ecología, el paisaje local y este tipo de sistema tradicional para almacenar agua de escorrentía.

Delimitado por ocho macizos montañosos, el relieve en esta parte del altiplano central mexicano se compone por un número considerable de pequeños lomeríos dispersos y elevaciones aisladas entre las que sobresalen el Tecajete, la Paila, el Jihuingo, el cerro Viejo de Tultengo, el Santana y El Chulco porque rebasan los 2 900 msnm.⁷⁹ Por tanto es posible identificar y delimitar pequeñas cuencas o microcuencas sobre las cuales se facilita el manejo del agua de escorrentía siguiendo la pendiente natural del terreno.

En los Llanos de Apan el cuerpo de agua superficial más grande es el conocido como *laguna de Tecocomulco*, y por su tamaño le siguen en importancia otros cuatro denominados *San Antonio Atocha*, *El muerto*, *San Fernando* y *Llanos de Apan*, respectivamente. Así, lagunas, jagüeyes y arroyos intermitentes forman un gran sistema hidráulico cuyas demasias son drenadas de la zona de estudio por el *arroyo Tecocomulco* a la altura de Tepeyahualco, en tal punto al arroyo mencionado se le unen los cauces de el *salto* y el *papalote* para finalmente desembocar en la Laguna de Zumpago a través del cauce del *río de las avenidas de Pachuca*.⁸⁰

Otra componente del paisaje local es su especialización productiva. Durante la colonia y hasta bien entrado el siglo XX dominaba el cultivo de maguey pulquero, y del último cuarto del siglo pasado a la fecha la producción de cebada maltera para insumo de la industria cervecera. Tal especialización regional permite observar considerables extensiones de tierra sembradas con cebada e incluso laderas de cerros y pequeños lomeríos cubiertas

⁷⁸ Véase Galindo *et al.*, (2008) p. 23.

⁷⁹ Véase Galindo (2007), *Organización social para el uso y manejo de jagüeyes*, p. 43.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 44.

total o parcialmente con éste cultivo. Viculada en su totalidad a la producción del cereal, otra imagen característica de la región es el pastoreo de ganado menor sobre las parcelas una vez que se ha levantado la cosecha.⁸¹

Como se puede corroborar en campo, del ganado que se tiene en pastoreo sobresalen las ovejas y para facilitar tal actividad productiva resulta de primera necesidad la presencia de pequeños cuerpos de agua superficiales para abreviar durante el continuo ir y venir con los hatos. A la necesidad anterior contribuye de igual manera la dispersión entre viviendas y los mismos centros de población.

Si bien en la zona de estudio sobresalen tres ciudades medias, Ciudad Sahagún y Tepeapulco en el municipio del mismo nombre con 14 171 y 28 231 habitantes respectivamente, así como Apan y Calpulalpan con 25 111 y 40 000 habitantes cada una, el resto de los centros de población incluidas las cabeceras municipales de Almoloya, Epazoyucan, Tlanalapa, Singuilucan y Zempoala tienen menos de diez mil habitantes cada una. Para mayor precisión respecto a esta última idea solo resta mencionar que de acuerdo a los datos del INEGI, del total de las 538 localidades asentadas en los municipios que conforman los Llanos de Apan 400 son poblados con menos de cien habitantes (74.34%) y otras 110 tienen menos de mil (20.44%), lo cual quiere decir que el 94.78% de las localidades de ésta región no rebasan los mil individuos.⁸²

Con lo hasta aquí expuesto se puede afirmar que el relieve lo mismo que la vocación productiva de la zona de estudio contribuye de manera favorable a la permanencia de los pequeños cuerpos de agua, y que la distribución territorial de éstos impacta de manera favorable al equilibrio de la ecología local lo mismo que al pastoreo de ganado menor.

Una larga tradición para el manejo de escorrentía y su almacenamiento en jagüeyes

El abasto de agua a los pequeños centros de población y ciudades que dan vida a los Llanos de Apan históricamente se ha ligado a la presencia de técnicas para captar y almacenar agua de lluvia o al manejo de agua de manantiales en acueductos. Si bien el uso jagüeyes para almacenar escorrentía es una técnica generalizada en toda la región, no menos importantes fueron las norias, aljibes o pequeñas represas de cal y canto.

⁸¹ Ibid., p. 48.

⁸² Ibid.

Así, respecto a los cuerpos de agua superficiales en la monografía municipal de Zempoala se lee que “...la hidrografía está constituida por jagüeyes, aljibes, pozos de agua y pequeñas presas que frecuentemente son utilizadas para dar de beber al ganado y algunas veces, cuando tiene agua suficiente se utilizan para regar terrenos. Entre ellas se encuentran la Presa Enciso, la Presa de Arcos y la Presa de San José... El único río que corre en el municipio es el río Papalote, de más historia que agua, pues ayudó a la construcción de la arquería más alta del mundo”, esto último en referencia al afamado acueducto de Tembleque. La de Epazoyucan dice “... contamos con dos presas y más de una docena de jagueyes de los cuáles sólo cuatro tienen agua todo el año”. La de Singuilucan refiere que en el municipio “...existen dos manantiales, aunque son pequeños siempre tienen agua, uno está situado en un lugar llamado Las Canoas, en la comunidad de Francisco I. Madero, y el otro en Las Fuentes, cercano a la Cabecera municipal... existen otros 21 cuerpos de agua, de donde se extrae la misma para sus diferentes usos”. La de Emiliano Zapata únicamente refiere la existencia de “...algunos pozos, manantiales y presas.” Y para Tlanalapa, las referencias a presencia de cuerpos de agua superficiales señalan que “...dentro del municipio se encuentran algunos riachuelos y uno que otro depósito en zonas áridas y un arroyo grande que cruza el municipio.”⁸³

Las *Relaciones geográficas* de Acuña son una fuente importante de información sobre los jagüeyes y su uso en la zona de estudio ya que reportan noticias de la época del México colonial. Por ejemplo la *Relación de Tepepulco* menciona que “...de este pueblo de Tepeapulco a Apan, hay dos leguas, la una de sierra no muy agra, subida y bajada... y la otra legua, de sabana, tierra llana que, en tiempo de aguas, con muchas lagunas”, y la *Relación de Cempoala* documenta que “...los pueblos de la congregación de Cempoala son cuatro cabeceras, llamadas Cempoala, Tlaquilpan, Tzacuala y Tecpilpan... están todos estos cuatro pueblos juntos, por donde le llaman congregación... Congregáronse, por estar juntos a la doctrina y por causa del agua, que antes no la tenían sino en jagüeyes.”⁸⁴

Otra fuente de información que hace referencia a la tecnología objeto de estudio es un documento citado por Alin Musset y titulado *Información hecha por D. Luís de Velasco Virrey de España, sobre lo tocante al agua que se lleva al pueblo de Otumba*. Fechado en

⁸³ Ibid., p. 50-51.

⁸⁴ Ibid., p. 39 y 44

1562 tal documento hace referencia a la cabecera municipal de Otumba e indica que “...el agua que usaban las poblaciones indígenas para beber, antes de la construcción de acueducto, era principalmente el agua de lluvia recogida en los tradicionales jagüeyes. Esos jagüeyes, al parecer, no tenían techo ya que el ganado español podía beber ahí sin dificultad... como lo indica Tembleque, los bueyes y las vacas traídas por los españoles contaminaban el agua hasta entonces reservada a los hombres.” En una nota al pie de página el mismo autor señaló lo siguiente: “...subsisten en el pueblo de Otumba tres grandes jagüeyes que recogían el agua de lluvia... son obras al parecer del siglo XVI. Sus dimensiones son considerables (el más grande alcanza 11 metros de ancho sobre 26 de largo, y casi 8 de hondo). Hoy en día esos jagüeyes sirven de basurero.”⁸⁵

De acuerdo a lo anterior podemos afirmar que entre los actuales pobladores de la zona de estudio existe un conocimiento de larga duración tanto para la captación de escorrentía y su almeacemanmiento en jagüeyes como para el mantenimiento y rehabilitación de las obras hidráulicas necesarias para ello.

El sistema contemporáneo y las tareas necesarias para su permanencia

Con información obtenida durante una estancia de trabajo de campo en la parte norte de los Llanos de Apan, podemos asegurar que las obras hidráulicas para almacenar escorrentía son construidas sobre un lecho de arroyo seco con el objeto de retener y almacenar la precipitación que escurre al presentarse una lluvia torrencial, y que el agua así almacenada se utiliza en el transcurso del año tanto para abrevar el ganado como para quehaceres domésticos cuando falta la del sistema de tubería en red.

Es necesario aclarar que por sí sola la obra de almacenamiento no podría captar una cantidad de escurrimiento considerable, al menos en los Llanos de Apan donde la precipitación oscila entre los 500 y 700 milímetros por año, por lo que un jagüey en regiones de poca precipitación requiere de un espacio denominado *área de captación*. Dado que la obra de almacenamiento y el área de captación se localizan en lugares separados o contiguos, pero no traslapados, resulta necesario transporta la escorrentía desde el área de captación hasta la obra de almacenamiento, situación que hace necesaria la presencia de las llamadas *obras de conducción*.

⁸⁵ Véase Alin Musset (1984), p. 88-91.

A continuación, describimos cada una de las componentes del sistema tradicional objeto de estudio con la finalidad de entender el manejo territorial que hacen los pobladores locales a fin de almacenar agua de lluvia, y entender en su justa dimensión las tareas cotidianas y comunes que realizan para ello y que forman parte de un amplio repertorio de conocimientos locales que se trasmite de una generación a otra.

a) *Zona de captación.* Se integra por laderas de cerros y lomeríos que están cubiertas por la vegetación característica de la región o que han sido abiertos al cultivo de cebada, y por parcelas localizadas en planicies con pendientes suaves que al saturarse de agua drenan los sobrantes hacia otras parcelas o hacia las obras de conducción.

b) *Obras de conducción.* Son de dos tipos, las naturales o lechos de arroyos secos y las artificiales o atarjeas que son construidas por los pobladores locales.⁸⁶

La atarjea es un canal que se excava entre la ladera de un lomerío y la primera parcela cerro abajo o entre parcelas. La construcción de atarjeas tiene dos usos, el primero es concentrar y transportar la escorrentía hacia un solo punto, el cual en la mayoría de casos es un arroyo seco o la obra de almacenamiento; y el segundo evitar que la escorrentía se introduzca dentro de las parcelas y arrastre consigo el suelo.

La atarjea se excava con pala y pico, sus dimensiones oscilan entre 1.0 y 1.5 metros de ancho por 0.30 ó 1.0 metros de profundidad. Su longitud es variable, depende de la distancia que haya entre los lugares donde se concentrará el escurrimiento y hacia donde se desea conducir el agua al momento de suceder una lluvia torrencial.

Es común que algunas secciones de lechos de arroyos secos que se encuentran en zonas con poca pendiente se utilicen como caminos para el paso de personas, ganado, autos y camiones. Dado que los arroyos forman parte de las obras de conducción, no sorprende que en la temporada de lluvias partes de trayecto de estos lechos de arroyos secos que son utilizados como caminos se encuentren enlagnados o deteriorados por la fuerza de la escorrentía que pasa sobre ellos.

c) *Obra de almacenamiento.* Como ya se dijo la totalidad de jagüeyes estudiados se localizan sobre lechos de arroyos secos con el objetivo es impedir el paso de la escorrentía

⁸⁶ *Atarjea:* del baberisco, tarja, conducto de agua; f. caja de ladrillo con que se visten las cañerías; conducto por donde las aguas va al sumidero; deposito de agua de una ciudad. (Diccionario de la Real Academia Española)

que se dirige aguas abajo. La forma de la obra de almacenamiento, los materiales de construcción, así como el tamaño son muy variables para un jagüey y otro.

Algunos tienen una construcción entre el vaso de almacenamiento y la obra de conducción, a dicha estructura se le conoce en el lenguaje técnico como trampa de sedimentos o desarenador y en la zona de estudio como *cedazo*. Lo anterior porque impide que el azolve que arrastra la escorrentía se sedimente en el interior del jagüey, otra función del desarenador es disminuir la velocidad de la escorrentía y aligerar el impacto de ésta sobre la cortina que impide su paso.

Los jagüeyes estudiados también cuentan con un vertedor de demasías o *sangría*, el cual permite que una vez alcanzada la capacidad de almacenamiento se descargue o desaloje los excedentes de escorrentía. La presencia del vertedor es importante ya que también evita la presión del agua sobre el centro de la cortina que la retiene.

Finalmente, como ya se dijo, durante el trabajo de campo se pudo observar que los principales usos del agua almacenada son tres, para abreviar el ganado, para quehaceres domésticos en rancherías y viviendas aisladas que no cuentan con el servicio de agua entubada, y donde el suministro bajo ésta última modalidad es deficiente.

