

CARTA ECONÓMICA Regional

Año 26 | Núm.113 | Enero-junio 2014
ISSN 0187-7674

RESEÑAS

- ▶ ANTONIO MARÍN GONZÁLEZ *¡Detengamos esta crisis ya!*
- ▶ MARGARITA CALLEJA PINEDO Planet Taco: A global history of Mexican food

Carta Económica Regional Año 26 | Núm. 113 | Enero-junio 2014

LOS GOBIERNOS LOCALES

ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

- ▶ ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL Introducción. La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación
- ▶ XAVIER OLIVERAS GONZÁLEZ La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica. El caso de la región Tamaulipas-Texas
- ▶ JOSÉ JAVIER DE LA ROSA RODRÍGUEZ La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica
- ▶ ALEJANDRA TOSCANO APARICIO Los gobiernos municipales mexiquenses en la mitigación de riesgos y prevención de desastres
- ▶ JARUMY ROSAS ARELLANO Asistencia social y política social en los gobiernos municipales

ARTÍCULOS ORIGINALES TEMAS DIVERSOS

- ▶ CINDY McCULLIGH Contaminar para competir: contaminación industrial del río Santiago en Jalisco
- ▶ EVELINE BAUMANN
JEAN PAPAIL El envejecimiento de la población, ¿un problema en el Sur también! Reflexiones sobre México, Senegal y la Georgia postsoviética
- ▶ ROSARIO CERVANTES
JORGE VILLASEÑOR Perfil exportador de Jalisco: valor agregado nacional y local contenido en sus exportaciones manufactureras



\$75.00 MN



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara | México

CARTA ECONÓMICA Regional

Año 26 | Núm. 113 | Enero-junio 2014



*Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara | México*

LOS ARTÍCULOS
DE LA CARTA
ECONÓMICA REGIONAL
APARECEN LISTADOS
O RESUMIDOS EN:

PAIS: Public Affairs Information Service
GALE GROUP: Banco de Datos Hemerográficos Multidisciplinarios
CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades
LATINDEX: Sistema Regional de Información en Línea para
Revistas en América Latina, el Caribe, España y Portugal
LATAM-STUDIES: Estudios Latinoamericanos

Universidad de Guadalajara

Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Rector general

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrector ejecutivo

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

José Alberto Castellanos Gutiérrez
Rector

Jesús Arroyo Alejandre
Director de la División de Economía y Sociedad

Antonio Sánchez Bernal
Jefe del Departamento de Estudios Regionales-Ineser

Carta Económica Regional

Humberto González Chávez
Director

María Elena Peyro Beltrán
Martha Virginia González Medina
Editoras

Comité editorial

Luis Felipe Cabrales Barajas (U de G)
Víctor Manuel Castillo Girón (U de G)
Rubén Antonio Chavarín Rodríguez (U de G)
Raúl Fuentes Navarro (ITESO)
Juan Carlos Ramírez Rodríguez (U de G)
Jorge Alonso Sánchez (CIESAS)

Consejo Editorial: Jesús Arroyo Alejandre (Universidad de Guadalajara, México), José Carlos Alba Vega (Colmex, México), Catalina Banko (ucv, Venezuela), Alejandro Macías (Universidad de Guadalajara), Gerhard Braun (Universidad Libre de Berlín, Alemania), Margarita Calleja (Universidad de Guadalajara, México), José Luis Calva (UNAM, México), Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara, México), Salvador Carrillo (Universidad de Guadalajara, México), Enrique de la Garza Toledo (UAM-I, México), Adrián de León Arias (Universidad de Guadalajara, México), Boris Graizbord (Colmex, México), Pálné Kovács Ilona (Instituto Transdanubiano de Investigación, Hungría), Reinhard Liehr (Universidad Libre de Berlín, Alemania), Stephen D. Morris (University of South Alabama, EUA), Gerardo Otero (Universidad de Simon Fraser, Canadá), Jean Papail (IRD, Francia), Carlos Riojas (Universidad de Guadalajara, México), Iwona Sagan (Universidad de Gdansk, Polonia), Antonio Sánchez Bernal (Universidad de Guadalajara, México), James W. Scott (University of Joensuu, Finlandia), Alejandro Tortolero Villaseñor (UAM-I, México), Kurt Unger (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), Ofelia Woo Morales (CUCSH, México)

Publicación: Carolina Ávila Escobedo (logística y distribución), C. Yunuén Castillo Moya (diseño).

P/PIFI-2013-14MSU001OZ-07 Fortalecimiento de los proyectos de estudio de licenciatura y posgrado, los cuerpos académicos que los sustentan y la formación integral del estudiante en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

Carta Económica Regional Año 26 Núm. 113 Enero-Junio 2014 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Periférico Norte 799, Módulo M, segundo nivel, Núcleo Los Belenes, apartado postal 2-43, Guadalajara, Jalisco. cp 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono y fax: (+52 33) 3770 3404, extensiones 25229 y 25240. Correos electrónicos: revista.cartaeconomica@gmail.com, Dirección web: <http://cartaeconomica.cucea.udg.mx/>. Editor responsable: María Elena Peyro Beltrán. Reservas de Derecho al Uso Exclusivo número 04-2013-080110203000-102 ISSN 0187-7674, otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Certificado de título 3929, Certificado de licitud de contenido número 3224, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Permiso SEPOMEX número M14-0026. Precio por ejemplar: 75 pesos. Impresa por talleres de Ediciones de la Noche, Madero 687, colonia Centro, Guadalajara, Jalisco. Este número se terminó de imprimir en junio de 2014. Tiraje de 1,000 ejemplares.

Las opiniones y los comentarios expresados por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Índice

ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

Introducción. La descentralización en México: gobiernos municipales
inacabados y políticas públicas con efecto difusión–difuminación 5

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL

La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un
contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica.
El caso de la región Tamaulipas–Texas 13

XAVIER OLIVERAS GONZÁLEZ

La política social de los gobiernos delegacionales en el
Distrito Federal: una revisión panorámica 36

JOSÉ JAVIER DE LA ROSA RODRÍGUEZ

Los gobiernos municipales mexiquenses en la mitigación de riesgos
y prevención de desastres 69

ALEJANDRA TOSCANA APARICIO

Asistencia social y política social en los gobiernos municipales 95

JARUMY ROSAS ARELLANO

ARTÍCULOS ORIGINALES CON TEMAS DIVERSOS

Contaminar para competir. Contaminación industrial
del río Santiago en Jalisco 114

CINDY McCULLIGH

El envejecimiento de la población, ¡un problema en el Sur también!
Reflexiones sobre México, Senegal y la Georgia postsoviética 138

EVELINE BAUMANN Y JEAN PAPAIL

Perfil exportador de Jalisco, valor agregado nacional y local contenido
en sus exportaciones manufactureras 166

ROSARIO CERVANTES

JORGE VILLASEÑOR

RESEÑAS

- ¡Detengamos esta crisis ya!*, de Paul Krugman 201
ANTONIO MARÍN GONZÁLEZ
- Planet Taco: A global history of Mexican food 207
MARGARITA CALLEJA PINEDO

La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión–difuminación

Antonio Sánchez Bernal

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA),
Universidad de Guadalajara

Introducción

En la década de los años ochenta del siglo pasado, y particularmente con la crisis de 1982, se puede observar el final del Estado de bienestar en México; la pérdida de legitimidad ante los ciudadanos y una drástica reducción de los recursos fiscales dejó al gobierno central sin capacidad de operar, situación que obligó a realizar transformaciones del Estado a través de reformas económicas, sociales y políticas (Finot, 2001). La descentralización hacia los gobiernos municipales fue una de las reformas más relevantes.

La reducción de la participación del Estado dio paso al fenómeno denominado “ola descentralizadora”, el cual se impulsó para que los gobiernos locales tomaran las responsabilidades que abandonaban los organismos paraestatales que desaparecían y promovieran la alternancia política en los municipios; estas razones justificaron la reforma municipal en el país, la cual se configuró a través de las modificaciones del artículo 115 constitucional de 1983 y 1999, lo que revaloró al gobierno municipal. En esa coyuntura de emergencia del Estado los gobiernos municipales fueron dotados de atribuciones para ofrecer los servicios públicos básicos y hacerse responsables de la planeación en materia urbana y del desarrollo (Guillén, 1996).

La descentralización en México no ha sido un proceso continuo, y en éste se pueden distinguir tres etapas. La primera, denominada etapa de formalización (1982–1993), implicó un cambio de reglas formales (reformas constitucionales) pero sin avances sustanciales en la gestión municipal de la mayoría de estos espacios; también se realizó un primer intento por descentralizar los servicios de salud a la población abierta, el cual se extendió a catorce entidades federativas, y se ratificó el proceso formal para descentralizar la educación básica.¹

En la segunda etapa, considerada de consolidación (1994–2006), se instrumentó la descentralización de los servicios de educación y salud hacia las entidades federativas y

¹ Hay autores que consideran la política de descentralización como débil en comparación con la de otros países de Latinoamérica (Cabrero Mendoza, 2008).

se inició un viraje en la gestión municipal impulsado principalmente por los gobiernos municipales de oposición cuando el Partido Revolucionario Institucional era hegemónico (Bazdresch Parada, 1994); además la descentralización institucionalizó diversas acciones para los gobiernos municipales a través de la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Asuntos Ambientales y la Ley de Protección Civil. En esta etapa se observaron innovaciones y cambios en la gestión municipal pero no se construyeron capacidades gubernamentales, por lo cual el aparato organizacional (ayuntamiento) quedó intacto. Esta situación evitó consolidar la profesionalización de los recursos humanos que laboraban en los ayuntamientos y mantuvo la carencia de reglas formales en la mayoría de los municipios.

La tercera etapa, denominada recentralización, representa el freno al proceso de descentralización y comenzó durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón en el año 2006, en el cual no se realizó ningún avance en la política descentralizadora; se detuvieron cambios esperados como la reelección de presidentes municipales, la profesionalización de los servidores públicos locales y la tan anhelada redistribución de los recursos fiscales a favor de los gobiernos municipales. Al contrario, el mandatario señaló a los gobiernos municipales como la causa del avance de la inseguridad pública y del crimen organizado² y como responsables de las desorganizadas y caóticas ciudades, subrayó la desorganización de los ayuntamientos y sus precarias finanzas públicas y resaltó el nivel de endeudamiento.

Como se ha señalado, cada una de las etapas mencionadas trajo consigo importantes transformaciones para los gobiernos municipales, cuyo estudio ha provocado un debate académico que pretende identificar las fortalezas de este orden de gobierno en aras de reconocer sus aportaciones al desarrollo regional.