A manera de conclusiones

Las razones aquí expuestas respecto a los jagüeyes y el conocimiento tradicional para almacenar agua de lluvia permiten afirmar que es viable impulsar propuestas para su declaratoria patrimonial, siendo ésta una de las primeras opciones para fomentar la preservación de la cultura hidráulica propia de los Llanos de Apan.

Como quedó de manifiesto otra opción es buscar la declaratoria como zona de humedales de importancia internacional, para ello resulta de primer orden estudiar el hábitat particular que se genera en los jagüeyes y determinar si las poblaciones animales y vegetales que los habitan son endémicas o migratorias en el primer caso. Se recomienda poner especial atención en las aves, ya que al ser parte de la zona de influencia de la Laguna de Tecocomulco es posible que ciertas especies utilicen de manera parcial estos pequeños cuerpos de agua.

Finalmente cabe señalar que durante el trabajo de campo se detectaron algunas amenazas para la continuidad del sistema estudiado. La principal es el abandono por la introducción del sistema de tubería y abasto de agua en las viviendas, la segunda porque los

pobladores locales pretenden utilizarlos como áreas deportivas, y en tercer lugar porque los dueños de las parcelas por donde pasan las obras de conducción han migrado y no hacen el mantenimiento necesario o en caso extremo impiden el paso de dichas obras.

Por tanto, se concluye que si bien persiste una cultura hídrica de larga duración en torno a los jagüeyes y su manejo esta enfrenta amenazas. Dado lo anterior, una primera línea de acción es poner en marcha programas de concientización y políticas públicas a nivel municipal que incluyan la participación de los pobladores locales, la administración pública y la academia, para posteriormente considerar posibles esquemas de declaración patrimonial o de humedales de importancia internacional.

Bibliografía

- Acuña, René (ed.) *Relaciones Geográficas del siglo XVI*, Tomo I Relación de Tepeapulco, Tomo II Relación de Cempoala y Relación de Epazoyucan, UNAM, México, 1985.
- Agarwal y Narain (1991) *Dying Wisdom: Rise, fall and potential of India's traditional water harvesting systems*, India, CSE.
- Agarwal, Narain y Khurana (2001) *Making water everybody's business: practice and policy of water harvesting*, India, CSEI.
- Aldana, Guillermo *et al.* (2011) “Caracterización socioeconómica y técnica de la pesca en micro presas del trópico seco del Sur de México”, en *Zootecnia Tropical*, Volumen 29, Número 2, Venezuela, Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, pp. 195-203.
- Asteinza, Gaiska y Mercedes Jiménez (2008) “Límites técnico-constructivas, socioeconómicas, culturales y políticas en la construcción de bordos en tres comunidades del río Temascatio, estado de Guanajuato”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua, Año 13, Número especial Captación de agua de lluvia*, México, Archivo Histórico del Agua-Comisión Nacional del Agua, pp. 32-43.

- Barkin, David (2003) La producción campesina de agua: aportación para el equilibrio social, económica y ecológica”, en *Memorias de la XI Conferencia Internacional Sobre Sistemas de Captación de Agua de Lluvia*, México agosto de 2003.
- Bohem, Brigitte y Armando Pereyra (1974) *Terminología agrohidráulica prehispánica nahua*, México, INAH.
- Botero, A. Luz, Jaime De La Ossa, Amado Espitia y Alejandro de La Ossa-Lacayo (2009) “Importancia de los jagüeyes en la sabana del caribe colombiano”, en *Revista Colombiana de Ciencia Animal*, Vol. 1, Núm. 1, Colombia, pp. 71-84.
- Comisión Mundial de Represas (CMR) (2000) *Represas y desarrollo: un nuevo marco para la toma de decisiones (El reporte final de la Comisión Mundial de Represas)*, Comisión Mundial de Represas.
- De La Ossa, Jaime y De La Ossa-Lacayo Alejandro (2013) “Ocupación de jagüeyes por la babilla, *Caiman crocodilus fuscus* (Cope, 1868) en el Caribe colombiano”, en *Biota Colombiana*, Vol. 14, Núm. 2, julio-diciembre, Colombia, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", pp. 327-336.
- Fortanelli, Javier, Jessica Loza, Fernando Carlín y Juan Rogelio Aguirre (2007) *Jardines en el desierto. Agricultura de riego, tradicional y moderna, en el altiplano potosino*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Galindo, Emmanuel (2007) *Organización social para el uso y manejo de jagüeyes: el caso de la zona norte de los Llanos de Apan*, Tesis de maestría, Colegio de Postgraduados.
- Galindo, Emmanuel (2009) “Organización social para el manejo de jagüeyes: un sistema tradicional para captar agua de lluvia”, en Tomás Martínez (Ed.), *Regadíos ancestrales en Iberoamérica*, México, MundiPrensa-Colpos, 2009, pp. 41-51.
- Galindo, Emmanuel, Jacinta Palerm, Jorge Tovar y Raúl Rodarte (2008) “Tecnología hidráulica y acciones comunitarias para captar agua de lluvia en jagüeyes”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua, Año 13, Número especial Captación de agua de lluvia*, México, Archivo Histórico del Agua-Comisión Nacional del Agua, pp. 21-31.
- González Jácome, Alba (2008) *Humedales en el suroeste de Tlaxcala: agua y agricultura en el siglo XX*, México, Universidad Iberoamericana.

- Guzmán, María Alicia y Jacinta Palerm (2005) “Los jagüeyes en la región de los altos centrales de Morelos”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, Número 29, enero-abril, México, Comisión Nacional del Agua, pp. 21-26.
- Kendall, Ann y Abelardo Rodríguez (2002) “Las *qochas* andinas: una solución para mitigar el riesgo agropecuario y doméstico en la sierra del Perú”, en Jacinta Palerm (ed.) *Antología sobre pequeño riego. Volumen III Sistema de riego no convencionales*, Colegio de Postgraduados, México, 2002, pp. 241-255.
- Montés de Oca, Acela y Jacinta Palerm (2012) “Los reservorios secundarios (jagüeyes) en el sistema de riego Tepatitlán: el control local”, en *Memorias del Segundo Congreso de la Red de Investigadores Sociales Sobre Agua*, Chapala, Jalisco, México, pp. 1-12, <http://www.similarsites.com/goto/redissa.hostei.com?searchedsite=redissa.hostei.com&pos=0>
- Musset, Alin (1984) “El acueducto de Zempoala: las respuestas de fray Francisco de Tembleque”, en *Historias*, Número 19, México, pp. 81-96.
- Ortega, Ruben (2013) “Least Grebe (*Tachybaptus dominicus*) Breeding Outside its Range: Importance of Artificial Habitats for a Species of Waterbird”, in *The Southwestern Naturalist*, 58(3):357-388, <http://dx.doi.org/10.1894/0038-4909-58.3.357>
- Palerm, Jacinta (2002), *Antología sobre pequeño riego. Volumen III Sistema de riego no convencionales*, México, Colegio de Postgraduados.
- Perló, Manuel (2013) “En busca del patrimonio hídrico perdido” en *Ciudades*, Número 99, *Alternativas de gestión del agua*, julio-septiembre, México, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 53-62.
- Quiroz, Héctor y Migdalia Díaz (2009) “Los bordos y su aprovechamiento en Morelos”, en *Iventio*, Número 12, México, Universidad Autónoma de Morelos, pp. 33-38.
- Rivas, María (2008) “El sistema de *jollas* una técnica de riego no convencional en la Mixteca” en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, Año 13, Número especial *Captación de agua de lluvia*, México, Archivo Histórico del Agua-Comisión Nacional del Agua, pp. 6-16.
- Rojas Rabiela, Teresa (2009) “El agua en la antigua Mesoamérica: usos y tecnología” en Teresa Rojas, José Luis Martínez y Daniel Murillo, *Cultura hídrica y simbolismo*

mesoamericano del agua en el México prehispánico”, México, CIESAS-IMTA, pp. 13-48.

Terregrosa, María Luisa y Karina Kloster (2014), La reproducción de una tecnología basada en conocimiento tradicional”, en *Memorias del Tercer Congreso de la Red de Investigadores Sociales Sobre Agua*, Salvatierra, Guanajuato, México, pp. 1-36, <http://www.similarsites.com/goto/redissa.hostei.com?searchedsite=redissa.hostei.com&pos=0>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1972), *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, UNESCO, en <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

Velasco Molina, Hugo (1995) “Fuentes de agua de consumo humano en el medio rural de los semidesiertos mexicanos”, en *Terra*, vol. 13, núm. 4, 1995, México, Colegio de postgraduados, pp. 427-438.

La política atención a migrantes en Hidalgo: la construcción de vínculos con los hidalguenses en el exterior

Edgar Manuel Castillo Flores

*" Ra Hñahñu, ra t'ü ra 'Bot'ähi,
ha ra hai ya zubi"*

*(Los Hña hñu, el alma del Valle
del Mezquital en Norteamérica).*

Líder Migrante

Introducción

Durante los últimos años, pese a ser una cuestión aislada a la competencia de la escena política nacional, la migración entre México y Estados Unidos ha sido un fenómeno social que está presente en casi toda la geografía mexicana. Dentro de esta dinámica poblacional, como ya se mencionó, si bien Hidalgo no es un estado de amplia tradición migratoria en México; a partir de 1990, comenzó a experimentar un aumento considerable en su índice de intensidad migratoria, hasta registrar una de las más altas tasas del país (CONAPO, 2002). La importante magnitud de este flujo que tiene una salida de aproximada de 16 mil hidalguenses anualmente (INEGI y CAHIDDE, 2004), invariablemente ha impactado profundamente diversos ámbitos del estado.

Ante tal situación, obviamente las autoridades estatales no han sido ajenas a estas cuestiones y han tratado de intervenir de manera activa en este proceso. Sin embargo, la respuesta del gobierno hidalguense ha sido tardía a las exigencias del fenómeno; pues, su participación solo se ha dado durante última década. Basta mencionar que, hasta antes de 1999, la política estatal en materia migratoria manifestó una visible indiferencia hacia los

hidalguenses en el exterior. Dicha postura, mantenía la tradicional «política de la no política» en cuestiones migratorias (García y Grieco y Vereá, 1988), un comportamiento que, hasta finales de 1980, fue un rasgo característico del gobierno mexicano en todos sus niveles.

El cambio del gobierno hidalguense frente al fenómeno migratorio llegó durante la gestión del Gobernador Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005). A partir de entonces, los migrantes hidalguenses fueron incluidos dentro de la agenda política estatal. Y además dio paso a la creación un organismo encargado de atender y apoyar las demandas de la comunidad migrante hidalguenses en Estados Unidos. Es decir, la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (CAHIDDE).

De esta forma, al igual que ya sucedía en otros estados con mayor experiencia en temas migratorios, el gobierno de Hidalgo ha desarrollado una política de atención migratoria que se ha constituido por tres vertientes. En primer lugar, ha gestionado de forma descentralizada los proyectos y programas provenientes de la administración Federal. En segundo sitio, ha retomado las iniciativas de otros estados con mayor experiencia migratoria, mediante la transferencia e intercambio de políticas locales. Y finalmente, se ha dado a la tarea de diseñar programas e iniciativas migratorias de creación propia para atender integralmente a los migrantes hidalguenses.

Por otro lado, a pesar de su corta historia, el CAHIDDEE ha diseñado un modelo de atención migratoria que busca, por un lado, vincularse permanentemente con las comunidades de migrantes hidalguenses en Estados Unidos. Y por otro, atender las necesidades de sus familias de los emigrantes en sus lugares de origen. También, se ha considerado a los migrantes como un nuevo actor en la escena política estatal, incluyéndolos como promotores del desarrollo local de sus lugares de origen. Y finalmente, en años recientes el gobierno estatal ha tratado que los migrantes hidalguenses tengan una mejor integración dentro de la sociedad norteamericana.

En este sentido, el objetivo de este capítulo busca, en primer lugar, describir y analizar los antecedentes de las políticas públicas desarrolladas por el gobierno de Hidalgo en atención a sus migrantes en Estados Unidos; señalando la forma en que llegaron a ser considerados como parte de la agenda política del estado. Y en segundo lugar, presentar y examinar las diversas iniciativas desarrolladas por el gobierno estatal durante estos últimos años, que comprende dos gubernaturas estatales completas y los primeros años de la actual

gestión estatal. Asimismo, se detallará el contenido y las vertientes políticas de donde se desprende la política pública de atención migratoria en Hidalgo.