Políticas públicas municipales en México

Durante la primera etapa de la descentralización la bibliografía sobre gobiernos municipales se enfocaba en la gestión municipal, subrayaba sus logros en el impulso a la democracia, los casos exitosos de inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones y las transformaciones de la administración municipal (Merino, 1994). El debate académico también reconoció la necesidad de profundizar en el federalismo mexicano, cuya estructura beneficiaba a los gobiernos estatales, los cuales a pesar de no contar con atribuciones de recaudación, gastaban una buena proporción de la bolsa presupuestal del país, otorgando a su vez pocos recursos financieros a los gobiernos municipales (Sempere y Sobarzo, 1998). Un tema que permeó a buena parte de la bibliografía de los gobiernos municipales en esta primera etapa fue el de la innovación municipal, que Cabrero (1995)

² Incluso como expresidente, Felipe Calderón, en enero de 2014, en el Foro Económico de Davos, señaló ante la crisis de inseguridad de Michoacán lo siguiente: “Cuando no se hace la tarea por parte de las instancias locales, pues honestamente es muy difícil, si no imposible, que se resuelva”.

retomó junto con una gran cantidad de investigadores que salieron en busca de innovaciones y mostraron las nuevas formas de gestión municipal.

En la segunda fase, de la descentralización en México, los estudios sobre gobiernos municipales se enfocaron en la política pública local a raíz de la aparición del influyente libro *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, compilado por Cabrero, el cual formuló que los gobiernos municipales de México estaban atravesando por un ascenso en una rica y variada agenda de políticas públicas (Cabrero, 2003). La política ambiental, social, de promoción económica, urbana, educación y salud se estaban iniciando y prometían mejorar la capacidad de los gobiernos municipales para atender los crecientes problemas sociales. A partir de la publicación de ese documento se consolidó el estudio de la política pública en el ámbito municipal dentro del campo de la investigación académica.

En la etapa de recentralización algunos trabajos, como el de Sosa (2012), subrayan la falta de capacidades gubernamentales en los ayuntamientos mexicanos y sostienen que las políticas públicas serán relevantes en la medida en que propicien la gobernanza municipal (Sosa, 2012). En esa misma línea, pero con un estudio de corte internacional, Charbit (2011) evalúa las posibilidades de una gobernanza multinivel a través de las características del marco institucional en un sistema federal o unitario, proponiendo la necesidad de una coordinación intergubernamental y coherente que defina claramente las obligaciones entre órdenes de gobierno y el sustento económico para llevarlo a cabo.

A pesar de las limitaciones y debilidades identificadas en los gobiernos municipales mexicanos existen estudios que reconocen los alcances de las políticas públicas locales en el presente y amplían este campo de estudio, lo cual se convierte en un incentivo para reconocer la influencia de este orden de gobierno en la vida cotidiana de sus ciudadanos.

Cambio institucional y políticas públicas municipales

La descentralización es vista como un cambio institucional en los espacios municipales que implicó la combinación de la densidad institucional (reglas formales e informales) y la dinámica de cambio social local, cuya relación abre la posibilidad a diversas rutas de desarrollo municipal (Sánchez, 2008). Esas rutas aperturan u obstaculizan la definición de una agenda de política municipal que se traduzca en la instrumentación de políticas para resolver problemas locales.

Las rutas de desarrollo definidas idealmente son cuatro: la primera es un cambio innovador con efecto difusión, donde el cambio institucional se asimila rápidamente por parte de los actores locales, se instrumentan políticas públicas que atienden los problemas locales y se tiene la capacidad de evaluar para corregir los programas. En segundo lugar se encuentra el cambio estratégico con efecto difusión, donde la transformación institucional se distingue por ser incrementalista, se hacen modificaciones en la gestión

municipal en áreas muy específicas y si esos cambios son positivos se difunden a otras áreas de la administración; en esta ruta las políticas públicas son acotadas, se llevan a la pequeña escala y no se procesan rápidamente los alcances de los programas, ya que si éstos se perciben como efectivos se amplían con cautela.

En tercer lugar es posible identificar el cambio con crisis institucional, el cual consiste en transformaciones encabezadas por nuevos actores locales con variaciones en la gestión e innovaciones en las políticas públicas, aunque los cambios y las políticas innovadoras pueden diluirse o ser revocadas porque en el municipio no se cuenta con un marco institucional que les otorgue soporte, no obstante se convierte un espacio social de cambio que enfrenta a los actores sociales, lo que genera tensión en diversos temas de la vida pública. Por último, el cambio simulado consiste en crear transformaciones aparentes en la gestión y política pública por parte de actores políticos tradicionales que han permanecido en el poder durante largos periodos. Un objetivo fundamental de estos procesos de simulación es captar recursos frescos de los gobiernos estatales y federales, así como frenar cualquier intento de cambio sustancial y la llegada de nuevos actores al poder.

En suma, la descentralización es un proceso inconcluso que impulsó las fuerzas sociales de los municipios, de tal manera que se observa el surgimiento de nuevos actores políticos que ascendieron desde puestos locales hasta la presidencia de la república; asimismo, se generó un ambiente de competencia electoral y surgieron nuevos partidos políticos; observamos que algunos gobiernos municipales modificaron la gestión municipal e instrumentaron políticas públicas innovadoras; aunque la fuerza inicial se difuminó por la falta de construcción de capacidades locales y esa tarea es una asignatura pendiente del Estado mexicano.

Los gobiernos municipales, inmersos en la descentralización, fueron objeto de dos grandes omisiones; la primera fue no haber recibido soporte para construir capacidades gubernamentales, y la segunda, la ausencia de descentralización fiscal, por lo que se encuentran diversos esfuerzos de política pública local encabezados por los gobiernos municipales que no hallan el ambiente propicio para consolidarse.

Los vaivenes de la política pública local

Los artículos que se presentan en esta colección reflejan los vaivenes de la política pública municipal; muestran sus fortalezas, la diversidad de la agenda local, su capacidad de innovación y la persistencia de los gobiernos municipales por atender los problemas de sus comunidades.

El artículo de Jarumy Rosas Arellano, “Asistencia social y política social en los gobiernos municipales”, discute la diferencia entre lo que es propiamente una política pública social frente a acciones de asistencia social; su argumento es que ambas son complementarias pero que se distinguen claramente porque la política social busca la realización de los derechos ciudadanos en el mediano y largo plazo, el apoyo es conti-

nuo y hay corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos. Este análisis nos permite visualizar que en los municipios donde la descentralización encontró pocas reglas formales de coordinación económica y una baja disposición al cambio social se genera un cambio simulado que ante los problemas sociales responde con acciones de asistencia social. En la mayoría de los 2,457 municipios del país se han desarrollado en las últimas dos décadas políticas de asistencia social que se denominan política social, este tipo de acciones se difunden de un municipio a otro no por su efectividad en la población objetivo sino porque permite a grupos de interés locales tradicionales y caciques mantener el poder en los municipios.

En cambio las acciones sociales estructuradas bajo los requerimientos de una política pública fueron realizadas por gobiernos influidos por corrientes ideológicas de izquierda, tal es el caso de los programas del subsidio al transporte público o la atención focalizada en los adultos mayores y los programas de transferencias monetarias, los cuales datan de finales de la década de los años noventa del siglo pasado y es posible observarlos en la actualidad a lo largo del país, permeando en los diversos órdenes de gobierno.

Los gobiernos de izquierda también han generado aportaciones importantes para la política social municipal al convertirse en un referente en materia de infraestructura organizacional y determinar espacios en este andamiaje para la investigación académica, lograron construir diagnósticos, análisis e innovar en la evaluación de política social local.

Las aportaciones de estos gobiernos a la política social han repercutido hasta la actualidad, en ellas podemos observar la reincorporación de la visión universalista en los programas sociales de corte federal.

El trabajo de José Javier de la Rosa Rodríguez, “La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica”, muestra la permanente evolución de la política pública local producto de una sociedad que impulsa el cambio, cuya consolidación es acotada por el entramado de reglas, debido a que se van transformando lentamente y propician un proceso discontinuo entre la innovación de la política social y el marco legal en que se sustenta.

Un ejemplo de ello es la ciudad de México, a la que se reconoce como una entidad autónoma y con las atribuciones para que los ciudadanos que la habitan elijan a su gobernante; sin embargo, la elección de los delegados y las atribuciones de estos entes locales no avanza paralelamente, pues no fue sino hasta el año 2000 cuando se determinó que los delegados sean elegidos por los ciudadanos; además las delegaciones, si bien se asemejan a un municipio, su marco legal es limitado, al igual que sus atribuciones, lo que genera un desajuste que propicia un cambio local con crisis institucional donde los actores sociales, desde la autoridad local hasta los ciudadanos, instrumentan una política social innovadora pero que genera tensiones al interior y el exterior de la delegación, debido a que las reglas del juego se van construyendo sobre la marcha, aunque estas innovaciones se difunden a otros gobiernos municipales y de otro orden.

De la Rosa nos muestra cómo los programas sociales instrumentados por las delegaciones viven etapas de innovación, consolidación y dispersión, se concentran durante los últimos años en acciones de transferencias (monetarias o en especie) en contra de los programas de servicios e infraestructura social. Un detonador de la crisis de los programas sociales ocurre cuando se instala “EVALÚA DF”, en el año 2008, que permite comparar los programas delegacionales a través del análisis de sus alcances y sus carencias, las cuales cimbran la viabilidad de los programas debido a que en México la cultura de la evaluación es baja, lo cual genera una sobrerreacción de los actores y aumenta las tensiones sociales, lo que inhibe a los gobiernos locales a continuar en la evolución de la políticas.

Alejandra Toscana Aparicio, en “Los gobiernos municipales mexiquenses en la mitigación de riesgos y prevención de desastres”, muestra un proceso de descentralización en el área de protección civil inconcluso, donde los gobiernos municipales no desempeñan un papel fundamental en la prevención de los diversos riesgos a los que está expuesta la población, y en la etapa reactiva su papel es marginal. La protección civil es un bien público que debe ser ofrecido por los tres órdenes de gobierno debido a la complejidad que representa, además la prevención de riesgos a la población es una tarea que los gobiernos municipales podrían realizar de manera más eficiente por tres razones; en primer lugar porque hay riesgos específicos en cada municipio ligados a las condiciones ambientales; en segundo término porque muchos factores de riesgo están ligados a la planeación urbana y del territorio que realizan los gobiernos municipales, y en tercer lugar por la cercanía del gobierno con la población y su capacidad de poner orden y respeto por las reglas que rigen la vida diaria.