1. La política de atención a migrantes en hidalgo

1.1 El Gobierno estatal y su comunidad migrante, un breve recuento

A pesar de que el fenómeno migratorio entre ambos países se remonta a más de cien años de historia, la vinculación oficial del gobierno mexicano con sus migrantes en Estados Unidos ha sido un tema extemporáneo en la agenda política mexicana. El acercamiento entre ambas partes tuvo que esperar hasta 1990, con la implementación del *Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior - PCME* (Goldring, 1999). En el marco de esta iniciativa nacional, una de principales líneas estratégicas determinó que los gobiernos locales debían involucrarse en las cuestiones migratorias de su regiones. Y por ende, que comenzaran a relacionarse directamente con sus migrantes oriundos en Norteamérica.

La respuesta de los gobiernos estatales ante el PCME fue heterogénea. Los estados con mayor tradición e intensidad migratoria como Jalisco Zacatecas, Michoacán o Guanajuato, colaboraron ampliamente en esta iniciativa, al grado que crearon oficinas e instituciones encargadas de la atención migratoria. Incluso, algunos gobiernos estatales implementaron novedosos programas de inversión productiva utilizando el envío de remesas de los migrantes (Moctezuma, 2003; Valenzuela, 1999; Smith y Bakker, 2008). En el otro extremo, los estados con menor o nula intensidad migratoria, desestimaron participar en el programa En cierta forma es entendible su posición, pues seguían aplicando la ya mencionada «política de la no política» en temas migratorios (García y Grieco y Vereza, 1988).

En el caso particular del estado de Hidalgo, la postura del gobierno local ha variado considerablemente estando en función al tiempo y las circunstancias que ha enfrentado. Por ejemplo, hasta antes de 1990, resulta difícil encontrar evidencia sobre alguna política de atención migratoria en el estado. Posteriormente, entre 1990 a 1998, cuando inició el acercamiento del gobierno federal, las autoridades estatales se limitaron a gestionar, de forma descentralizada, las políticas que provenían desde el nivel federal. Sin embargo, esta actividad se realizó sin la diligencia ni las necesidades requeridas por los migrantes. No es ajeno este comportamiento de indiferencia, ya que todos los gobernadores del estado han sido militantes parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Razón por la cual, en cierto

modo, ellos mantuvieron a nivel local la postura que había presentado ese partido frente al fenómeno migratorio hasta 1990.

El evidente desinterés de las autoridades locales frente a la migración que experimentaba el estado era tan notorio que, aunque ya existían iniciativas nacionales (Goldring, 2002), y que ya había un considerable flujo migratorio hidalguense (Serrano, 2006); su participación no correspondía con las exigencias del fenómeno. Un ejemplo de ello era la cobertura del Programa *Bienvenido Paisano*, el cual en un principio solo operaba durante los periodos vacacionales de México. Sin embargo, los migrantes hidalguenses volvían en fechas que no se ajustaban a este periodo tales como fiestas locales, al finalizar la temporada agrícola, por enfermedad o por fallecimiento de un familiar o simplemente cuando eran deportados.

En este contexto, durante el regreso a sus lugares de origen, los migrantes hidalguenses eran objeto de diversos abusos y robos de la delincuencia organizada. Pero, sorpresivamente, también sufrían estas circunstancias por parte de las autoridades policiales mexicanas tanto en las aduanas fronterizas como su trayecto al interior del país. Más aun, aunque los migrantes hidalguenses remitían sus quejas y denuncias respectivas ante las autoridades pertinentes, el gobierno estatal tenían serias limitaciones para atender sus denuncias o simplemente hacían caso omiso de las mismas.

Por lo anterior, los migrantes hidalguenses comenzaron a buscar sus propios medios de apoyo y protección, recibiendo la ayuda de organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles del estado. Tal fue el caso de los migrantes del Valle del Mezquital, quienes ante la despreocupación e impasividad mostrada por el gobierno del estado, acudieron a la protección no oficial ofrecida por el Consejo Supremo Hñahñu.⁸⁷ Uno de sus ex dirigentes refirió que: “...estuvimos atentos y vimos que para poder combatir estas situaciones de maltrato que presentaban nuestros compañeros era necesario que participáramos en la solución. Por eso, empezamos a crear nuestra propia defensa a través de nuestra organización...”⁸⁸

⁸⁷ El Consejo Supremo Hñahñu, es una organización de indígenas otomíes (Hñahñu) de carácter cívico-político financiada por los hñahñu de México y Estados Unidos. El consejo brinda servicios de identificación, ayuda para la obtención de la nacionalidad norteamericana o mexicana, y ofrece apoyo en caso de encarcelamiento o muerte del migrante (Schmidt y Crummett, 2004).

⁸⁸ Entrevista un ex dirigente del Consejo Supremo Nñha-Nñhu, en Ixmiquilpan, Hidalgo. 2/12/10.

En efecto, lo citado anteriormente corrobora brevemente la participación que tuvo el Consejo en las cuestiones de atención migratoria en el estado. De hecho, durante los años noventa, el liderazgo mostrado por esta agrupación jugó un papel crucial en el apoyo y defensa de los trabajadores migrantes hidalguenses, tanto en Estados Unidos como en Hidalgo. Además, según señalan Schmidt y Crummett (2004), diversos relatos de sus dirigentes apuntan que esta organización fue una pieza fundamental para la instauración de la oficina de atención migratoria en Hidalgo.

En este sentido, se puede aseverar que como consecuencia del creciente flujo migratorio de hidalguenses; a las crecientes peticiones de apoyo de algunas organizaciones locales y de los propios migrantes; a la participación activa de otros estados frente a la migración que experimentaban sus regiones; al aumento del impacto económico de la migración hidalguense en el estado; y, sobre todo, a que la actividad del gobierno hidalguense ya era substituida por las iniciativas de los migrantes. En octubre de 1999, el gobernador de Hidalgo Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005) decide crear un organismo de atención al fenómeno migratorio, dando paso a la Coordinación General de Apoyo al Hidalguense en el Estado y el Extranjero (CAHIDEE).

Ahora bien, no es extraño que durante la gestión de Núñez Soto se diera el establecimiento del CAHIDDE. Pues, mucho antes de ocupar el cargo de gobernador, él se desempeñó como Jefe de la Oficina de México en Canadá, para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De ahí que él tuviera la experiencia sobre el papel que desempeñaron los migrantes durante la aprobación del TLCAN. Y por tanto, también tuviera la necesidad de incorporar a los migrantes hidalguenses en su agenda de gobierno, dada la gran influencia política, económica y social, que habían adquirido en sus regiones de origen durante los años noventa.

Al finalizar la gestión de Núñez Soto en abril de 2005, el CAHIDEE se encontraba mejor consolidado administrativamente y ya contaba con una serie de proyectos e iniciativas. Así que, durante la transición a la gubernatura de Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), se otorgó continuidad a las cuestiones migratorias, manteniéndolas dentro de la agenda del gobierno y ampliando su presencia en otros frentes. Por ejemplo, por primera vez, se incluyó la atención migratoria dentro del *Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2005-2011* (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005b). Sin embargo, los objetivos ahí plasmados eran bastante

amplios y hasta cierto punto ambiguos. En general, establecían la necesidad de implementar una política en materia estudios de población y la definición de políticas de desarrollo que generaran alternativas para frenar la migración y sus efectos en el estado (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2005b).

En todo caso, el seguimiento de la atención migratoria fue un asunto recurrente en gran parte de la gestión de Miguel Osorio, al menos en un sentido normativo. De entrada, en diciembre de 2006, al decretar la *Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo*, los migrantes fueron considerados como parte de los grupos vulnerables y prioritarios de atención en el estado.⁸⁹ Posteriormente, también se promulgó la *Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo*, con lo que se empezó a regular su protección legal tanto dentro como fuera del territorio estatal.⁹⁰

Finalmente, en 2007, cuando se formuló la *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2007-2011*,⁹¹ se notó un aprendizaje en las cuestiones migratorias del estado. Los nuevos objetivos de la *Actualización del PED* eran, en primer lugar, la comprensión del fenómeno migratorio como un elemento para la planeación del desarrollo regional. Y segundo, fortalecer los programas sociales en municipios con alta intensidad migratoria, con políticas que ofrecieran alternativas de desarrollo y reforzaran su pertenencia con sus comunidades de origen.⁹² En otras palabras, además de estudiar la migración y crear alternativas para frenar este fenómeno; el gobierno estatal también buscaría atender las demandas de los migrantes tanto en Hidalgo como en Estados Unidos y crearía iniciativas para incorporarlos como un actor político en el desarrollo regional de sus localidades.

Al finalizar la gestión de Miguel Osorio en marzo de 2011, da la impresión que la atención migratoria gozará de cierta continuidad en la agenda política. Ya que, por una parte, durante la elección a la gubernatura para el periodo 2011-2016, se dio una coyuntura política

⁸⁹ «Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo», en: *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, Gobierno del Estado de Hidalgo, viernes 29 de diciembre de 2006.

⁹⁰ «Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo», vista en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/leyes_estatales.html, consultada el 1/12/11.

⁹¹ A la entrada de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de México y con ello establecer su *Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012* (PEF, 2007). El gobierno de Hidalgo actualizó su plan de desarrollo estatal, ajustándose a las exigencias y disposiciones del entrante gobierno federal.

⁹² Además de estos propósitos, dentro de la *Actualización del PED 2007-2011* se señalan como objetivos específicos la elaboración de investigaciones de población; fomentar una cultura de información del fenómeno migratorio; fortalecer las estrategias de protección preventiva y correctiva para los hidalguenses en origen y destino; y fomentar la elaboración de proyectos productivos en beneficio de los migrantes hidalguenses (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2007).

nunca antes vista en el estado. Puesto que, por primera vez en su historia, el ambiente electoral de Hidalgo traspasó sus límites hasta Estados Unidos. Esto, debido a que los principales aspirantes a la gubernatura, Francisco Olvera Ruiz candidato del PRI y Xóchitl Gálvez candidata opositora de la alianza PAN-PRD, realizaron sendas visitas de proselitismo ante migrantes hidalguenses de las ciudades de Houston, Texas y Tampa Bay, Florida, respectivamente.⁹³ Al final de la elección, el resultado favoreció al candidato oficial.⁹⁴ Y ya como gobernador en funciones, se incluyó nuevamente a los migrantes como uno de los grupos vulnerables en el *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016* (Gobierno del estado de Hidalgo, 2011). En específico, esta vez el objetivo era evitar la migración mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en las regiones migratorias hidalguenses.

En otro orden de ideas, la respuesta de la administración pública hidalguense no se reduce al Poder Ejecutivo local, sino que también hubo un cambio en el Poder Legislativo. Así, en 1999, la LVII legislatura del Congreso Local del Estado de Hidalgo (1999-2002) creó la Comisión Permanente de Población y Migración, dando presencia a los migrantes dentro de los trabajos legislativos del Congreso Local.⁹⁵ Asimismo, dentro del mismo Congreso se amplió la presencia de ex trabajadores o líderes migrantes. Tales fueron los casos de las legislaturas LVII (1999-2002), LVIII (2002-2005) y LX (2008-2010) que tuvieron un representante o la LIX legislatura (2005-2008) con dos integrantes.⁹⁶ Y, aunque en las últimas dos legislaturas LXI (2010-2012) y LXII (2012-2014), no hay presencia de algún líder o activista migrante, algunos diputados mantienen el tema con propuestas como la creación de instituciones de protección y defensa de sus derechos.⁹⁷

Finalmente, cabe señalar que la presencia de los migrantes hidalguenses en el ámbito político local se ha fortalecido en los últimos años llegando hasta los niveles directivos. En el actual periodo municipal 2012-2015, el ayuntamiento de Chilcuahutla estará encabezado

⁹³ «Olvera viaja a Houston en busca del Apoyo de los migrantes», Vera, D., *Diario el Visto Bueno*, 18/05/10; «Xóchitl Gálvez hace campaña en EU. con migrantes», *Noticieros Televisa*, 9/06/10, visto en: <http://www2.esmas.com/noticierostelevisa/elecciones-mexico-2010/>, consultado el 10/06/10.

⁹⁴ Ya como el gobernador electo, Francisco Olvera se reunió con líderes migrantes hidalguenses de la Federación de Hidalguenses en California, Federación de Hidalguenses en Nevada y del Club de Hidalguenses en Arizona. Información vista en «Olvera se compromete con migrantes hidalguenses», *Diario Plaza Juárez*, 11 de agosto de 2010. (V. Ilustración 2).

⁹⁵ Entrevista telefónica con el ex –Diputado Coordinador de la LVII legislatura Congreso del Local en Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, 28/11/10.

⁹⁶ Información del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEE). Resultados Electorales Distritales para los años 2002, 2005, 2008, en: <http://www.ieehidalgo.org.mx/index-2.html>. Consultado el 20/12/10.

⁹⁷ «Urgente crear la Procuraduría especializada en defensa de los derechos migrantes», *Punto por Punto*, 26/10/11, en: <http://puntoporpunto.mx/archives/64832>, consultado el 27/10/11.

por el ex Presidente de la Federación de Hidalguenses en Nevada. Lo cual, evidencia en cierta forma el nuevo papel y la presencia que están teniendo los migrantes hidalguenses en la política local del estado.⁹⁸

1.2 La Coordinación de Atención al Migrante Hidalguenses en el Estado y el Extranjero (CAHIDDE)

Desde su creación en 1999, las principales funciones del CAHIDEE han sido, por un lado, incluir formalmente las cuestiones migratorias dentro de la agenda política del gobierno estatal. Y, por otro, implementar acciones de apoyo y vinculación para atender a las comunidades hidalguenses asentadas en Estados Unidos. Sin embargo, al principio de sus operaciones esta oficina tuvo serios inconvenientes y dificultades de administración.

Por ejemplo, su ubicación dentro del organigrama de la administración pública estatal. Pues, el CAHIDEE comenzó siendo parte de la Secretaría de Finanzas, en donde permaneció un par de meses. Después, pasó a formar parte del Despacho del gobernador Núñez Soto, funcionando como una oficina de asesoría. Posteriormente, se incluyó dentro de la Secretaría de Gobierno (Ministerio del Interior); en donde, en octubre de 2004, se consolidó como un órgano administrativo desconcentrado, encargado del diseño y ejecución de programas migratorios. Finalmente, desde 2005 y hasta la fecha, se ubicó dentro de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social, debido a que operaba el Programa *3x1 para Migrantes* (Trejo, 2010; SEDESO, 2005; Vargas, 2007).

La financiación del CAHIDEE también ha sido una de sus principales dificultades. Hasta octubre de 2004, al consolidarse como un órgano desconcentrado de la administración pública estatal, la dependencia comenzó a recibir recursos propios para su funcionamiento.⁹⁹ No obstante, el monto financiero del CAHIDEE depende de otros factores como el contexto político y económico; la entrega oportuna de los recursos de parte del gobierno federal; y de la asignación y disponibilidad del Presupuesto de Egresos que establezca de la Secretaría de Finanzas del estado de Hidalgo.

⁹⁸ «Confirman resultados en Chilcuautla y San Salvador», *Diario Milenio*, 6/10/11, en: <http://hidalgo.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/9e61d90be55217d03a24>, consultado el día 10/10/11.

⁹⁹ Los recursos eran provenientes del Fondo de Apoyo para el Fortalecimiento Institucional (FAFI) del presupuesto de Hidalgo. Información de la «Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo», en: Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, viernes 29/12/06.

Como muestra de lo anterior, en 2005, cuando se efectuaba la transición de la gubernatura, el CAHIDEE recibió 1 millón de pesos para sus primeros meses de su funcionamiento (Mayo-Diciembre). En 2006, obtuvo cerca de 11 millones de pesos, una asignación más acorde a sus actividades. Mientras el siguiente año, a consecuencia del cambio presidencial México, el presupuesto para 2007 se redujo a 2 millones de pesos. Para principios de 2008, el gobierno federal entregó pertinentemente los recursos necesarios al estado de Hidalgo y este asignó a la atención migratoria un presupuesto de 10 millones de pesos. Sin embargo, el siguiente año, como consecuencia de la crisis económica y financiera mundial; el presupuesto se redujo, disminuyendo nuevamente la asignación del CAHIDEE, hasta aproximadamente 3 millones de pesos (V. Tabla1).¹⁰⁰

Tabla 1. Presupuesto operativo Anual del CAHIDEE 2005-2009

Año	Presupuesto Asignado
2005	1.222.948
2006	11.139.013
2007	2.338.416
2008	10.062.500
2009	3.968.919

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Portal de Transparencia visto en:

<http://transparencia.hidalgo.gob.mx/>. Consultado el 15/09/10.

Otro inconveniente en el funcionamiento del CAHIDEE ha sido el personal operativo que labora en esta institución. Al inicio de sus funciones la dependencia solo contaba con 3 funcionarios; mientras que hasta 2012, hay 19 personas trabajando en esta oficina.¹⁰¹ A esto también debe añadirse la excesiva movilidad en su dirigencia. En la cual, hasta el momento han sido nombrados seis directores generales y un encargado interno. De estos, pese a su buena disposición en el cargo, solo su primer Director general tenía experiencia migratoria, dado su desempeño previó como Cónsul en Estados Unidos. Además, los últimos directores han durado entre uno a tres años en el puesto, lo cual en cierta forma dificulta la formulación

¹⁰⁰ Para los años 2010 a 2012, el portal de Transparencia del gobierno del estado (transparencia.hidalgo.gob.mx/) y el personal del CAHIDEE, no proporcionan información sobre el presupuesto asignado a esta dependencia.

¹⁰¹ Entrevista telefónica con el Encargado del Programa 3x1 en el CAHIDEE, el 13/09/10.

y el seguimiento de los programas en esta dependencia, pues cada uno de ellos ha buscado imponer su sello distintivo en la institución (V. Tabla 2).

Tabla 2. Directores y adscripción del CAHIDEE 1999-2011

Año	Titular del CAHIDDE	Adscripción en la Administración Pública Estatal
1999- 2006	Cónsul Dolores Cabrera Parkinson	Secretaría de Finanzas; Despacho del Gobernador; Secretaria de Gobierno; Secretaria de Desarrollo Social.
2006-2007	Lic. David Díaz Hernández (Encargado interno)	
2007-2008	Lic. Palmira Venero Uribe	
2008- 2011 (Junio)	Lic. Gualberto Reyes García	Secretaría de Desarrollo Social
2011- 2012 (septiembre)	Biol. Carmen Dorantes Martínez	
2012 (septiembre) – Actual	Lic. Erika Saab Lara	

Fuente: Vargas (2007), Escala (2006), CAHIDEE (2008) e información de la entrevista telefónica con el Encargado de Departamento del Programa 3x1 de CAHIDEE, y entrevista con los últimos titulares.

También puede agregarse que, a diferencia de otros estados del país que si disponían de una mayor dimensión organizativa entre sus migrantes oriundos. El CAHIDEE apenas encontró algunas asociaciones de hidalguenses más o menos constituidas en Estados Unidos. Frente a esta situación y aunque los migrantes hidalguenses no quieren ser encontrados por su evidente condición indocumentada. El gobierno del estado de Hidalgo planteó como una de sus prioridades el localizar los mayores asentamientos de hidalguenses en los Estados Unidos, y fomentar entre ellos la creación de organizaciones de oriundos, cuestión que será abordada posteriormente.

A pesar de los inconvenientes antes mencionados, en la actualidad el CAHIDEE está mejor estructurado y ya ha definido el rumbo que tomará esta oficina. Por ejemplo, su objetivo busca mejorar las condiciones de vida en las localidades donde la migración tiene mayor incidencia mediante acciones sistemáticas que mejoren su desarrollo integral, favoreciendo la unidad familiar; la cobertura de servicios básicos, la creación de nuevos espacios de salud y educación, así como la presencia de actividades productivas y económicas, garantizando el respeto a los derechos humanos de los migrantes y la igualdad real entre mujeres y hombres, salvaguardando con ello el vínculo social, económico y político con su entidad de origen, representada por sus familias, sus comunidades de pertenencia y sus conciudadanos, sin distinción alguna derivada de su origen, edad, religión u orientación política.¹⁰²

En lo relativo a su organización interna, de acuerdo con *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo*,¹⁰³ el CAHIDEE es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Programas Sociales, incluida en la Secretaría de Desarrollo Social de Hidalgo. En su estructura interna contempla dos subdirecciones (de Información y Difusión, y de Orientación y Gestión), que cuentan con sus respectivos departamentos de apoyo (V. Anexo 1).

Entre sus principales actividades, el *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social* señala que al CAHIDEE le corresponden 32 funciones específicas. Dichas labores giran en torno a tres líneas de acción. La primera línea es el diseño de programas de asesoría, proyectos productivos, inversión, académicos y de protección de los migrantes hidalguenses. La segunda se avoca al fortalecimiento de las comunidades de migrantes hidalguenses en el extranjero. Y la última se refiere al apoyo y asesoría jurídica a los hidalguenses en el extranjero.¹⁰⁴

¹⁰² Asimismo, se ha planteado la misión de «brindar atención integral a migrantes hidalguenses en el extranjero y a sus familias en sus comunidades de origen, vinculando la comunidad migrante al desarrollo de la entidad y favoreciendo su arraigo en un marco de bienestar social y económico, respeto a los derechos humanos e igualdad real entre mujeres y hombres». Y la visión de «consolidar el tejido social de los migrantes hidalguenses y sus familias que cuentan con nuevas y mejores perspectivas de desarrollo sustentable, bajo un ambiente de respeto a sus derechos humanos». Información vista en: migrantes.hidalgo.gob.mx/, consultada el 1/04/13.

¹⁰³ Información de la «Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo», en: Periódico Oficial de Hidalgo, Gobierno de Hidalgo, 13/06/94. Última reforma 28/03/11.

¹⁰⁴ Información del *Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social*, visto en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Reglamentos/HGOREGL14.pdf>, consulta el 10/09/11.

2. Los planes y programas de atención migratoria en Hidalgo

2.1 El inicio de la atención migratoria (1999-2005)

El CAHIDEE comenzó a operar sus actividades a partir de tres acciones básicas. En primer lugar, retomó la gestión de las políticas federales existentes tales como el programa *Bienvenido Paisano*, adaptándolos al contexto estatal. Segundo, continuó atendiendo las peticiones de los migrantes y sus familias, a través de los programas de protección correctiva como son la asistencia jurídica o el traslado de restos mortuorios. Y por último, fomentando la creación y/o consolidación de organizaciones de migrantes oriundos del estado de Hidalgo (CAHIDEE, 2005).

En su segundo año de funcionamiento, el CAHIDEE se incorporó como miembro fundador y activo de la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM). Y con esto, pudo compartir e intercambiar sus experiencias con las oficinas de otros estados, dando paso nuevas acciones políticas. Entre estas, se instauró el programa *Mecanismos de Vinculación*, a fin de entablar lazos de comunicación por medio de la retransmisión de programas de televisión y radio, en los lugares de mayor asentamiento de hidalguenses en Estados Unidos. En ese mismo año comenzó a operar el programa de *Atención al Migrante*, que tenía como objetivo fortalecer el arraigo y el sentido de pertenencia de los migrantes, gestionando la visita de grupos artísticos y culturales hidalguenses en Norteamérica. Así como también la iniciativa *Hablemos de Migración*, que se enfocó a informar los riesgos y peligros que enfrentaban los migrantes al intentar cruzar ilegalmente.

En 2002, al igual que sucedía en el ámbito nacional, la política hidalguense buscó ampliar los derechos sociales de los migrantes facilitando la doble nacionalidad de sus hijos nacidos en Estados Unidos, mediante el programa *Ya Soy Hidalguense*. También, empezó a promover los estudios académicos sobre la migración internacional con el *Observatorio Permanente de Migración Internacional*.¹⁰⁵

¹⁰⁵ El Observatorio de Migración inició con la colaboración del CAHIDEE, la Universidad Autónoma del estado de Hidalgo y el Colegio de la Frontera Norte. Posteriormente, se adhirió la Universidad del Sur de Florida (Vargas, 2007). Entre sus resultados, en 2002 se llevó a cabo la *Primera Jornada sobre Migración Hidalguense*. (Información del 3er Informe de Gobierno Manuel Ángel Núñez, 2003).

Asimismo, en 2002, el CAHIDEEE inició programas que buscaban integrar a los migrantes hidalguenses en el desarrollo del estado. Dando paso a la iniciativa de creación propia, *Peso x Peso, Dólar x Dólar*, que tenía el objetivo de fomentar la participación de los migrantes en obras de beneficio para sus comunidades de origen. Y también, con gestión de las iniciativas federales *3x1 para Migrantes* y, el programa piloto *Migrante Invierte en Hidalgo (México)*; ambas pretendían dar un nuevo destino al ahorro de los migrantes, aprovechando sus capacidades para la formulación de proyectos sociales y productivos.¹⁰⁶

En su penúltimo año de gobierno, la administración de Núñez Soto (1999-2005) continuó impulsando las iniciativas de inversión financiera con programas como *Pequeña y Mediana Inversión*, destinado a la creación de pymes y/o la construcción de vivienda en su comunidad de origen.¹⁰⁷ Y finalmente, el CAHIDEE comenzó a colaborar indirectamente con la Secretaría de Salud (SSA) y con la Secretaría de Educación Pública (SEP), en los programas *Binacional de Educación Migrante* y de *Salud Vete Sano, Regresa Sano*; los cuales, buscan dar atención a las necesidades de educación y salud de los migrantes hidalguenses. Sin embargo, la participación del CAHIDDE en estos programas se reduce a su difusión, pues la colaboración con estas dependencias ha sido muy limitada, al menos hasta 2012.