La autora establece que la política de protección civil en los gobiernos municipales es reactiva y se limita a captar recursos cuando ya ocurrió un evento catastrófico que afectó a la población, lo que genera la posibilidad de gestionar recursos del gobierno estatal y federal para atender la urgencia. El proceso de descentralización inconcluso de este bien público genera un cambio institucional simulado porque a escala local no hay reglas coherentes asimiladas por la población y se combina con una limitada cultura de riesgos por parte de los habitantes, por lo cual cuando se presentan hechos catastróficos intervienen las autoridades estatales y federales para ofrecer una solución temporal y el gobierno municipal se queda con el problema estructural y la presión de los ciudadanos.

En “La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica. El caso de la región Tamaulipas-Texas”, Xavier Oliveras González muestra la capacidad de los gobiernos municipales mexicanos fronterizos de realizar políticas públicas de cooperación intermunicipal con gobiernos locales de Estados Unidos sin la existencia de reglas que arropen las acciones de los ayuntamientos y sin el apoyo de instancias federales como la Secretaría de Relaciones Exteriores. Es patente de nuevo la escasa injerencia que el marco legal les otorga a los gobiernos municipales, lo que subraya la superficialidad de la descentralización mexicana; este trabajo refleja la

dinámica de cambio por parte de los actores sociales y la baja densidad institucional, que ha dado lugar a un cambio institucional con crisis donde las políticas públicas surgidas en el ámbito de la diplomacia son innovadoras y se difunden a otros territorios, aunque se frenan por falta de una institucionalidad que permita que las acciones emprendidas perduren en el mediano plazo en la agenda de acción del gobierno municipal. Ante la inconsistencia de los gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y principalmente los gobiernos locales de Estados Unidos, toman el liderazgo de los proyectos y dejan a nuestros ayuntamientos un papel marginal.

A manera de conclusión

El proceso de descentralización en México generó altas expectativas sociales al otorgar al orden de gobierno más cercano a la población atribuciones que se reflejan en la calidad de vida cotidiana. Sin embargo, los gobiernos municipales en la primera etapa de la descentralización no tuvieron tiempo ni recibieron recursos económicos ni soporte por parte de los gobiernos estatales y federal para fortalecer su capacidad de gobernar. Aun así la forma de accionar de los gobiernos municipales se transformó y los cambios externos se sembraron en una gran diversidad social; al sintetizar la gestión municipal se inició la modernización administrativa, la intención de resolver los problemas sociales y económicos y enfrentó la consolidación de una transición del país de rural a urbano, lo que se reflejó en expansión poblacional y grandes concentraciones en pocos espacios territoriales.

Las políticas públicas en los municipios surgen en la segunda fase de la descentralización en México, cuando el gobierno federal creía avanzar en ella y los gobiernos estatales no oponían resistencia explícita a este cambio; bajo este ambiente, las políticas públicas innovadoras surgen y las políticas más maduras se difunden fuera de los municipios donde se originan, mientras que otras se quedan en buenos deseos y el resto se desarrollan con éxito en determinados municipios.

En suma, aun con una descentralización inconclusa y gobiernos sin capacidades gubernamentales, fue posible desatar la inventiva y creatividad en los ayuntamientos a través de acciones que han beneficiado a los ciudadanos, aunque la consolidación de estos gobiernos estará en juego a medida que la recentralización avance; ésta se sustenta en la bandera de que males como la inseguridad, el mal manejo de la finanzas públicas municipales y la falta de servicios vitales como el agua potable son por causa únicamente de los ayuntamientos.

Las limitaciones de las políticas públicas municipales y los males que aquejan al país son una responsabilidad compartida entre los tres órdenes de gobierno; siendo los gobiernos municipales el eslabón más débil, son los acusados favoritos del Estado mexicano. Además la impaciencia ante la descentralización es asombrosa, ya que mientras este

proceso sólo se ha puesto en marcha durante tres décadas, la centralización en México duró cientos de años; desde mi perspectiva, debemos reconocer las fallas de los gobiernos locales, aunque debemos ser pacientes en aras de lograr la meta de concluir el proceso de descentralización en México.

Referencias

- Bazdresch Parada, M. (1994), Gestión municipal y cambio político. En M. Mauricio, *En busca de la democracia municipal*, México: El Colegio de México, 25–59.
- Cabrero Mendoza, E. (2008), La innovación local en América Latina. Los avances y los retos. En E. Cabrero Mendoza y A. P. Carrera Hernández, *Innovación local en América Latina*. México: CIDE, 18–29.
- Cabrero Mendoza, E. (1995), *La nueva gestión municipal en México*. México: Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (2003), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Charbit, C. (2011), Governance of public police on decentralized context. Regional Development Working Papers. París: OECD.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: ILPES– Naciones Unidas.
- Guillén López, T. (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, M. (1994), *En busca de la democracia municipal*. México: El Colegio de México.
- Sánchez Bernal, A. (2008), *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: Plaza y Valdés.
- Sempere, J., y H. Sobarzo (1998), *Federalismo fiscal en México*. México: El Colegio de México.
- Sosa López, J. D. (2012), Gobiernos locales y desarrollo territorial en México. *Frontera Norte*, 24 (47), 171–192.

La acción transfronteriza de los gobiernos locales en un contexto de endurecimiento fronterizo y crisis económica. El caso de la región Tamaulipas–Texas

Xavier Oliveras González

Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente

El Colegio de la Frontera Norte (sede Matamoros)

Resumen La región transfronteriza Tamaulipas–Texas se estructura en torno de varias ciudades hermanas, de las que destacan Matamoros y Brownsville, Reynosa y McAllen y Nuevo Laredo y Laredo. Entre ellas se producen intensas relaciones sociales, económicas y culturales, así como institucionales entre sus gobiernos locales. En el ámbito protocolario destacan las “ceremonias del abrazo” y los acuerdos de hermanamiento, cuyo propósito es fortalecer los vínculos entre ciudades. También se han emprendido otras acciones de mayor envergadura con el fin de desarrollar proyectos territoriales y económicos. Ante la crisis económica de 2008, el endurecimiento de la frontera por parte de Estados Unidos y la inseguridad en México, la acción transfronteriza ha tendido a reforzarse en lugar de debilitarse.

PALABRAS CLAVE: frontera Tamaulipas–Texas, región transfronteriza, paradiplomacia, gobiernos locales, desarrollo regional.

Abstract Tamaulipas–Texas cross–border region is structured around some sister cities, like Matamoros and Brownsville, Reynosa and McAllen, and Nuevo Laredo and Laredo. Intense social, economic and cultural ties are held between them, including institutional relations between local governments. The annual “Abrazo Ceremony” and Sister Cities Agreements are important protocol activities that seek to strengthen the link between them. At the same time, some large–scale actions are also carried on with the aim to develop economic and territorial projects. In front of the economic crisis of 2008, border enforcement in the United States and insecurity in Mexico, cross–border activities have tended to be strengthened in spite of being weakened.

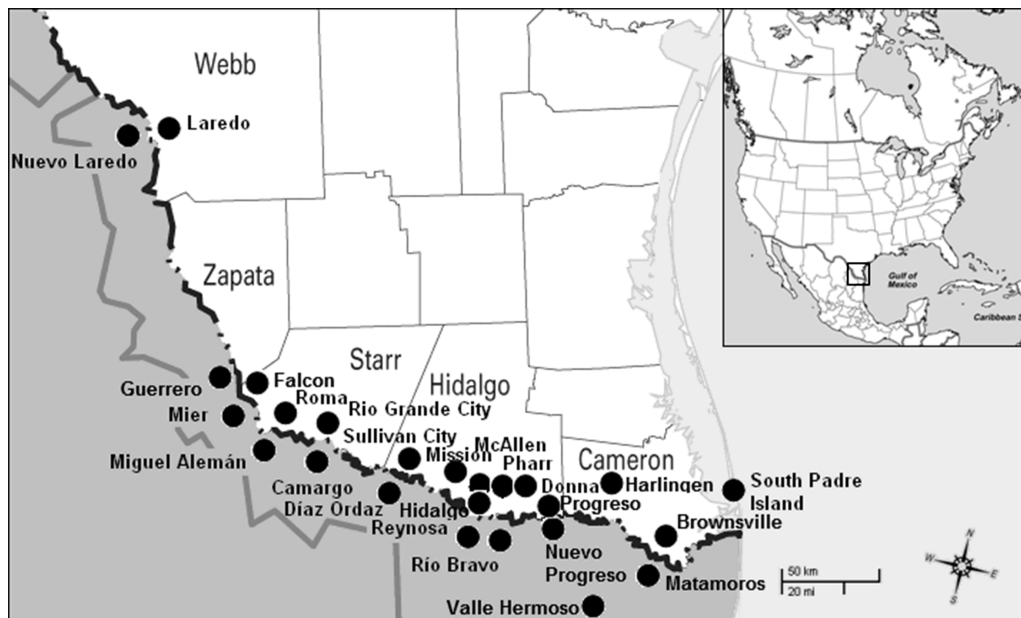
KEY WORDS: Tamaulipas–Texas border, cross–border region, paradiplomacy, local government, regional development.

Introducción

Como ya ha sido ampliamente demostrado, en un contexto de creciente globalización e interdependencia económica y política y de emergencia de nuevos actores, los Estados-nación ya no detentan en exclusividad la capacidad de establecer relaciones internacionales. Otros actores territoriales, como los gobiernos locales y regionales (actores subnacionales), se han posicionado en el escenario internacional y han dado lugar al fenómeno que ha venido a llamarse paradiplomacia. Un tipo específico es la acción transfronteriza, que se da entre los actores subnacionales colindantes de ambos lados de una frontera internacional. Aquí el espacio regional y la contigüidad geográfica tienen un papel clave que no se da en otros tipos, ni en los motivos que justifican la acción exterior ni en la definición de los objetivos y actividades. A diferencia de la acción exterior de los gobiernos regionales, la protagonizada por los locales es un campo poco explorado, y menos aún en los contextos fronterizos. Sirvan de ejemplo México y Estados Unidos (EUA), donde la acción transfronteriza ha sido analizada en menor grado que la protagonizada por los gobiernos estatales (Blase, 2003; Dávila *et al.*, 2008; Kinkaid, 1999; McMillan, 2010; Ramos, 2002; Schiavon, 2006; Velázquez, 2006).