En resumidas cuentas, durante la gestión de Manuel Ángel Núñez se incluyó por primera vez, al fenómeno migratorio dentro de la agenda de gobierno del estado, logrando su institucionalización a través de la creación del CAHIDEE. Y, se finalizó el sexenio operando 12 programas; además de apoyar indirectamente la difusión de otras dos iniciativas en salud y educación (V. Anexo 2).

2.2 La continuidad y el intento de la atención integral migratoria (2005-2010)

La transición política a la gubernatura de Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), no modificó sustancialmente la postura del gobierno frente a la migración; sino que hubo continuidad, e incluso se crearon nuevos programas. De hecho, con la inclusión de los migrantes dentro del *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011* (Gobierno del Estado de

¹⁰⁶ El Programa era un fideicomiso compartido entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) y el gobierno de Hidalgo (Vargas, 2007 CAHIDEE, 2005).

¹⁰⁷ Esta iniciativa era un convenio entre la Secretaría de Economía, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (Campus Pachuca), la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO) y el CAHIDEE. (Información del 4to Informe de Manuel Ángel Núñez, 2003).

Hidalgo, 2005b), se dio paso al establecimiento del *Programa Estatal de Atención a Migrantes* (SEDESO, 2005). El propósito era brindar asesoría y apoyo a los hidalguenses en Estados Unidos así como a sus familias en Hidalgo.

En este sentido, las estrategias del *Programa Estatal de Atención Migrantes* contemplaban cinco competencias generales,¹⁰⁸ que se realizarían por medio de cuatro líneas de acción (acciones preventivas, acciones correctivas, inversión productiva y desarrollo social y comunitario). Estas líneas, a su vez, establecieron los programas operativos que funcionarían. De tal suerte que, se dio continuidad a gran parte de los programas implementados como *Bienvenido Hidalguense; Apoyo y Orientación a Migrantes en el Estado; Hablemos de Migración; Ya Soy Hidalguense; 3x1 para Migrantes; Peso x Peso, Dólar x, Dólar, Migrante Invierte en México*; y todas las acciones de protección correctiva (SEDESO, 2005). Y también, se continuó apoyando los programas *Binacional de Educación y Salud Vete Sano, Regresa Sano*.

Por otra parte, a consideración del Gobierno estatal, los programas modificados para mejorar o ampliar su funcionamiento fueron el *Observatorio de Migración Internacional*, que se convirtió en el programa de *Investigación y Análisis de la Migración Hidalguense*. Otro caso fue el programa de *Atención a Migrantes* que cambió su nombre al programa de *Apoyo y Orientación a Migrantes en el Estado*. Lo mismo sucedió con el programa *Creación Clubs de Migrantes y Atención a Migrantes* que se convirtió en el *Programa de Comunidades Hidalguenses en el Exterior*. En otro ejemplo, la iniciativa *Mecanismos de Vinculación* se redujo a un programa *Radiofónico para Migrantes*.¹⁰⁹ Por su parte, las iniciativas del programa *Pequeña y Mediana Inversión* se integraron dentro de las reglas operativas de los programas *3x1 para Migrantes y Peso x Peso, Dólar x Dólar*.

Por otro lado, al inicio de esta administración se crearon los programas de *Acercamiento con Autoridades de Estados Unidos y Asuntos migratorios*. El primero pretendía crear lazos con las autoridades de estadounidenses ubicadas en México. Y el

¹⁰⁸ Primero, la municipalización de la política migratoria. Segundo, ampliar los espacios de participación de los migrantes a través de la creación de organizaciones de migrantes, programas de desarrollo comunitario y proyectos productivos. Tercero, instrumentar una campaña binacional de información sobre asistencia, prevención y protección para los migrantes. Cuarto, desarrollar mecanismos para mejorar el envío de remesas. Y por último, buscar un acercamiento con el Poder Legislativo estatal para formular instrumentos legales en la materia migratoria (SEDESO, 2010).

¹⁰⁹ Entre los logros se destacan los convenios para la transmisión de programas de Hidalgo en las estaciones estadounidenses «La Invasora» de la Bahía de Tampa, Florida., «Radio bilingüe KBBF» de Santa Rosa, California y en el Sistema de TeVe América Canal 44 de Dallas, Texas. (Información correspondiente al 4to Informe de Gobierno de la Administración de Manuel Ángel Núñez, 2003).

segundo intentaba evitar los riesgos de los migrantes, explorando sus opciones para obtener una visa de trabajo. Asimismo, debido a las numerosas peticiones recibidas entre 1999 a 2005, dado que 430 hidalguenses perdieron la vida en el extranjero o en su intento de cruzar ilegalmente a Estados Unidos;¹¹⁰ llevó a ampliar el apoyo de traslado de restos, dándole la calidad de un programa operativo.

En resumen, al inicio de la gestión del Miguel Ángel Osorio, el *Plan Estatal de Atención a Migrantes 2005-2011*, definió las bases para la operación de 14 programas dirigidos a la atención migratoria (V. Anexo 2). Sin embargo, entre 2005 a 2009, diversos factores como los cambios y las nuevas exigencias de la dinámica migratoria en Hidalgo y los ajustes en los presupuestos del gobierno estatal, modificaron o en algunos casos hicieron suprimir algunos programas establecidos.

De este modo, el CAHIDEE prescindió de la iniciativa *Peso x Peso, Dólar x Dólar*,¹¹¹ llevando sus propuestas al programa *3x1 para Migrantes*. También, debido que era una experiencia piloto, el programa *Migrante Invierte en México (Hidalgo)* finalizó en 2007, obteniendo modestos resultados.¹¹² Asimismo, por falta recursos financieros, se eliminó del *Programa Radiofónico para migrantes*. Y finalmente, los ajustes en la política de atención migratoria llevaron a la implementación de nuevos programas que buscaron la integralidad en la atención migratoria.

2.2.1 El Reunhe, el intento de sistema integral de atención migratoria

Durante marzo 2008, el gobierno del estado de Hidalgo propuso una iniciativa de atención migratoria integral considerada sin precedentes en el país.¹¹³ En opinión del entonces Director del CAHIDEE, «*el gobierno de Osorio busca implementar una nueva herramienta de apoyo social para aquellos que se han ido, esta herramienta se llama Reunhe.[...], es un*

¹¹⁰ Información de los seis informes anuales (1999 a 2005), de la Administración de Manuel Ángel Núñez Soto y del 1er Informe de Gobierno de la administración de Miguel Ángel Osorio Chong.

¹¹¹ Entre los resultados obtenidos por este programa, se realizaron 3 obras comunitarias. Dos acciones de infraestructura en Huasca y Zimapán, trabajando con grupos migrantes que radican en Yuba City, California y Homestead, Florida, respectivamente. Y también, se apoyó a migrantes en Oklahoma con el proyecto de un Balneario en el municipio de Mixquiahuala (Vargas, 2007; CAHIDEE, 2005).

¹¹² Entre 2004 a 2007, esta iniciativa puso en marcha 20 proyectos que generaron una inversión de cerca de 45 millones de pesos y la creación de 729 empleos. Datos de los informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (2004 y 2005) y de Miguel Ángel Osorio (2006- 2007).

¹¹³ El programa inició el 24 de enero de 2008 con la firma de convenios con las entidades y empresas participantes, pero operativamente comienza a partir del 15 de marzo del mismo año.

*programa único a nivel nacional en su integralidad. No hay otra que se le parezca, si bien hay estados que han implementado algo parecido, no hay ninguno con este...».*¹¹⁴

La originalidad e integralidad a la que se refiere el funcionario, radicaba en el funcionamiento del programa que, en términos generales, incluía dos aspectos. En primer lugar, incorporaba todas las líneas de acción del Programa Estatal de Apoyo a migrantes 2005-2011 (SEDESOL, 2010). Y por otro lado, se buscó conjugar gran parte de los programas operativos del CAHIDEE. De forma tal que, se intentó crear un tipo de sistema de atención migratoria de carácter integral (V. Ilustración 1).

De un modo más específico, por principio de cuentas, el funcionamiento del *Reunhe* consideró crear un padrón de migrantes, que integraría por información proveniente tanto de Norteamérica como en los municipios de Hidalgo.¹¹⁵ A partir de este padrón migratorio, la mecánica del programa consistió en tres acciones. Primero, proporcionar a los migrantes y a sus familiares en el estado, diversos documentos de identificación jurídica tales como actas de nacimiento, CURP, licencias de manejo, seguros de vida y de repatriación de restos, y también, se ofrecía asesoría jurídica a los migrantes en Estados Unidos.

La segunda acción era brindar un sistema económico y confiable, tanto para el manejo de sus ingresos en Estados Unidos como para el envío y recepción de remesas. Para ello, por una parte, se suscribió un convenio con la empresa *Global Card Internacional*, a fin de proporcionar una tarjeta bancaria (*Universal Bank Card*), que permitiría realizar transferencias electrónicas a bajo coste desde Estados Unidos. Y por otra parte, se firmó un convenio con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) y la Caja Ezequiel Montes para el establecimiento de sucursales de recepción de remesas en el estado de Hidalgo.¹¹⁶

Finalmente, la tercera acción radicaba en la estructuración de una cartera de proyectos productivos, con la finalidad de crear pequeños negocios en los municipios de alta intensidad migratoria en el estado. Estos proyectos serían financiados ya sea por el programa *Reunhe*;

¹¹⁴ Entrevista personal con ex Director del CAHIDEE, Pachuca, Hidalgo, 5/03/08.

¹¹⁵ El padrón de migrantes se integró en Estados Unidos de los registros de las organizaciones de oriundos del estado. Y además, se firmó un convenio con la empresa *Global Search International*, para que realizará el directorio de hidalguenses en Norteamérica. Lo anterior, debido a que el CAHIDEE no tenía el personal necesario y había un acotamiento legal para hacerlo. En Hidalgo, el CAHIDEE se apoyó de la información proporcionada por los enlaces municipales.

¹¹⁶ Actualmente operan dos cajas en los municipios de Tasquillo y Mixquiahuala. Información del BANSEFI, en: <http://www.bansefi.gob.mx/prodyserv/Paginas/default.aspx>. Consultada el 18/09/10.

canalizados a los programas *Fondo Regional* (FONREGIÓN)¹¹⁷ de desarrollo social; dentro del programa *3x1 para Migrantes*; o del *Fondo para migrantes* (V. Tabla 3).

Tabla 3. Sistema Integral del Reunhe

Objetivos	Instrumentos	Subprograma de Apoyo
Padrón de migrantes		* Comunidades Hidalguenses en el Exterior
1. Identidad Jurídica	Acta de nacimiento y CURP	* Ya soy Hidalguense
	Licencia de manejo	* Identidad Jurídica
		* Mecanismo de Apoyo a Migrantes
	Seguro de Vida	
	Seguro de Traslado	* Traslado de Restos
	Protección Jurídica	* Protección correctiva
2. Sistema Bancario	Tarjeta Bancaria	* Mecanismo de Apoyo a Migrantes
	Sitios de envío y cobro de remesas; reducción del costos en el envío y tipo de cambio	* Acercamiento con Autoridades Mexicanas y Extranjeras
3. Inversión Productiva		* 3x1 para Migrantes
		* Fondo para Migrantes
	Proyectos de Inversión	* Acercamiento con Autoridades Mexicanas y Extranjeras

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de gobierno de Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y de entrevista personal con el Secretario de Desarrollo Social del estado. Pachuca, Hidalgo, 2/03/08.

¹¹⁷ Es un mecanismo del gobierno federal de apoyo a programas y proyectos de inversión, que están orientados a generar capacidades competitivas en los estados del país. Para más detalles véase su página electrónica www.shcp.gob.mx/EGRESOS/.../fonregion.aspx.

Durante su primer año de funcionamiento, según reporta el gobierno estatal, el *Reunhe* registró a cerca de 45 mil migrantes hidalguenses. Entre estos, se entregaron más de 18 mil tarjetas para el envío de remesas; y además, se apoyó con 10 millones de pesos el establecimiento de 112 proyectos productivos. Lo anterior, generó un total de 289 empleos en 28 municipios del estado, beneficiando directamente a aproximadamente 1,291 hidalguenses.¹¹⁸ Sin embargo, pese a los buenos propósitos del gobierno por promover la atención migratoria integral; la operatividad del programa da lugar a sospechas debido a la falta de transparencia en aspectos clave como los costos reales del programa; el financiamiento de los proyectos productivos; y la seguridad de la información del padrón de migrantes.