Por ello la presente investigación quiere contribuir a su comprensión a partir del caso de los gobiernos locales de la frontera entre Tamaulipas y Texas. En comparación con otras regiones de la frontera entre México y Estados Unidos, el interés de ésta reside en su mayor densidad de localidades y su elaborado desarrollo urbano, constituido por varias ciudades hermanas (figura 1), lo que propicia un mayor dinamismo paradiplomático. Los ejes fundamentales de su articulación regional son el río Bravo o Grande, la frontera (delimitada a partir de aquel curso) y los puentes internacionales que conectan ambos lados. A pesar de las asimetrías sociales, económicas y territoriales, la interdependencia es intensa (Alarcón, 2000; Gibson y Rhi-Perez, 2003). Los dinamos urbanos, demográfico y económico están liderados por los pares formados por Matamoros-Brownsville, Reynosa-McAllen y Nuevo Laredo-Laredo. La estructura económica se basa en la industria (incluida la petroquímica), el comercio internacional, la construcción y los servicios, cuyo desarrollo ha incidido directamente en el crecimiento urbano y demográfico, y en las relaciones económicas, sociales e institucionales.

FIGURA 1. Área de estudio: la frontera Tamaulipas–Texas



Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos y otros actores locales han establecido vínculos institucionales entre ellos, de los que destacan las acciones protocolarias de buena vecindad —algunas desde fines del siglo XIX— y las actividades para fomentar el desarrollo regional y económico mediante la captación de inversiones internacionales. Al tratarse de un espacio transfronterizo estas acciones responden a la voluntad de mantener la cordialidad entre ciudades vecinas, evitar o resolver los conflictos derivados de la contigüidad geográfica y gestionar retos comunes o compartidos. En esta dirección la investigación se centra en cuál ha sido la respuesta de los actores locales, mediante la acción transfronteriza, a dos fenómenos contemporáneos que han afectado al espacio fronterizo de México y EUA.

En primer lugar se debe mencionar el endurecimiento fronterizo, acaecido desde 2006–2007, como resultado de dos procesos paralelos, uno en cada lado. En EUA se han diseñado y aplicado unas políticas fronteriza y migratoria más restrictivas, especialmente a partir del 11 de septiembre de 2001, lo que se ha traducido en un endurecimiento material y legal de la infraestructura y el control fronterizo (protección, aduana e internamiento) y migratorio. Resulta paradigmática la construcción del muro; si bien se inició en San

Diego, California, en 1994, se intensificó con la Secure Fence Act de 2006. En el sector Texas-Tamaulipas las labores se emprendieron en 2007 con la intención de extender una barda continua entre Brownsville y Laredo, la cual, finalmente, es discontinua. Del otro lado, la violencia y la inseguridad en México asociada al combate iniciado en 2006 entre las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y entre el Estado y aquéllas. Entre otras consecuencias, ha disminuido la movilidad transfronteriza desde EUA y han clausurado (o se han trasladado a ese país) un número significativo de los negocios dirigidos a los consumidores estadounidenses (servicios médicos, farmacias, restaurantes, etc.). En segundo lugar, desde el año 2000 la industria maquiladora (ubicada en el lado mexicano) se ha visto afectada por la inestabilidad económica global, que se agravó con la crisis global de 2008. Esta recesión tuvo un alcance mayor en la economía regional, específicamente en los principales sectores: además de la industria maquiladora, los servicios de transporte y logística (la exportación a EUA) y la construcción y el sector inmobiliario (de ambos lados de la frontera), provocando un aumento del desempleo y del empleo informal, entre otras consecuencias.

El análisis responderá si estos fenómenos están causando una ruptura en las relaciones transfronterizas, como apuntan Dear (2013) y Kilburn *et al.* (2013) en relación con el primero, o si por el contrario la acción exterior puede reforzarlas en tanto que estrategia local para afrontarlos. Para ello se muestran las características de la paradiplomacia en México y EUA, con especial atención a la acción transfronteriza en el área de estudio en el periodo anterior a la irrupción de aquellos fenómenos; a continuación se indica su estado durante aquel contexto (de 2006-2007 en adelante). En particular se evalúan los cambios provocados por el endurecimiento fronterizo y la crisis económica en la acción transfronteriza (disminución, transformación o intensificación), en relación con las actividades, los actores, espacios, discursos y objetivos, y cómo esa acción se ha adecuado a aquellos fenómenos. Para su análisis se ha procedido a la revisión bibliográfica sobre la acción transfronteriza en el área de estudio y de las informaciones publicadas en los medios de comunicación (locales y regionales); igualmente, cuando ha sido posible, se ha asistido a los eventos (observación directa) y se ha entrevistado a actores calificados.

Marco conceptual

La paradiplomacia (o acción exterior subnacional) se puede definir como el conjunto de contactos, actividades, procesos e iniciativas exteriores entre actores subnacionales o no centrales (entes territoriales, gubernamentales y descentralizados del Estado-nación) y de aquéllos con otros actores públicos y privados (Aldecoa y Keating, 2000; Ducháček, 1986; García, 1996). Este conjunto no representa ni forma parte de la política exterior del Estado-nación, aunque en ocasiones puede complementarla y apoyarla, pero en otras

contradecirla. Las materias de las que se ocupa son, primero, aquellas de las que los gobiernos subnacionales poseen atribuciones y, segundo, aquellas cuya competencia por parte del gobierno nacional es ambigua y que los subnacionales se apropian. Ello implica un amplio espectro que incluye temas de cultura, turismo, industria, comercio, atracción de inversiones, medio ambiente, promoción territorial, deporte y salud y justicia, entre otros. La gama de actividades que incluye es igualmente amplia, al igual que lo son los grados de formalización. Se puede contar la cooperación territorial, la cooperación al desarrollo, los acuerdos de hermanamiento, las visitas de autoridades gubernamentales al exterior y la recepción de autoridades públicas y privadas extranjeras, campañas de promoción industrial, turística y comercial y de difusión cultural en eventos internacionales, la participación en asociaciones y foros internacionales de regiones y un largo etcétera. Independientemente de la temática, actividad y formalidad, el objetivo es competir en la escala global para obtener mejoras en las escalas local y regional mediante la captación de inversiones y turismo, el establecimiento de alianzas de apoyo y solidaridad y el ejercicio de actividades de lobby o cabildeo. Al tratarse de una estrategia de desarrollo local desde la arena internacional la acción exterior subnacional responde tanto a las coyunturas locales y regionales como a las nacionales y globales, con lo cual las limitaciones y complejidades pueden ser inasumibles.

Se trata de un fenómeno, hoy a escala internacional, consolidado en las décadas de los ochenta y noventa, por la cantidad y diversidad de actuaciones. Sin contar la acción transfronteriza, cuyos antecedentes se remontan, al menos en Europa, a la Edad Media, sus inicios se sitúan a fines del siglo XIX y principios del XX. Las provincias canadienses fueron pioneras en este sentido, especialmente Quebec, que abrió en 1882 su primera representación exterior en París, y en los años treinta las siguieron los gobiernos estatales de EUA. Este fenómeno tuvo continuidad en Europa, donde centenares de gobiernos regionales y locales abrieron oficinas exteriores en las principales capitales, siendo el gobierno de Birmingham, Reino Unido, el primero en hacerlo en 1984, en Bruselas (la capital de facto de la Unión Europea). Varios procesos confluyentes han contribuido a la emergencia y consolidación de la paradiplomacia: la creciente globalización e internacionalización, la transformación del Estado-nación y la pérdida de su papel exclusivo en las relaciones internacionales, la diversificación de la agenda internacional, la desaparición de la división absoluta entre política exterior e interior, y la creciente relevancia y reivindicación de las escalas local y regional.

Se han propuesto varias categorías analíticas (Aldecoa y Keating, 2000; Dávila *et al.*, 2008); baste servirse de un criterio geopolítico y distinguir entre la acción transfronteriza (o paradiplomacia regional), la paradiplomacia transregional y la paradiplomacia global (Ducháček, 1986). Puesto que las dos últimas categorías son probablemente las más visualizadas y analizadas, la paradiplomacia a menudo se ha reducido, conceptualizado y aplicado a partir de aquéllos, lo que resulta insuficiente en el caso de la acción transfron-

teriza, cuyo origen precede a aquella conceptualización. Como se mostrará más adelante, su traslación a un espacio transfronterizo puede ser controvertido en ocasiones. Dicho esto, la acción transfronteriza implica necesariamente una contigüidad geográfica entre los entes territoriales subnacionales, a diferencia de los dos otros tipos. En consecuencia, únicamente se puede dar entre los entes que comparten una frontera internacional, lo que no excluye que los actores fronterizos realicen acciones de tipo transregional y global. El espacio geográfico tiene aquí una mayor centralidad, puesto que la acción exterior se justifica por la proximidad geográfica, la vecindad y la semejanza de retos y problemáticas y de sus posibles soluciones. De ello se derivan dos funciones principales, aunque complementarias y a menudo inseparables. Primera, los objetivos y medios están asentados y dirigidos a un territorio común o compartido, por lo que se busca una gestión de aquél más eficiente y la superación y resolución de adversidades compartidas. En este sentido, el factor geográfico redimensiona la acción exterior, asemejándola a la cooperación intermunicipal entre gobiernos locales de un mismo país (Oliveras, 2013). Segunda, puesto que la contigüidad implica la obligación de compartir (o disputarse) recursos y espacios, se requiere evitar conflictos por su uso, favorecer la cordialidad y el buen entendimiento; en este caso la acción transfronteriza se asemeja a las comunidades de vecinos. Esto se traduce en la instrumentación de objetivos específicos (además de los generales antes apuntados), como la superación de los efectos adversos producidos por la frontera internacional y la existencia de dos sistemas político-administrativos diferentes a ambos lados. Por otra parte, la paradiplomacia transregional se refiere a los casos donde no existe una contigüidad entre los entes territoriales subnacionales, aunque sí la hay entre los Estados-nación a los que están adscritos, mientras que la acción global atañe a los casos donde ni los Estados-nación son colindantes, así como a las relaciones con organismos internacionales y actores privados de nivel internacional (ONG, empresas transnacionales, grupos de interés, *think tanks*, etcétera).

La acción exterior local en México y Estados Unidos

En México la acción exterior de los gobiernos locales es una práctica cada vez más común, aunque todavía se enfrenta a varios retos, a la par que está lejos del grado alcanzado en la Unión Europea, EUA y Canadá. Su implantación se produjo a fines de la década de los ochenta, si bien anteriormente ya se habían llevado a cabo algunas iniciativas aisladas. La acción exterior se ha dirigido sobre todo a la atracción de inversión extranjera directa, la promoción territorial, la participación en esquemas de cooperación internacional y la vinculación con las comunidades migrantes en el exterior (Schiavon, 2006). En EUA, por otra parte, la acción exterior subnacional, mucho más numerosa, diversa y asentada, se ha focalizado de manera prevaeciente en la búsqueda de oportunidades e inversiones

económicas. De hecho, el origen mismo de la paradiplomacia en este país se halla en la acción de los gobiernos estatales, principalmente del sur, para la atracción de capital, exportaciones y empresas de los años treinta a los cincuenta. Esta orientación se intensificó de los años setenta a los noventa (Kincaid, 1999; McMillan, 2010).