Esto último, debido a que no hubo un concurso de licitación pública para que la empresa *Global Search* brindará este servicio en Estados Unidos. También, de los documentos ya expedidos, se supo la cantidad de tarjetas otorgadas, pero no se dio a conocer la ganancia obtenida por la empresa privada. De igual forma, la empresa extranjera era susceptible de ser intervenida por el gobierno norteamericano por razones de seguridad, pues la migración ilegal se encuentra penada por la Ley Patriota (*USA Patriotic Act*).¹¹⁹ Y también, se pretendía utilizar recursos del programa *3x1 para migrantes* de forma discrecional, solo con la participación del gobierno estatal y el migrante, violando las reglas de operación que exigen la participación de los tres niveles de gobierno y su aprobación por el Comité de validación de Obras.¹²⁰

En este contexto, no fue extraño que el programa *Reunhe* funcionara apenas un año y unos meses. Pues, a la salida del principal promotor de esta iniciativa, el Secretario de Desarrollo Social (SEDESOC) David Pechina Grub, el programa redujo sus actividades. Más aun, no es ajeno aseverar que, el funcionario utilizó el programa como parte de una estrategia política que le ayudaría a lograr una candidatura del PRI para una Diputación Federal, la cual finalmente consiguió, en vez de proporcionar un apoyo real a los migrantes hidalguenses.¹²¹

¹¹⁸ Información del 4º Informe de Gobierno de la Administración del Lic. Miguel Ángel Osorio 2009.

¹¹⁹ «Corre riesgos por falta de transparencia: especialista», *Diario Milenio*, 18/11/08, visto en: <http://impreso.milenio.com/node/8069842>, consultado el 19/11/08.

¹²⁰ Véase el “Decreto que establece las reglas de operación del Programa 3x1”, *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 29 de enero de 2010.

¹²¹ El Lic. David Pechina Grub fue titular de la Secretaría de Desarrollo Social en Hidalgo de 2007 a marzo del 2009; y actualmente es Senador por Hidalgo. Información vista en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=103, consultada el 21/11/11.

A la llegada del nuevo titular de la SEDESOL, el CAHIDDE fagocito las actividades del programa *Reunhe* hasta que desapareció por completo. De hecho, en 2010, cuando la SEDESOL en Hidalgo estableció las nuevas *Reglas de Operación de los Programas Desarrollo Social del Estado de Hidalgo* (SEDESOL, 2010); el *Reunhe* no se incluyó dentro de esta normatividad, acabando así de manera formal con cualquier intención de conformar un sistema integral de atención migratoria.

De este modo, a finales de 2010, la administración de Miguel Osorio terminó operando 15 programas (*Bienvenido Hidalguense, Comunidades Hidalguenses en el Exterior, Apoyo y Orientación a los migrantes, Hablemos de Migración, Ya Soy Hidalguense, Investigación y Análisis, Acercamiento con Autoridades mexicanas y de Estados Unidos, Asuntos migratorios, Mecanismos de Apoyo a Migrantes, Protección correctiva*,¹²² *Traslado de Restos, 3x1 para Migrantes y Fondo de apoyo a migrantes*). Y también, se continuó apoyando la difusión de las iniciativas *Programa Binacional de Educación Migrante y Vete Sano, Regresa Sano* (V. Anexo 2).

2.3 Programas operativos del CAHIDDE 2012

En relación a los programas de atención migratoria que actualmente están en funcionamiento. De acuerdo a las *Reglas de Operación de los Programas Desarrollo Social del Estado de Hidalgo* (SEDESOL, 2010) y al 2do Informe de gobierno de la administración de Francisco Olvera (2012), en teoría, operan 15 programas (V. Anexo 2). Sin embargo, algunas de estas iniciativas solo existen en el papel, puesto que en los últimos años no se ha reportado ninguna actividad relevante. A continuación se describen brevemente cada una de estas iniciativas.

- **Bienvenido Hidalguense**

El programa *Bienvenido Hidalguense* fue una de las primeras alternativas del gobierno estatal para apoyar a sus comunidades migrantes. Este se origina, en gran medida, debido a que el programa federal *Bienvenido Paisano* no cubría todas las necesidades de los migrantes hidalguenses. Por ello, como ya se mencionó, estos comenzaron a buscar sus propios medios

¹²² El programa de *Protección Correctiva* incluye las acciones de Atención a traslado de enfermos, atención a decomisos; atención a hidalguenses detenidos; orientación en visas humanitarias, atención a pensiones alimenticias, orientación a empleo temporal, atención a restitución de menores, atención a menores deportados e identidad jurídica para hidalguenses en el exterior (SEDESOL, 2010).

de protección, asesoría y apoyo. De forma tal que, durante los años noventa, el Congreso Supremo Hñá hhu implementó el programa *Migrante Indígena Informado*, a fin de proteger a los migrantes procedentes del Valle del Mezquital.¹²³

A partir de esta iniciativa no gubernamental y yuxtapuesto al gradual incremento de las denuncias de los migrantes hidalguenses, en 1999, el CAHIDDE decide ampliar y mejorar la atención del programa federal, creando la iniciativa *Bienvenido Hidalguense*. Su objetivo es procurar el regreso seguro de los migrantes hidalguenses a sus comunidades de origen; brindar información y atención, sobre sus derechos y obligaciones durante su tránsito y estancia en el estado; y ampliar la cobertura del programa en el estado. Con esto, se pretende disminuir los abusos, robo y extorsión, de parte de las autoridades policiales en México, pero principalmente en Hidalgo (SEDESO, 2010).

Durante su primer año de funcionamiento, el CAHIDEE recibió el reconocimiento de la Secretaría de Gobernación, la CONOFAM y otros organismos no gubernamentales, por los satisfactorios resultados de este programa (Vargas, 2007). Posteriormente, en 2003, se estableció un módulo de orientación y apoyo del gobierno estatal en la frontera entre Sonora y Arizona. Y para 2005, en el territorio hidalguense se establecieron 20 módulos permanentes de apoyo, asistencia y patrullaje permanente; y 4 corredores de seguridad que apoyan el retorno de los migrantes hidalguenses (V. Anexo 3).

Sin embargo, a pesar del diligente funcionamiento del programa *Bienvenido Hidalguense*, los abusos y extorsión de los policías locales no han cesado. Por lo cual, durante temporadas vacacionales personal del CAHIDEE, alcaldes y diputados locales, comenzaron a trasladarse a los puestos fronterizos del norte del país. El objetivo de estos desplazamientos era asesorar a los migrantes hidalguenses en las aduanas fronterizas y, en algunos casos, acompañarlos de regreso al estado. Asimismo, algunas organizaciones de migrantes hidalguenses como la Federación de hidalguenses en Nevada, han creado sus propias alternativas de defensa y apoyo. Por ejemplo, a finales de año ellos se organizan en caravanas de regreso al estado.¹²⁴

¹²³ Información proporcionada por el Diputado Coordinador de la LX legislatura del Congreso Local del Estado de Hidalgo y exlíder migrante, en entrevista telefónica el 5/12/08.

¹²⁴ Entrevista con el ex Director del CAHIDEE entre 2007-2008, Pachuca, Hidalgo. 6/12/10; «Arriba a Hidalgo primera caravana de migrantes» *Diario Provincia*, 13/11/12, visto en: <http://www.provincia.com.mx/2011/12/llega-a-hidalgo-la-primer-caravana-de-migrantes/>. Consultado el 13/12/08.

Por otro lado, como una acción complementaria, desde 2003 el gobierno del estado instauró el *Día del Migrante Hidalguense en el Estado*.¹²⁵ Sin embargo, en los últimos años no se ha realizado esta actividad. A cambio, este festejo ha sido sustituido por el “*Día internacional del Migrante*”, organizado por la delegación federal del Instituto Nacional de Migración (INI). Empero, en este evento la participación de los migrantes hidalguenses o del CAHIDEE es muy limitada. Puesto que, la celebración se reduce a festejar a los extranjeros que han arribado al estado.

- **Apoyo y Orientación a los Migrantes en el Estado y el Extranjero**

Establecido desde 2005, esta iniciativa busca, por un lado, formular políticas de asistencia que beneficien al migrante hidalguense y sus familiares. Y por otro, determinar las prioridades para el desarrollo de programas de atención migratoria. Su objetivo es dar orientación especializada a los migrantes hidalguenses asentados en Estados Unidos, a través de estrategias de la interacción y coordinación de todos los actores involucrados en el fenómeno migratorio hidalguense (SEDESO, 2010).

Hasta 2006, los resultados de este programa reportan una serie de reuniones interinstitucionales con autoridades de los tres órdenes de gobierno en México y de Estados Unidos dentro del país. Entre estos encuentros, se registran asistencias a las asambleas de la Comisión Nacional de Oficinas de Atención al Migrante (CONOFAM), la Comisión de Asuntos Migratorios de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y con diversos grupos de migrantes hidalguenses en Estados Unidos.¹²⁶ Sin embargo, desde 2007, el gobierno estatal no ha informado ninguna actividad relacionada con este programa.

- **Comunidades Hidalguenses en el Exterior**

Teniendo como antecedente la *Creación Clubs de Migrantes y Atención a Migrantes*. En 2005, se consolida la iniciativa *Comunidades Hidalguenses en el Exterior*, con la finalidad de buscar el contacto permanente con los migrantes hidalguenses en Estados Unidos, y fomentar entre ellos el arraigo y la preservación de la cultura local. Los objetivos de este programa son la creación y/o fortalecimiento de las organizaciones, clubes y/o federaciones

¹²⁵ Decreto N° 159 Se instituye el tercer domingo de cada mes de diciembre el “Día del migrante Hidalguense”, en: *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 15/12/03, (V. Ilustración 3 y 4).

¹²⁶ Datos del 2do Informe de Gobierno de la Administración de Miguel Ángel Osorio Chong (2007).

de migrantes oriundos del estado; y apoyar los eventos cívicos o festivos de la comunidad hidalguense en Estados Unidos, tales como la celebración de la independencia. (SEDESO, 2010). Esta iniciativa ha sido una de las labores de mayor prioridad y de las más eficaces del CAHIDEE.¹²⁷

- **Hablemos de Migración**

El programa fue instaurado en el año 2000 con la finalidad de establecer mecanismos que permitieran la municipalización de la política migratoria del estado; esto por medio de acuerdos de cooperación con los 84 municipios; la socialización de una cultura sobre la migración; y, con la creación de oficinas de atención migratoria en los municipios (SEDESO, 2010). Para su desarrollo, el CAHIDEE realizó una serie de reuniones y talleres informativos en instituciones de educación y con la población, principalmente en las comunidades con alta migración en el estado (Vargas, 2007). Entre los resultados realizados, en 2006 se inauguró la primera oficina municipal de atención a migrantes en Tenango de Doria. Posteriormente en 2009, ya hay 21 oficinas municipales funcionando en el estado (V. Ilustración 5). También, se reporta que 80 municipios firmaron un convenio de colaboración para operar el *Programa Estatal de Apoyo al Migrante* (SEDESO, 2005).¹²⁸ Empero, entre 2009 a 2012, el CAHIDEE no hay mas datos sobre este programa (V. Ilustración 5).

- **Ya Soy hidalguense**

Creado en 2001, el programa *Ya soy Hidalguense* se avoca a proporcionar la documentación que certifica la nacionalidad mexicana de los hijos de padre o madre hidalguenses, que nacieron fuera del territorio nacional. Lo anterior, facilita el trámite de la doble nacionalidad a los migrantes hidalguenses, y les permite gozar de todos sus derechos como cualquier ciudadano mexicano. Además, este programa incluye la orientación y el apoyo para tramitar actas de nacimiento; la traducción de documentos oficiales; y, la entrega de la Clave Única de Registro de Población en México - CURP (SEDESO, 2005). Los resultados de este subprograma mencionan que, entre 2001 y 2011, se han entregado 3.350 actas de nacimiento

¹²⁷ Más adelante se detallara la dimensión organizativa de los migrantes hidalguenses.

¹²⁸ Información del 1er y 5to informes de Gobierno de Miguel Ángel Osorio (2006 y 2010)

junto con el mismo número del CURP.¹²⁹ Sin embargo, el 1er Informe de Gobierno de la actual gestión estatal no se reportaron actividades de este programa.

- **Acercamiento con Autoridades Mexicanas y Extranjeras**

Creado en 2005, el programa de *Acercamiento con Autoridades Mexicanas y Extranjeras*, con el objeto de garantizar un mayor acercamiento entre la comunidad migrante hidalguense con las autoridades gubernamentales del gobierno mexicano (federal, estatal y municipal), y sus homólogos estadounidenses asentados en territorio nacional (Embajada, Consulados Generales, etc.). La finalidad de esta vinculación es fortalecer una cultura de trabajo conjunto y la cooperación entre ambos países (SEDESOC, 2005). Sin embargo, desde su creación, no registra ningún resultado o avance al respecto y solo se remite a ser un programa mencionado dentro de las *Reglas de Operación de Programas de Desarrollo Social* (SEDESOC, 2010).

- **Investigación y Análisis**

Teniendo como precedente al *Observatorio de Migración Internacional Hidalguense*, en 2005 se crea el programa de *Investigación y Análisis*, buscando un acercamiento con las instituciones especializadas en el estudio de la migración entre México y Estados Unidos; especialmente con aquellos centros que estudien la migración internacional hidalguense. La finalidad es generar estudios e investigaciones sobre el origen, tránsito y destino de los migrantes hidalguenses; su perfil migratorio y actividades laborales; y en general, el impacto que experimenta este fenómeno en el estado (SEDESOC, 2010).

Entre los resultados de esta iniciativa, se realizó un *Diagnóstico del Estado de Hidalgo en torno al fenómeno migratorio* (INEGI y CAHIDEE, 2004), un estudio sobre la *Dimensión Organizativa de los hidalguenses en Estados Unidos* (Escala, 2005) y la relación entre *Migración internacional y la pobreza en el estado de Hidalgo* (Serrano, 2006). Posteriormente, entre 2007 a 2010, se menciona que hay diez investigaciones pendientes, entre las cuales se incluyen cuatro estudios de casos concretos.¹³⁰ Sin embargo, ninguno de estos estudios ha sido publicado.

¹²⁹ Cálculo propio en base a los resultados de los informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y los dos informes de Gobierno de Francisco Olvera Ruiz (2011-2012).

¹³⁰ Los temas de estas investigaciones son Migración y Género; Migración y Familia; Los hidalguenses en la Unión Americana y los efectos de la crisis económica en la migración hidalguense; La migración hidalguense ante las dificultades económicas y legales en Estados Unidos y Programa de apoyo a migrantes de retorno. Por su parte, los estudios de caso se

- **Enlace Internacional**

Aunque el programa de *Enlace internacional* se crea en 2005, formalmente fue incluido dentro de los programas desarrollo social hasta el 2010. Su propósito es atender y dar seguimiento a los proyectos de inversión que proponen los migrantes hidalgenses (SEDESO, 2010). Es decir que, el gobierno del estado buscaba intervenir en los mecanismos de gestión de inversión social. Sin embargo, cabe señalar no son muy claras las líneas de operación de este programa. Y además, junto con el programa de *Acercamiento con Autoridades Mexicanas y Extranjeras*, se configura como una iniciativa que carece de impacto y seguimiento por parte del CAHIDEE. Al menos, esto se evidencia en el papel, ya que desde su creación y hasta 2012, no se reporta ningún resultado.¹³¹

- **Asuntos Migratorios**

A fin de proporcionar la información adecuada sobre los diversos trámites migratorios en el consulado de Estados Unidos tales como la obtención de visas de empleo temporal o regularizaciones migratorias. En 2005, se puso en marcha el programa de *Asuntos migratorios*. El objetivo de este programa es evitar los riesgos de los migrantes que pretenden cruzar ilegalmente, explorando sus posibilidades para obtener una visas de trabajo (H2A/H2B); evitar el desequilibrio individual y familiar como consecuencia de una deportación; y evaluar las posibilidades de regularización migratoria para los hidalgenses ilegales en Estados Unidos (SEDESO, 2005).

Los resultados de este programa han sido discretos, pues el gobierno estatal señala que, entre 2006 a 2009, esta iniciativa brindó 303 asesorías a posibles aspirantes a obtener un empleo temporal en los Estados Unidos; de estas asesorías, hubo 31 peticiones recibieron las visas H2A/H2B.¹³² Sin embargo, desde 2009 a 2011, no se tiene información sobre el seguimiento de estas peticiones.

realizaron en la comunidad del Santuario en el Valle del Mezquital y en los municipios del Cardonal, Cuauhtepic y Pachuca. Información de los 13 informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y Francisco Olvera (2011).

¹³¹ Información de los 13 informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y Francisco Olvera Ruiz (2011).

¹³² Datos reportados en el 2º, 3º y 4º informes de gobierno del Li. Miguel Ángel Osorio Chong.

- **Traslado de Restos**

El *traslado de restos* es una aneja solicitud hacia las autoridades estatales, por parte de familiares de un migrante acaecido en el extranjero; a fin de que este sea trasladado el a su lugar de origen. De esta forma, desde 1999, este apoyo forma parte de una de las primeras acciones de *Protección Correctiva* desarrolladas por el CAHIDEE. Empero, en 2005, a raíz del aumento de estas lamentables peticiones, esta actividad adquiere el nivel de programa operativo (SEDESO, 2005).

Así pues, el objetivo de este programa es brindar apoyo a las familias de hidalguenses que fallecen en el extranjero o en su intento de cruce indocumentado, con el traslado de los restos de su familiar hasta su comunidad de origen. Además, el CAHIDEE busca que las agencias funerarias de Estados Unidos apliquen tarifas bajas; lograr que el traslado de restos se realice en el menor tiempo; y sensibilizar a los municipios sobre la atención debida en el traslado de los cuerpos. Finalmente, cabe señalar que entre 1999 a 2010, este programa ha atendido la petición para el traslado de restos de 981 hidalguenses.¹³³

- **Protección Correctiva**

Las acciones de protección correctiva son las principales actividades entre las oficinas estatales de atención a migrantes (OFAM,s) en México.¹³⁴ En Hidalgo, este programa de *Protección Correctiva* tiene el objetivo atender las peticiones de apoyo presentadas por los migrantes y/o sus familiares en el estado (SEDESO, 2005). Entre las líneas de acción de este programa, se incluyen los apoyos de localización de hidalguenses extraviados; repatriación de enfermos; atención a decomisos en materia aduanal; asesoría legal a hidalguenses detenidos por delitos migratorios o penales; visas humanitaria; pensiones alimenticias internacionales; compensaciones económicas por fallecimiento del migrante; repatriaciones de menores; retorno comunidades de origen; visas de turista y grupales; y asesorías especializadas.

¹³³ Cálculo propio en base a los datos de los informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005-2011) y Francisco Olvera (2011 y 2012).

¹³⁴ Para más detalle sobre las acciones de protección correctiva comunes entre las oficinas estatales de atención migratoria (OFAM's,) vea el anterior de este documento.

Entre 1999 a 2012, los resultados del programa de *Protección Correctiva* reportan que se atendieron un total de 5.161 casos. Entre los que se destaca el apoyo legal a 1305 detenidos por delitos de orden migratorio y penal; la localización de 493 personas; asesoría migratoria especializada a 1674; el apoyo para la obtención de 407 visas humanitarias; 84 repatriaciones de migrantes enfermos y 64 menores; y 442 visas de Turista y grupales, entre otras. (V. Tabla 4).

Tabla 4. Beneficiarios de la atención Correctiva del CAHIDEE, 1999-2012

Acciones	Casos Atendidos
Detenidos por delitos (migratorio y penal)	1305
Visas Humanitarias	407
Compensaciones Económicas por fallecimiento	75
Repatriaciones de enfermos	84
Repatriaciones de menores	68
Pensiones alimenticias	574
Paraderos (localización de personas)	493
Asesorías especializadas	1674
Retorno comunidades de origen	25
Decomiso de Vehículos y mercancías	14
Visas de Turista y grupales	442
Total	5161

Fuente: Calculo propio en base a los datos reportados en los informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005), Miguel Ángel Osorio Chong (2005- 2011) y Francisco Olvera Ruiz (2011-2012)

- **Mecanismos de Apoyo a los Migrantes**

El programa de Mecanismos de Apoyo a los Migrantes inicia su operación en 2008; sien embargo, hasta 2010 es incluido dentro de las *Reglas de Operación de los Programas Desarrollo Social del Estado de Hidalgo* (SEDESO, 2010). Su objetivo es proporcionar herramientas que ayuden a los migrantes a acceder a mejores servicios en Estados Unidos y México. La mecánica de este programa es proporcionar a los migrantes hidalguenses y a sus

familias, la entrega de una tarjeta de *Descuento en Medicamentos* con validez en farmacias de los Estados Unidos;¹³⁵ y, la expedición de *licencias de conducir* de Hidalgo en Estados Unidos (SSP, 2008).

En el caso de las tarjetas de descuento, estas son entregadas por medio de la red de enlaces municipales o a través de las familias de los migrantes. Por lo que respecta a la expedición de licencias, esta actividad es gestionada por una compañía estadounidense, el CAHHIDDE y la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Hidalgo (DGEPTHE). Sin embargo, cabe señalar que este documento tiene serias limitaciones, ya que no es un documento válido en las carreteras de Estados Unidos. Aunque, si es útil como un método de identificación ante autoridades estadounidenses y también sirve para la tramitación de la matrícula consular en los Consulados mexicanos en ese país.

- **Iniciativa 3x1 para Migrantes**

El programa *3x1 para migrantes*, como ya se ha mencionado ampliamente, es una de las principales actividades de atención migratoria del gobierno hidalguense. Esta actividad responde a las iniciativas de las organizaciones o federaciones de migrantes oriundos junto con la participación de los tres órdenes de gobierno en México. En general, su finalidad es la realización de obras de infraestructura, proyectos productivos y desarrollo comunitario en los lugares de origen de los migrantes.¹³⁶ En el caso del estado de Hidalgo, esta iniciativa de desarrollo comunitario comenzó a operar desde el 2002. (SEDESO, 2005; 2010).

Durante los diez años de operación del *Programa 3x1* en Hidalgo (2002-2011), el Comité de Validación y Atención a Migrantes (COVAM) en el estado ha autorizado 638 obras y proyectos de diversa índole, tales como proyectos de salud y deporte; infraestructura municipal; centros culturales y de recreación; mejoramiento urbano; y proyectos productivos, entre otros. Lo cual, ha representado una inversión total de cerca más de 300 millones pesos, beneficiado directamente a más de 900 mil hidalguenses en 41 municipios del estado.¹³⁷

¹³⁵ Los descuentos de la tarjeta oscilan entre un 5 y 37%, y únicamente son aplicables a productos indicados en las recetas médicas (V. Ilustración 6), información vista en: «Promueve CAHIDEE descuentos en Medicinas para migrantes», *Diario Milenio*, 11/11/10.

¹³⁶ Para un mayor detalle del programa 3x1 para migrantes, véase el “Decreto que establece las reglas de operación del Programa 3x1”, *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 29 de enero de 2010.

¹³⁷ Cálculo propio en base a los datos reportados en los 13 informes de Gobierno de las administraciones de Manuel Ángel Núñez (1999-2005), Miguel Ángel Osorio (2005- 2011) y Francisco Olvera (2011). Al ser una actividad de impacto económico, en el siguiente capítulo se abordará con mayor detalle este programa.

- **Fondo de Apoyo a Migrantes**

Implementado en 2009, este programa que tiene como objetivo de mejorar las expectativas de la población y lograr su desarrollo humano, por medio de apoyo de proyectos productivos, individuales o de grupo; el mejoramiento de la vivienda, mediante la adquisición de materiales para pisos firmes, reforzamiento de techos y muros, letrinas, fosas sépticas; entre otras actividades. Los beneficiarios son los migrantes que regresan temporal o definitivamente México y/o sus familias que reciben remesas. De forma específica, se busca favorecer aquellos municipios con muy alto grado de intensidad migratoria y una situación de rezago social.¹³⁸ Entre los 563 municipios elegidos todo el país, en Hidalgo se seleccionó a La Misión, Pacula, Acatlán, Alfajayucan, Cardonal, Chilcuautla, Eloxochitlán, Jacala, Tenango y Tizayuca.¹³⁹

Ahora bien, para su financiamiento, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizó un total de 300 millones de pesos, de los cuales el estado de Hidalgo recibiría \$3.968.919; es decir, el 1,3% del total del monto programa, debiendo utilizar estos recursos entre 2009 a 2011.¹⁴⁰ De esta forma, en su primer año de funcionamiento, el gobierno estatal ejerció un monto de \$1.153.898 pesos, realizando 233 obras de mejoramiento de viviendas tales como pisos firmes, techados, construcción de muros, cimientos, habitaciones cuartos de baño, entre otros apoyos; con los cuales se apoyaron 221 actividades de inversión productiva destinados a proyectos como la cría y engorda de ganado, instalación de talleres y pequeños comercios, beneficiando a los habitantes de los municipios seleccionados. Para 2010, el gobierno hidalguense entregó recursos por un monto de \$1.272.500, que pusieron en marcha 101 proyectos de inversión productiva. De tal suerte que, junto con los recursos ejercidos el año anterior, se deja para 2011 un monto restante de \$1.542.521 pesos, del total que otorgó el gobierno federal al estado de Hidalgo.¹⁴¹

¹³⁸ Información de los “Lineamiento para la operación del Fondo de Apoyo a Migrantes”, *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)*, 8 de Abril de 2009; y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en: <http://www.shcp.gob.mx/E> (Consultado el día 20 de Septiembre de 2010).