El incremento de estas actividades se debe a varios factores. En el plano mundial, por la creciente globalización e interdependencia económica, y una mayor competencia por las inversiones nacionales e internacionales; en el continental, por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, el aumento de los flujos comerciales que se derivó de él y el incremento de los flujos emigratorios desde México hacia EUA. En México contribuyó la apertura del sistema político y una mayor descentralización de los niveles federal y estatal, que han facilitado la acción exterior de estados y municipios (Velázquez, 2006). En relación con este último factor, aunque de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es facultad exclusiva del ejecutivo federal dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, la Secretaría de Relaciones Exteriores reconoce y apoya la paradiplomacia. En esta dirección la Ley sobre la Celebración de Tratados (1992) atribuye a los municipios y a los estados la capacidad de celebrar “acuerdos interinstitucionales” en el marco de sus competencias con gobiernos subnacionales de otros países. Esta misma ley fija que los acuerdos deben ser comunicados para su inscripción en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI),¹ aunque muchos de ellos no lo han sido, como se mostrará más adelante.

La constitución de EUA también prohíbe de forma explícita que los gobiernos estatales y locales se involucren en materia de asuntos extranjeros, lo cual es delegado exclusivamente en el gobierno federal. A pesar de esta restricción existe una tolerancia y un reconocimiento tácito, pero limitado, por parte de las instancias federales (Blase, 2003; Kincaid, 1999). Aun sin contar con un reconocimiento tan claro como en México, la paradiplomacia ha tenido un mayor desarrollo. Es permitida especialmente cuando el gobierno federal comparte los mismos objetivos, si bien la inhibe (en ocasiones, judicialmente) cuando es contradictoria a la política federal o a sus compromisos internacionales, y cuando considera que debe llevarse a cabo una sola política exterior, como en relación con la seguridad nacional. Los gobiernos subnacionales estadounidenses, a su vez, han reclamado para sí cualquier área de competencia que no estuviera específicamente reservada al gobierno federal y explotan las ambigüedades legales producidas por la internacionalización de muchas de sus responsabilidades, y las que se derivan de los principios de localismo e individualismo que la misma constitución garantiza. Todo ello es más evidente en los entes territoriales fronterizos; tal es el caso de la acción exterior de Texas con respecto a México (establecida tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales) (Blase, 2003). La política exterior texana para con México, pionera en

¹ Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) (Secretaría de Relaciones Exteriores). <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>

EUA, se ha focalizado en materia de desarrollo económico, agricultura, comercio, justicia, migración y derecho familiar, además de otras materias exclusivas para el área fronteriza (medio ambiente, ordenación del territorio, sanidad, protección civil).

En la frontera entre ambos países los gobiernos locales han desarrollado varias iniciativas transfronterizas (Fuentes y Peña, 2005; Peña, 2007; Ramos, 2002; Vázquez, 2001). Además de los ámbitos de actuación ya señalados, en este caso se suma la gestión del territorio (medio ambiente, infraestructuras de transporte, planificación urbano-regional), el desarrollo económico regional y el fomento de la cultura. Por otra parte, junto a los factores hasta ahora anunciados, la acción exterior se ha visto favorecida por algunos procesos de colaboración binacional, de especial incidencia para el ámbito fronterizo, como la implantación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en 1994, el Plan Conjunto de Contingencias y Emergencias Estados Unidos-México sobre descargas accidentales de sustancias peligrosas de 1988 y los planes para la construcción de puentes internacionales sobre el río Bravo/Grande. Aunque ninguno de estos acuerdos considera la acción exterior local, han actuado como factores coyunturales de apertura a la conceptualización de la acción transfronteriza.

La paradiplomacia transfronteriza afronta varios obstáculos, desde la falta de una mayor apertura política y de capacidad competencial de los gobiernos locales mexicanos y, en menor medida, estadounidenses; las diferencias en la estructura político-administrativa de ambos países; la asimetría de poder entre ambos lados y la desconfianza que ello genera, especialmente en México; un elevado individualismo y localismo institucional, notablemente en EUA, y un desinterés por colaborar, aunado a recelos locales entre comunidades vecinas; la baja asunción e incorporación de la dimensión transfronteriza en las políticas públicas y, más recientemente, el endurecimiento de la política fronteriza por parte de EUA y el aumento de la violencia y la inseguridad en México. A estas limitaciones generales se pueden añadir otras igualmente específicas. Por ejemplo, en el ámbito de la ordenación del territorio existen asimetrías en los objetivos y prioridades de las políticas territoriales, así como diferencias jurídicas, técnicas y metodológicas en los procesos de planificación, lo que restringe las posibilidades de colaboración.

A grandes rasgos la acción transfronteriza se caracteriza por unos contactos la mayor parte de las veces informales —facilitados por la proximidad geográfica— o formalmente mediante memorandos de entendimiento (*memorandums of understanding*) —limitados por los obstáculos jurídicos y políticos—. El resultado son acuerdos limitados en lo que se refiere a poder de decisión, instrumentos político-administrativos y financiamiento. Esta debilidad institucional, los objetivos derivados de la globalización económica y un contexto de políticas públicas centradas en el desarrollo económico han favorecido la introducción de actores privados (cámaras de comercio, comités de desarrollo económico, asociaciones empresariales) y la formación de alianzas público-privadas, más cercanas a la paradiplomacia global. Por último, como se ha señalado en otras ocasiones (Schmandt

et al., 2000; Vásquez, 2001), la acción transfronteriza debería consolidarse como un elemento complementario a la acción exterior de los estados y de los dos países, por ser en ocasiones más eficiente.

La acción transfronteriza en la frontera Tamaulipas–Texas

La acción exterior de los municipios y ciudades (*cities y towns*) fronterizas de Tamaulipas y Texas se ha realizado mayoritariamente entre las ciudades hermanas. A continuación se expone la acción transfronteriza de acuerdo con las dos funciones antes identificadas. En primer lugar, la “ceremonia del abrazo” y la suscripción de acuerdos de hermanamiento, en tanto que actividades de buena vecindad. En segundo lugar, las ciudades hermanas han colaborado en iniciativas de desarrollo regional y económico (para la captación de inversiones, construcción de infraestructuras de transporte); éste es el caso de los pares formados por Reynosa y McAllen (y otras localidades del condado de Hidalgo) y Matamoros y Brownsville (y otras localidades del condado de Cameron). El predominio de la acción transfronteriza no excluye la participación en actividades propias de la acción transregional y global; de hecho, en ocasiones estas tres categorías se entrelazan. En esta dirección se han inventariado otras actividades que se hallan entre lo propiamente transfronterizo y lo transregional, como en el caso de la participación de los gobiernos locales en eventos específicos de promoción turística y en redes de gobiernos locales que abarcan la totalidad del ámbito fronterizo.²

Actividades protocolarias de buena vecindad

La acción exterior se sustenta en dos conceptos fundamentales: “ciudad hermana” (*sister city* o ciudad gemela, *twin city*) y “buena vecindad”. En relación con el primero, las ciudades del área de estudio lo son por localización geográfica y origen histórico, como otras ciudades en la frontera de México y Estados Unidos (Kearney y Knopp, 1995). Simultáneamente, este concepto también se aplica a las localidades que, sin necesidad de ser adyacentes, han procedido a “hermanarse”. Si bien esta segunda conceptualización es originaria de la paradiplomacia transregional y global, se ha instrumentado en esta región transfronteriza, no sin confusiones. En relación con el segundo, la “buena vecindad” se refiere, en la escala local y transfronteriza, al respeto mutuo y la cordialidad entre ciudades

² Se trata la primera de la presencia de los municipios tamaulipecos en la McAllen International Travel Show que organiza la Cámara de Comercio de McAllen; en la edición 26ª (2014) participaron Matamoros, Mier, Nuevo Laredo, Reynosa y Río Bravo. En cuanto a la segunda, en la Asociación de Alcaldes Fronterizos México–Estados Unidos / US–Mexico Border Mayors Association, fundada en 2011, están asociados algunos alcaldes de ambos lados (Matamoros, Mier, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo y Valle Hermoso, y Brownsville y Laredo).

vecinas. En el ámbito de las relaciones exteriores de EUA y de la paradiplomacia trans-regional México–Estados Unidos este concepto se enlaza con los objetivos de la Política del Buen Vecino de aquel país y de asociaciones civiles como la League of United Latin American Citizens y el Consejo Internacional de la Buena Vecindad, todas ellas puestas en marcha en el periodo 1930-50.

La “ceremonia del abrazo”

Las localidades de ambos lados de la frontera comparten las llamadas “fiestas de las ciudades hermanas” (o “fiestas de la buena vecindad”), festividades cuya organización (por gobiernos locales, cámaras de comercio o asociaciones civiles) recae en una población de México, de EUA o en ambas. En esencia se trata de reafirmar y fortalecer anualmente la “amistad” y la “buena vecindad” entre las comunidades fronterizas y, por extensión, entre los dos países. Prácticas anuales con este mismo objetivo son comunes entre comunidades fronterizas en otros lugares del mundo. El principal acto en este sentido es la “ceremonia del abrazo”, que se lleva a cabo en siete pares de localidades (tabla 1). Como puede observarse, la más antigua data de 1898, aunque la mayoría se establecieron en los años setenta.

TABLA 1. “Ceremonias del abrazo” en la frontera Tamaulipas–Texas

Región fronteriza Tamaulipas	Región fronteriza Texas	Fiesta	Año de inicio
Nuevo Laredo	Laredo	Washington’s Birthday Celebration	1898
		Día del Turista y el Comercio	2012
Matamoros	Brownsville	Fiestas mexicanas / Charro Days Fiesta	1938
Camargo	Rio Grande City	Día del Comercio y del Turismo / Christmas Festival	1973
Miguel Alemán	Roma	Día del Comercio y el Turista	1976
Nuevo Progreso (Río Bravo)	Progreso	Día del Turista	1976
Reynosa	Hidalgo	Border Fest	1976
Río Bravo	Donna	Festival del Río	2011

Fuente: Elaboración propia.