¹³⁹ Entrevista personal con el Secretario de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, 8/04/09.

¹⁴⁰ Información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/TEMAS_GASTO_FED/Paginas/fondo_apoyo_migrantes.aspx (Consultado, el 20 de Septiembre de 2010).

¹⁴¹ Información de 5to y 6to informes de Gobierno de la Administración del Lic. Miguel Ángel Osorio Chong de los años 2010 y 2011.

En otro orden de ideas, en un breve resumen sobre este capítulo. En general, puede considerarse que la última década, el estado de Hidalgo ha realizado un esfuerzo considerable en la atención de sus migrantes oriundos. Si bien, hasta antes de 1990 no había una política concreta con tal, e incluso existiendo una iniciativa federal; las autoridades locales seguían desestimando las cuestiones migratorias.

Fue a partir de 1999, en que el gobierno estatal dio un giro en esta postura incluyendo a los migrantes, tanto en su agenda política como en sentido normativo dentro de los diversos planes y programas estatales. Esto se ve plenamente reflejado con la instauración del CAHIDEE y de sus correspondientes programas de atención. Dicha institución se ha configurado como una acción conveniente tanto para el gobierno estatal como para los migrantes hidalguenses y sus familiares en el estado. Desde luego, resulta muy complejo evaluar objetivamente el funcionamiento y los resultados esta política pública. Pero, como se señaló previamente, este capítulo solo pretendía dar cuenta de la inclusión del fenómeno migratorio en la agenda política del estado y la correspondiente respuesta que han desarrollado las autoridades hidalguenses en este fenómeno.

No obstante, hay muchos indicadores de los avances de la política migratoria estatal. Por ejemplo, el crecimiento cuantitativo de las organizaciones de migrantes oriundos de Hidalgo; o también, el diseño, formulación y mejora de nuevas iniciativas de atención migratoria, que incluso buscaron crear un tipo de sistema integral de atención; es decir, una política transnacional migratoria que beneficiara a los migrantes hidalguenses en Estados Unidos y sus familias en el estado en un mismo espacio. Lo anterior, es sin duda producto del trabajo y del seguimiento significativo que viene realizando en CAHIDEE durante todos estos años.

Sin embargo, estos avances discrepan con estudios previos sobre la política migratoria en Hidalgo. Puesto que, estas investigaciones señalan, por un lado, una incongruencia en el discurso del gobierno estatal con respecto a la importancia del fenómeno migratorio. Y por otro, la falta de información a los migrantes y la desconfianza de estos en el desempeño del CAHIDEE (Vargas, 2007). Incluso, se advierte que los migrantes hidalguenses organizados son un actor ausente en este tipo de programas (Frías, et al., 2007).

Desde luego, como en todos los estados del país existen numerosas carencias y limitaciones en la atención migratoria. Empero, en el caso de Hidalgo, la limitada capacidad

de realizar un funcionamiento más completo se debe, en gran medida, al reducido personal de la dependencia; y, a la movilidad y baja formación en materia migratoria de su directiva y a la falta de recursos económicos. Pues, incluso los presupuestos ya asignados y aprobados, tanto a nivel federal como estatal, tardan en llegar a esta institución, lo que invariablemente repercute en el seguimiento continuidad de los programas.

Además, otro factor que ha limitado el pleno desarrollo de la atención migratoria en el estado ha sido el doble interés político que en ocasiones conllevan estas acciones. De hecho se pueden citar dos casos. En primer lugar, durante la administración del ex gobernador Manuel Ángel Núñez Soto se promovió un visible acercamiento con las organizaciones de migrantes, se creó el CAHIDDE y se impulsaron diversos programas de atención para en su beneficio. Pero esto, en gran medida se realizó por su interés político en llegar a la candidatura del PRI para las elecciones presidenciales del año 2006, aunque al final no logro su cometido (Frías, et al. 2007).

También, cuando se trató de instaurar el sistema de atención migratoria integral (Reune). El principal propósito del ex Secretario de Desarrollo Social (SEDESOC) David Pechina, era utilizar esta iniciativa como parte de su estrategia política para alcanzar una candidatura para una Diputación Federal. Así pues, en ambos casos, más que proporcionar un apoyo a los migrantes hidalguenses, estos eran utilizados como parte de una plataforma política personal.

En cualquier caso, y a pesar de los esfuerzos realizados por el CAHIDEE involucran a un importante número de migrantes y sus familias, que se benefician por sus programas. Gran parte de las comunidades de migrantes en el exterior desconocen que las autoridades del estado de Hidalgo intentan responder a las problemáticas y retos que desencadena el fenómeno migratorio. Por ello, resulta necesaria una difusión más amplia dentro del estado, a fin de que las familias y los propios migrantes tengan conocimiento de dónde acudir a resolver sus dudas o problemas relacionados con la migración.

Ahora bien, para realizar acciones que mejoren la efectividad en el desempeño del CAHIDEE, resulta indispensable que el gobierno estatal reconozca con mayor detalle la importancia y la dimensión que ha tomado la migración hidalguenses en Estados Unidos. También, es necesario realizar un análisis sobre los costos y beneficios que implica la ayuda integral a los migrantes, más allá de los réditos políticos que puede representar; destinar

mayor financiamiento a los programas y proyectos del CAHIDEE, interpretándolos como un tipo de inversión en el capital económico y social que los emigrantes pueden aportar al estado. Mientras más eficiente resulte la atención migratoria, mayores serán los beneficios del fenómeno de la migración internacional en Hidalgo.

A partir de aquí vale la pena formularse cuestiones como, cuál es el impacto de la migración en el desarrollo local del estado; cuál es el papel de las remesas de los hidalguenses, ayudan verdaderamente a disminuir la pobreza de las regiones del estado; qué papel juegan los migrantes realizando acciones que, en principio, debería ser obligación del gobierno.

Fotografía 1. Inicio del Programa *Bienvenido Hidalguense* 2010



Fuente: Imagen propia tomada el 1/12/10

Bibliografía

- CAHIDEE (2005) *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.
- CAHIDEE (2007) *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.
- CAHIDEE (2008) *Presentación General: Coordinación de Apoyo al Hidalguense en el Estados y el Extranjero*, Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca.
- CONAPO (2002) *Índices de Intensidad Migratoria, 2000 México-Estados Unidos*, México: Consejo Nacional de Población.
- ESCALA, L. (2005) «Migración Internacional y Organizaciones de Migrantes en Regiones Emergentes, El caso de Hidalgo», en: *Revista Red Migración y Desarrollo*, N° 4, pp.66-88.
- ESCALA, L. (2006) *La Dimensión Organizativa de la Migración Hidalguense en los Estados Unidos*, Hidalgo: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- GARCÍA Y GRIECO, M. y M. VERA (1988) *México y Estados Unidos frente a los indocumentados*, México: UNAM, M.A. Porrúa.
- GOBIERNO DEL ESTADO HIDALGO (2005b) *Plan Estatal de Desarrollo PED 2005-2011*, Hidalgo, Gobierno del Estado.
- GOBIERNO DEL ESTADO HIDALGO (2007) *Actualización del Plan Estatal de Desarrollo PED 2007-2011*, Hidalgo, Gobierno del Estado.
- GOBIERNO DEL ESTADO HIDALGO (2011) *Plan Estatal de Desarrollo PED 2011-2016*, Hidalgo, Gobierno del Estado.
- GOLDRING, L. (2002) «The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation», en: *Latin American Research Review*, Vol. 37, N°3, pp.55-99.
- INEGI y CAHIDEE (2004) *La Migración en Hidalgo, Hidalgo*, México: Instituto Nacional de Geografía e Informática.
- MOCTEZUMA, M. (2003) «La experiencia de las remesas comunitarias del club de migrantes El Remolino, Zacatecas», en: CARLSEN, L., WISE, T. y H. SALAZAR

- (Coord.) (2003) *Enfrentando la globalización Respuestas sociales a la integración económica de México*, México: M.Á. Porrúa, UAZ.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2007) *Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012*, México: Presidencia de la Republica.
- SEDESO (2005) *Plan Estatal de Atención a Migrantes 2005- 2011*, Hidalgo: Secretaria de Desarrollo Social Hidalgo.
- SEDESO (2010) *Reglas de operación de los Programas de Desarrollo social en estado de Hidalgo*, Secretaria de Desarrollo Social Hidalgo.
- SERRANO, T. (2006) *Y, se fue... Los municipios hidalguense de muy alta migración internacional*, Pachuca, Hidalgo: UAEH
- SHMIDT, E. y M. CRUMMETT (2004) «Herencias recreadas: capital social y cultural entre los hnahnu en Florida e Hidalgo», en: FOX, J. y G. RIVERA, *Migrantes Indígenas Mexicanos en los Estados Unidos*, México: M.A. Porrúa y UAZ.
- SMITH, M. y P. BAKKER (2008) *Citizenship across borders: the political transformation of El Migrante*, London: Cornell University Press
- SSP (2008) *Expedición de licencias de conducir para los migrantes que radican en los Estados Unidos de Norteamérica*, Hidalgo, Secretaria de Seguridad Pública, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.
- TREJO, M. (2010) *Las asociaciones de migrantes y su papel en la configuración del desarrollo local en el estado de Hidalgo*, Tesis de Maestría en Desarrollo Regional, COLEF.
- VARGAS, R. (2007) «Políticas Migratorias en el Estado de Hidalgo», en: FERNÁNDEZ DE CASTRO, R.; GARCÍA ZAMORA, R.; CLARIOND, R. y A. VILA FREYER, *Las Políticas Migratorias en los Estados de México. Una Evaluación*, México: M.Á. Porrúa, UAZ, ITAM.

Documentos Oficiales

Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, viernes 29 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, lunes 13 de junio de 1994. Última reforma 28/03/11

Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Hidalgo

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, lunes 13 de junio de 1994. Última reforma 28/03/11.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social

<http://ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Reglamentos/HGOREGL14.pdf>.

Reglas de operación del Programa 3x1”,

Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), 29 de enero de 2010

Ley de Protección a Migrantes del Estado de Hidalgo

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/leyes_estatales.html

Día del migrante Hidalguense

Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, Gobierno del Estado de Hidalgo, Lunes 15 de diciembre de 2003.

Entrevistas

- Entrevista personal con el Secretario de Desarrollo Social del estado. Pachuca, Hidalgo, 2/03/08
- Entrevista personal con el ex Director del CAHIDEE, Pachuca, Hidalgo, 5/03/08.
- Entrevista telefónica con el Diputado Coordinador de la LX legislatura del Congreso Local del Estado de Hidalgo (exlíder migrante), el 5/12/08
- Entrevista telefónica con el Encargado del Programa 3x1 en el CAHIDEE, el 13/09/10.

- Entrevista telefónica con el ex - Diputado Coordinador de la LVII legislatura Congreso del Local en Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, 28/11/10.
- Entrevista personal con el ex Director del CAHIDEE entre 2007-2008, Pachuca, Hidalgo. 6/12/10
- Entrevista con el primer titular de la Dirección del CAHIDDE, Pachuca, Hidalgo. 18/12/10.
- Entrevista personal con un ex dirigente Consejo Supremo Nñha ñhu y ex Diputado Coordinador del Congreso Local en Hidalgo. Pachuca, Hidalgo. 5/02/11.
- Entrevista personal con la ex - Directora del CAHIDEE, Pachuca, Hidalgo. 15/08/11.

Paginas Electrónicas

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEE)

<http://www.ieehidalgo.org.mx/index-2.html>

Portal de Transparencia del Gobierno del Estado de Hidalgo

<http://www.transparencia.hidalgo.gob.mx/>

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

<http://www.bansefi.gob.mx>

Cámara de Diputados en México, LXI Legislatura

www.diputados.gob.mx/

Política y crisis: propuestas para un mejor mañana,
se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Ediciones
y Publicaciones con el apoyo de la Imprenta Universitaria y la Dirección
de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma
del Estado de Hidalgo, en el mes de febrero de 2022.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE HIDALGO

ISBN: 978-607-482-658-6



9 786074 826586