La ceremonia se realiza en medio de los puentes internacionales (en la guardarraya), por ser el límite fronterizo y punto intermedio y por el valor simbólico otorgado a los “puentes” (unidad, amistad, fraternidad). Es un acto estrictamente diplomático, al que asisten las autoridades locales (alcaldes y otros miembros del gobierno local), acompañados de autoridades estatales, federales y consulares, y representantes militares, empre-

sariales, religiosos y civiles; suele ser también común la presencia de un cargo honorífico (Miss y Mr. Amigo, Amistad o Internacional), concedido a personalidades mexicanas o estadounidenses que han contribuido desde sus respectivos campos al acercamiento entre las dos ciudades o países. Por el contrario, la asistencia de público o la participación de la sociedad civil es escasa. La ceremonia incluye un abrazo entre los alcaldes y entre el resto de autoridades de un mismo nivel, o equivalente, seguido de sus parlamentos. En ocasiones se incluye un “abrazo infantil” entre parejas de niños y niñas, el intercambio de banderas de México y EUA y la entonación de los respectivos himnos nacionales.

El evento se ha convertido en un aparador de la voluntad y la promesa de cooperar. A menudo los alcaldes lo presentan como prueba y resultado de las relaciones de cooperación o como el espacio-tiempo que permite plantearlas y consensuarlas. A este imaginario contribuye la propia localización, puesto que los puentes internacionales son fruto de la colaboración binacional México-Estados Unidos y, en varias ocasiones, de los gobiernos locales (Yoder, 2009). Sólo ocasionalmente las ceremonias se han convertido realmente en espacios para el diálogo sobre cuestiones de interés común. Con esta misma intención, los gobiernos estatales también se han servido de este evento. Éste es el caso de la asistencia en 1984 a la ceremonia de Reynosa-Hidalgo de los miembros del Comité Bilateral de Intercambio Texas-Tamaulipas, constituido por el acuerdo que firmaron ambos gobiernos para incrementar el comercio y compartir información en materia de agricultura. Durante el mismo evento el representante del gobierno texano anunció su intención de llegar a acuerdos similares con los gobiernos de Nuevo León y Coahuila (Blase, 2003).

Los fenómenos de endurecimiento fronterizo y la crisis económica han afectado directamente a las fiestas. Algunos eventos cesaron, como en los casos de las fiestas entre Camargo y Rio Grande City, y entre Miguel Alemán y Roma. El resto han sufrido una reducción de visitantes procedentes de EUA, la negativa de las personalidades invitadas a participar en los eventos del lado mexicano (como el caso de Matamoros-Brownsville en 2009, 2010 y 2011), el incremento de la presencia de los cuerpos de seguridad en los espacios de celebración, el cierre de los accesos a los puentes internacionales y el traslado de la celebración a espacios percibidos como más seguros. Frente a esta situación algunas fiestas fueron reforzadas en un plano simbólico con el doble objetivo de contrarrestar la percepción de inseguridad e incentivar y reactivar la economía regional, el turismo y las inversiones. Así, en 2011 y 2012 se crearon dos nuevas fiestas (Río Bravo-Donna y una segunda entre Nuevo Laredo y Laredo) e incluso hubo conversaciones entre Reynosa y McAllen para celebrar la ceremonia en 2014, aunque finalmente se desestimó; asimismo, en 2014 se reanudó la fiesta entre Miguel Alemán y Roma. Por otra parte, durante las ceremonias los alcaldes de ambos lados han expresado su preocupación tanto hacia la inseguridad en México como hacia la política fronteriza de EUA, a la par que muestran un frente común. Son ejemplo de ello el rechazo recurrente desde 2007 a la construcción del muro fronterizo por parte de EUA, y desde 2009 la enumeración de las oportunidades económicas que ofrecen.

Acuerdos de hermanamiento

Siguiendo una acción más de tipo transregional, varias ciudades de ambos lados han suscrito acuerdos de hermanamiento entre ellas (tabla 2). La mayoría de esos acuerdos se han establecido entre las localidades que comparten la frontera y que en la práctica ya son “ciudades hermanas”, como también han observado Luna y Ballesteros (2005) para el conjunto de la frontera entre México y EUA. La traslación a esta región de esta conceptualización ha significado simplemente formalizar aquello que mediante la cotidianidad y las ceremonias ya se ponía en práctica. Por esta misma razón, en algunos casos se cuestionó la necesidad de suscribir estos acuerdos, como en Rio Grande City y Matamoros a mediados de la década de los noventa. Por su carácter transregional, los consulados de EUA (en Matamoros y Nuevo Laredo) y de México (Brownsville, McAllen y Laredo) han apoyado significativamente la suscripción de acuerdos, a la vez que se ha fomentado la integración a organizaciones de ciudades hermanadas (como la Asociación de Ciudades Hermanas de América y la United States/Mexico Sister Cities Association), a las que se han sumado varias de las localidades. En casi todos los casos la iniciativa surgió de los gobiernos del lado estadounidense, donde hay una extendida práctica del hermanamiento. Ello explica, además, que las ciudades texanas estén hermanadas con múltiples ciudades, en su mayoría en México, como ocurre en Laredo (37 hermanamientos), Pharr (26), McAllen (16) y Mission (13). Como ocurre con las fiestas, los hermanamientos han posibilitado el encuentro anual entre alcaldes; tal es el caso del “Mayor’s International Brunch” durante la Texas Citrus Fiesta de Mission y el Laredo International Sister Cities Festival, al que asisten el *mayor* de la ciudad texana anfitriona y los alcaldes de los municipios mexicanos con los que están hermanados. Se trata de eventos más cercanos a los banquetes que a las reuniones de trabajo, aunque ello no excluye que se discutan estrategias de desarrollo económico, intercambios culturales, problemáticas comunes, etcétera.

Los hermanamientos se han suscrito mediante memorandos de entendimiento o declaraciones de buenas intenciones, en el mejor de los casos, o por medio de acuerdos verbales sin ningún tipo de documentación que los acredite. A ambas recurre incluso una misma ciudad: Reynosa y McAllen cuentan con uno de los convenios más desarrollados, y a la vez sólo es verbal en el caso de Reynosa con Edinburg, Hidalgo y Pharr. Sea una u otra opción, pocas veces se ha fijado una agenda específica de trabajo y menos aún una asignación de recursos. El propósito de algunos hermanamientos es la ayuda al desarrollo y la asistencia, como es la donación por parte de los gobiernos locales de Texas de equipo de emergencias (bomberos, protección civil y policía) a los de Tamaulipas.

TABLA 2. Acuerdos de hermanamiento en la frontera Tamaulipas–Texas

Región fronteriza Tamaulipas	Otros Tamaulipas	Región fronteriza Texas	Otros sur Texas	Año	RAI
	Abasolo	Pharr		s.f.	No
Camargo		Rio Grande City		1996	No
Matamoros		Brownsville		1995	No
				2012	
		Harlingen		2014	No
Mier		Roma		2002	Sí
Miguel Alemán			Cuero	2002	Sí
Nuevo Laredo		Laredo		s.f.	No
Reynosa		Edinburg		2009	No
		Hidalgo		2009	No
		McAllen		1992	No
				2012	
		Pharr		2012	No
Río Bravo		Pharr		s.f.	No
	Tampico	McAllen		2008	No
Valle Hermoso		Mission		2013	Sí
	Victoria	McAllen		2008	Sí

Fuente: Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI); Asociación de Ciudades Hermanas de América; United States/Mexico Sister Cities Association; Sister Cities International; The Portal to Texas History.

En el caso de Brownsville–Matamoros, desde la década de los noventa (López, 2014) y para el periodo de 2011 a 2014 se han contabilizado siete donaciones de ciudades fronterizas de Texas a municipios fronterizos de Tamaulipas. En otros casos predominan los intercambios culturales, deportivos y escolares, destacando el caso de Nuevo Laredo y Laredo. Más allá de estos objetivos se busca fomentar más que nada la cooperación y la promoción en los ámbitos del comercio, captación de inversiones, industria y turismo, donde sobresale Reynosa–McAllen, como se expondrá más adelante.

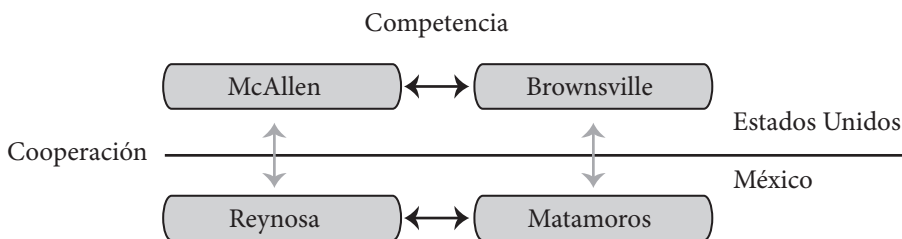
A semejanza de las ceremonias del abrazo, en el contexto de endurecimiento fronterizo y de crisis económica se han intensificado las relaciones institucionales. Sobresale en este sentido la conurbación transfronteriza Reynosa–McAllen (Reynosa, McAllen, Pharr y Mission), donde se han firmado nuevos acuerdos de hermanamiento, que en algunos casos sobrepasan el espacio transfronterizo. De forma similar, en 2012 Reynosa–McAllen y Matamoros–Brownsville resuscribieron los acuerdos de hermanamiento, con una explícita voluntad de fortalecer los lazos y mostrar, al menos en un plano simbólico, que las

poblaciones de ambos lados están unidas ante aquellos fenómenos. Durante los actos en McAllen, por ejemplo, el alcalde de Reynosa recibió las llaves de esa ciudad, gesto que se repitió en 2013 en Reynosa con la entrega de las llaves de la ciudad al alcalde de McAllen. Mientras la crisis económica y el desarrollo económico regional han tenido una presencia destacable en los encuentros de alcaldes, la política fronteriza de EUA o la inseguridad en México han sido mucho menos explícitas. Esta diferencia probablemente se deba a la escala misma de ambos fenómenos y al carácter transregional de varios de los encuentros.

Actividades de desarrollo regional y económico

Como ya se desprende de los casos anteriores, uno de los propósitos principales es la captación de inversiones, especialmente para los sectores industrial, comercial y turístico. Se han creado alianzas transfronterizas entre las ciudades hermanas, lo que contrasta con una falta de cooperación, e incluso en competencia directa, entre los municipios de un mismo lado de la frontera (Gómez, 2013; Pipkin, 2012). Sirva de ejemplo la dinámica de los pares Reynosa–McAllen y Matamoros–Brownsville (figura 2), aunque la colaboración en el segundo par es menos intensa. Cabe tener en cuenta además que el segundo había sido históricamente el motor económico regional, aunque desde los años noventa este papel lo han perdido en detrimento del primero, que se han convertido en las ciudades más dinámicas y con mayores inversiones.

FIGURA 2. Cooperación y competencia en la frontera Tamaulipas–Texas



Fuente: Elaboración propia

Reynosa–McAllen

Desde fines de la década de los ochenta del siglo pasado los gobiernos locales, consejos de desarrollo y cámaras de comercio de Reynosa y McAllen han colaborado de forma continua en el ámbito económico (Martin, 1998; Hirschberg, 2011; Pipkin, 2012). A fines

de la década de los sesenta del siglo pasado varios actores privados de Reynosa y público-privados de McAllen habían iniciado una colaboración para atraer empresas maquiladoras y ofrecer suelo industrial, aunque el gobierno de Reynosa no mostró un especial interés en ello (Sklair, 1989). La colaboración se ha centrado sobre todo en la aplicación de estrategias de desarrollo económico (*marketing* territorial, atracción de empresas, creación de puestos de trabajo), apoyadas en actuaciones urbanas y en infraestructuras de transporte. La iniciativa surgió de la McAllen Economic Development Corporation (MEDC), una organización público-privada sin ánimo de lucro. Desde su fundación en 1987 contempló el crecimiento económico de la ciudad de forma inseparable al de Reynosa, por lo que diseñó una estrategia transfronteriza de promoción del sector industrial de aquélla. El objetivo consistía en transformar ambas ciudades como lugares atractivos para la inversión económica (en industria, comercio y construcción).

En 1988 se estableció un acuerdo verbal, que se formalizaría cuatro años después —en vistas de la entrada en vigor del TLCAN— con el acuerdo de hermanamiento. Básicamente McAllen tomaba el papel activo, mientras que Reynosa era relegada a una posición más pasiva. La MEDC se encarga de la promoción de la región, contacto y asistencia legal con empresas que pudieran localizarse en Reynosa (plantas maquiladoras) y en McAllen (gerencias, inmobiliarias, comerciales, financieras, jurídicas), a la vez que el gobierno local se encargaba de embellecer la ciudad y zonificar barrios residenciales y servicios para población de clase media y media alta (entre otros, para los gerentes de las plantas instaladas en Reynosa). El ayuntamiento y los actores privados de Reynosa, por su parte, debían proveer de parques industriales e infraestructuras de transporte, con los servicios adecuados (agua, energía, pavimentación). Esta división esquemática no implica que Reynosa estuviera ausente en las acciones promocionales; por el contrario, ha sido habitual la presencia de empresarios y representantes públicos de ambas ciudades. Las expectativas se han cumplido en gran medida, puesto que esta conurbación transfronteriza se ha posicionado en los procesos de localización empresarial y de inversión a escala global. Entre otros aspectos, la estrategia transfronteriza ha propiciado un destacable crecimiento económico, urbano y demográfico de ambas ciudades, que se refleja, por ejemplo, en la captación durante el periodo de 1988 a 2013 de “más de 650 compañías, tanto en Reynosa como en McAllen, lo que ha creado alrededor de 154 mil empleos”.³

Con la crisis económica y la inseguridad en México las inversiones en Reynosa y McAllen tuvieron una tendencia a la baja. En esta dirección, por ejemplo, en 2008 y 2009 se retrajeron un total de diecinueve empresas que consideraban instalarse en McAllen y Reynosa. Ante esta situación ambos gobiernos optaron por reforzar los lazos institucionales, al tiempo que Reynosa apostó por desempeñar un papel más activo. En primer

³ “Busca McAllen posición en la industria mundial”, *El Periódico U.S.A.* Periódico Hispano de Rio Grande Valley, 18/03/2014, <http://elperiodicousa.com/news/2014/mar/18/busca-mcallen-posicion-en-la-industria-mundial/> [consultado el 19/03/2014].

lugar, en 2011 el ayuntamiento de Reynosa creó la Oficina de Representación y Enlace Internacional de Reynosa en McAllen,⁴ que fue la primera oficina que un gobierno local de Tamaulipas abrió en EUA.⁵ Su propósito es doble: primero, hacer promoción industrial, empresarial, turística, sanitaria y cultural de Reynosa y, en general, de Tamaulipas en el sur de Texas, y segundo, fortalecer las relaciones con McAllen y coordinar los esfuerzos de cooperación transfronteriza en materia de desarrollo económico y en otras áreas hasta entonces escasamente atendidas, como cultura, educación y turismo. En lo que se refiere a captación de capital internacional, el responsable de la Oficina valoraba en 2013 positivamente los resultados obtenidos por el momento. Al intensificar esta política, en segundo lugar, a mediados de 2013 Reynosa propuso la creación de un Consejo Binacional para el Fomento Económico entre Reynosa y McAllen, que a principios de 2014 todavía no se había concretado. Debería estar integrado por los gobiernos locales, las cámaras de comercio y los consejos de desarrollo económico de ambas ciudades, y su objetivo sería el de reforzar la promoción industrial, comercial y turística de la región transfronteriza. Por otra parte, la MEDC emprendió en 2013 un proceso profundo de evaluación de la estrategia transfronteriza emprendida en 1988 y de elaboración de un nuevo plan para el periodo 2014–2038, en el cual Reynosa continúa teniendo un papel destacable, aunque subordinado; el plan se presentó a principios de 2014.

La toma de un papel más activo por parte de Reynosa y la intensificación de los vínculos institucionales se refleja también en el establecimiento de otros acuerdos entre aquella y otras localidades del área metropolitana de McAllen. Como en aquel caso, básicamente se reduce a acuerdos para el desarrollo económico. En esa dirección, Reynosa y Pharr, ciudad con la que desde 2011, poco antes de suscribir el acuerdo de hermanamiento, vienen revisando proyectos de mejora del puente internacional que las une, para que sea más accesible, más rápido y más eficiente, sobre todo teniendo en cuenta las oportunidades económicas que ofrece la nueva carretera Interoceánica Mazatlán–Matamoros, completada en 2013. Como en otros casos, la acción exterior local está sujeta a actores de los niveles estatal y federal, en este caso a Caminos y Puentes Federales (Capufe) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), del lado mexicano, y la U.S. Customs and Border Protection y el Texas Department of Transportation (TXDOT), del estadounidense. Como se desprende de este mismo caso, los temas urbanos y de infraestructuras de transporte tienen también un peso destacado. En este sentido cabe destacar también el contacto de Reynosa con Weslaco en 2008 con la intención de implantar el International Code of Municipal Construction, que aquella ciudad había adoptado en 2006.

⁴ En su inauguración estuvieron presentes los alcaldes (*mayors*) de Hidalgo, Alamo, McAllen, Bronswille, Donna, Edinburg, Harlingen, Mission, Pharr, Rio Grande City, Roma y Weslaco; también el cónsul de Estados Unidos en Matamoros y el cónsul de México en McAllen.

⁵ Se añade a la “Casa de la Ciudad de México” en Los Ángeles y en Chicago (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011).

Matamoros–Brownsville

A diferencia de Reynosa–McAllen, la relación entre los gobiernos de Matamoros y Brownsville no han sido tan sistemática ni continua. Aunque el contacto institucionalizado es mucho más antiguo, pues desde la década de los treinta se celebra la ceremonia del abrazo en el marco de las Fiestas Mexicanas / Charro Days Fiesta, a través de la cual se vehiculizó. De forma esporádica se han llevado a cabo actividades en relación con la planificación urbana, las infraestructuras de transporte, el medio ambiente, el desarrollo económico, la cultura, la sanidad y las políticas sociales. En el ámbito de la planificación urbana y los transportes, igualmente relevante como en el caso anterior, cabe destacar la realización de dos iniciativas para la zonificación de usos del suelo industrial y residencial en las áreas más cercanas a la línea fronteriza y la proposición de nuevos puentes internacionales: el Urban Development Bi–National Planning Program en 1968 y el Bilateral 2020 Land Use and Transportation Plan en 1998. Ambas se emprendieron en Brownsville y a ellas se sumó Matamoros. Entre otros aspectos, mediante el segundo proyecto, el Planning Department de Brownsville contribuyó directamente a la creación del Instituto Municipal de Planeación y a la elaboración del plan director urbano de Matamoros. En lo que se refiere a la captación de inversiones económicas las dos ciudades han tendido a actuar por separado, siguiendo estrategias propias de la paradiplomacia transregional y global. Sirva el caso de Matamoros, cuyo gobierno ha participado en varios foros internacionales para captar inversiones industriales y en infraestructuras, dinámica que se ha desarrollado con mayor o menor intensidad en las diferentes administraciones municipales. En el trienio 2005–2007, por ejemplo, lo hizo en Austin (Texas), Toronto (Canadá) y Dusseldorf (Alemania). De forma similar, en el trienio 2011–2013 el Ayuntamiento y el Comité para el Desarrollo Económico de Matamoros (Codem) pusieron en marcha la campaña “Matamoros, Ciudad de Clase Mundial” con el mismo objetivo. La campaña puso un foco especial en la futura explotación petrolífera frente al litoral y la construcción del puerto en la Laguna Madre, y en la oferta turística y sanitaria. La campaña incluyó actos de reconocimiento a destacados matamorenses en el exterior (en Ciudad de México y Nueva York) y la participación en un encuentro con *site selectors* en Nueva York.

A pesar de ello, con la desaceleración económica en el sector de la industria maquiladora, a partir del año 2000 se intentó aumentar la colaboración entre ambas ciudades en el ámbito económico, emulando la experiencia de Reynosa y McAllen, con un menor éxito por ahora. La trayectoria de acción separada lo explicaría en parte, así como una localización geográfica menos ventajosa. En esta dirección, en 2005 los alcaldes de Matamoros, Brownsville y South Padre Island firmaron la Alianza del Río, Golfo y Costa que, aunque de corta vida, persiguió la promoción conjunta de las tres ciudades como una región industrial, comercial y turística. En la alianza también se integraron los organismos económicos público–privados sin ánimo de lucro de las tres, el Codem, el Brownsville Economic Development Council (BEDC) y la South Padre Island Economic

Development Corporation (SPIEDC), que lideraron de *facto* la acción exterior. Igualmente de corta existencia, en 2007 se concretó la Estrategia Binacional para la Promoción de Inversiones Matamoros/Brownsville, dirigida sobre todo a la promoción territorial en el plano internacional, con la participación en algunas ferias y exposiciones industriales y la difusión de información económica regional mediante una web.

La respuesta al endurecimiento fronterizo a partir de 2007 y a la crisis económica de 2008 fue lenta y casi inexistente más allá de los discursos en la ceremonia del abrazo. No fue hasta 2011 cuando se emprendió un nuevo intento por reforzar la colaboración y reactivar la economía regional con el proyecto Bi-National Economic Development Zone (BINED Zone). Las bases de éste se habían fijado unos años antes en un reporte del Cross Border Institute for Regional Development (University of Texas at Brownsville) (Gibson y Rhi-Pérez, 2003). La iniciativa surgió de United Brownsville, una organización pública-privada sin ánimo de lucro, y a cuya instancia el Ayuntamiento de Matamoros debía crear una organización homóloga (Imagina Matamoros, integrada por el gobierno local y el Codem), aunque durante la administración 2011-2013 la participación fue más nominal que real, en parte debido a la falta de interés político. Con el cambio de administración municipal en Matamoros en 2013 y la concreción de dos proyectos territoriales de gran envergadura (el desarrollo del sector petrolífero y portuario ya apuntado, de un lado, y la construcción en Brownsville de un complejo aeroespacial, del otro) se ha retomado el interés por el proyecto y, en general, por la dimensión transfronteriza. Así, a principios de 2014 Matamoros y Harlingen se hermanaron y poco después los alcaldes de las tres ciudades firmaron el acuerdo para desarrollar el proyecto BINED Zone. Éste tiene por objetivo general favorecer y alentar la cooperación transfronteriza y eliminar los obstáculos que impiden a esta región actuar como una sola unidad económica. Se busca crear, de acuerdo con el discurso empleado, “una zona innovadora y competitiva, maximizar las oportunidades de desarrollo económico y fomentar la prosperidad de la región y la de sus residentes, aprovechando los recursos de cada comunidad y las oportunidades que ofrece el actual contexto industrial a nivel global”.⁶ En concreto, se prevé aumentar el incentivo a la inversión de capitales y de las exportaciones, mejorar los espacios urbanos (centros históricos y parques y otros espacios públicos), la integración urbana y la dotación de infraestructuras, así como afrontar los retos de la seguridad fronteriza (González, 2011). En relación con este último aspecto se señala la necesidad de mitigar la violencia y la inseguridad en el lado mexicano y de reducir los efectos adversos de las políticas fronteriza y migratoria de EUA (paralizar o revertir la construcción del muro fronterizo, reducir los tiempos de revisión en los controles fronterizos), con el objetivo de reactivar la movilidad transfronteriza hacia Matamoros y reducir los costes de exportación a EUA, entre otros. Por ahora no hay resultados tangibles que permitan evaluar esta colaboración.

⁶ “El Proyecto Transfronterizo Bi-National Economic Development Zone”, *Newsletter Bajo Bravo-Rio Grande Valley*, núm. 21, 9 de mayo de 2014.

Conclusiones

Las investigaciones sobre paradiplomacia (o acción exterior subnacional) han mostrado la expansión y diversidad de este fenómeno, aun cuando permanecen algunas lagunas. Su análisis e interpretación en México y EUA ha tendido a priorizar la acción exterior de los gobiernos estatales frente a la de los locales, y la paradiplomacia transregional y global frente a la transfronteriza. Ante esta situación se ha querido contribuir al análisis de la acción transfronteriza de los gobiernos locales, tomando el caso del sector fronterizo Tamaulipas–Texas, por disponer de la mayor cantidad de pares de ciudades hermanas y, potencialmente, la mayor densidad e intensidad de actividades transfronterizas. Como se ha mostrado, la acción transfronteriza es intensa y compleja, donde se mezclan estrategias de desarrollo local en la arena internacional con festividades y rivalidades locales de larga trayectoria. De su análisis se pueden extraer varias consideraciones.

En primer lugar, resulta imprescindible subrayar las particularidades de la paradiplomacia transfronteriza con respecto a los dos tipos restantes, sobre todo en relación con su función y objetivos. Como ya se ha señalado, la conceptualización de la paradiplomacia se ha hecho con base en la acción exterior transregional y global, sin tener en suficiente consideración la transfronteriza. Ello lo atestigua el hecho de que los acuerdos de hermanamiento, más propios de la paradiplomacia transregional y global, aparecen como algo redundante en un espacio transfronterizo (donde con anterioridad ya se celebraba la “hermandad”); la traslación de este tipo de actividades a las regiones transfronterizas es indicativa de un déficit en el ejercicio de la paradiplomacia. Dicho esto, si bien los tres tipos comparten objetivos como la captación de inversiones internacionales, la acción transfronteriza presenta al menos dos objetivos específicos, derivados exclusivamente de la contigüidad y proximidad geográfica, factores ausentes en la transregional y global. Primero, se ha identificado una función sociopolítica reflejada en la reafirmación anual de la buena vecindad, expresada y representada mediante ritos como las ceremonias del abrazo —en algunos casos con una larga trayectoria— y los banquetes ofrecidos en los encuentros de hermanamientos. Como se ha mostrado, se trata de confirmar la amistad y la cordialidad que debe prevalecer entre vecinos, y su unidad ante retos y problemáticas comunes o compartidas, así como evitar posibles conflictos derivados de la propia vecindad. El segundo objetivo particular se refiere a la mejora del espacio compartido, la convergencia de las políticas territoriales, económicas y sociales, y la reducción de los efectos negativos inducidos por la frontera internacional. Desde esta perspectiva, la finalidad de las actividades de promoción territorial (para la captación de inversiones y de turismo) es el desarrollo regional, como muestran los casos de las conurbaciones transfronterizas de Reynosa–McAllen y Matamoros–Brownsville, que se basan en los sectores económicos predominantes (la industria, el comercio internacional y el turismo). Ello también lo ejemplifican las actividades relativas a la ordenación territorial, como el Bilateral 2020

Land Use and Transportation Plan de Matamoros–Brownsville y la adopción por parte de Weslaco y Reynosa del International Code of Municipal Construction.

En segundo lugar, la relevancia que pueda estar adquiriendo la acción transfronteriza como estrategia de desarrollo local y regional no debe impedir señalar sus limitaciones: el alcance de las actividades, la subordinación y los liderazgos, las rivalidades locales y la atribución de competencias. En relación con la primera, la ceremonia del abrazo y los acuerdos de hermanamiento no son, a pesar de lo que en ocasiones los alcaldes y otras autoridades locales expresan, un foro o espacio de encuentro para los gobiernos locales u otros actores (cámaras de comercio, asociaciones civiles y organizaciones económicas) para discutir y planear iniciativas de interés transfronterizo. En tanto que actividades protocolarias, pueden facilitar la creación de instancias de concertación donde poder discutir y planearlas. Tampoco son imprescindibles para ello; sirva de ejemplo el caso de Reynosa–McAllen, donde la cooperación en el ámbito económico precede al acuerdo de hermanamiento e incluso se carece de una ceremonia del abrazo (que se intentó instituir recientemente sin éxito). En lo que se refiere a la segunda limitación, es interesante notar que la iniciativa de las actividades de desarrollo regional y económico surge la mayor parte de las veces de las ciudades del lado estadounidense, relegando a las ciudades mexicanas una participación más pasiva e, incluso, cierta subordinación. Ante esta situación cabe preguntarse hasta qué punto se trata de iniciativas de colaboración transfronteriza entre iguales. Asimismo, estas iniciativas están lideradas por organizaciones económicas sin ánimo de lucro, más que por los gobiernos locales. En este sentido la acción exterior adopta la forma de una alianza no solamente transfronteriza sino también público–privada cercana a la paradiplomacia global. Tercera, mientras que las actividades realizadas compiten a escala internacional, en el plano local se ha identificado también una competencia entre los pares de ciudades hermanas por el liderazgo económico y regional, reproduciendo lo que parece ser una tradicional rivalidad entre Matamoros y Reynosa, de un lado, y Brownsville y McAllen, del otro. Simultáneamente, el nivel de colaboración transfronteriza difiere entre los pares: mientras aparece intensa en Reynosa–McAllen lo es menos en Matamoros–Brownsville, donde predomina la acción aislada y por separado. La coincidencia entre el éxito obtenido en Reynosa–McAllen y su colaboración es lo que ha llevado a las otras dos a plantearse una acción concertada. Por último, a pesar de las posibilidades, la acción exterior local está limitada a las atribuciones que los gobiernos estatales y federales otorgan a los locales. En esta dirección, el alcance de la acción transfronteriza aparece restringido, como en el caso de las mejoras propuestas para el puente internacional de Reynosa–Pharr.

En tercer y último lugar, se ha prestado especial atención al desarrollo de la acción transfronteriza en el actual contexto de endurecimiento material, jurídico y psicológico de la frontera entre México y Estados Unidos (unas políticas fronteriza y migratoria más restrictivas por parte de EUA, y la violencia y la inseguridad en México) y de crisis

económica global. Como se ha señalado en otras investigaciones recientes, esta situación pone en peligro las alianzas transfronterizas. Ello se ha detectado en el caso de las fiestas, donde la inseguridad ha alterado su funcionamiento (algunas ceremonias del abrazo cambiaron de ubicación o aumentaron las medidas de seguridad, se redujo la asistencia de autoridades y personalidades estadounidenses, e incluso algunas fiestas cesaron). El caso analizado muestra que, por el contrario, en general la acción transfronteriza se ha reforzado simbólicamente y políticamente y se ha intensificado. En este sentido, primero, se han creado nuevas fiestas, suscrito nuevos acuerdos de hermanamiento e iniciado nuevos proyectos; segundo, estas actividades han servido para mostrar un frente común de rechazo al endurecimiento y la inseguridad, a la vez que para promocionar las oportunidades económicas de la región; tercero, puesto que el lado mexicano parece ser el más afectado, sus gobiernos locales están tomando un papel más activo en los proyectos de desarrollo económico y regional, a la par que han apostado por aumentar la frecuencia y reciprocidad de los encuentros, lo que, por otra parte, reduce la subordinación antes señalada, y cuarto, las nuevas oportunidades económicas han reforzado el interés por la colaboración económica, como en los casos de Reynosa–Pharr por la carretera Interoceánica Mazatlán–Matamoros, y Matamoros–Brownsville por los proyectos petrolífero, portuario y aeroespacial. Esto último, claro está, se ve facilitado por el hecho de que el objetivo económico es central en la acción exterior (muy especialmente en el caso de Estados Unidos). De todo ello se puede concluir que la acción transfronteriza (objetivos, actividades y discursos) constituye una estrategia local de desarrollo regional, en este caso dirigida a hacer frente (común) a fenómenos (comunes) adversos.

Referencias

- Alarcón, E. (2000), *Estructura urbana en ciudades fronterizas: Nuevo Laredo–Laredo, Reynosa–McAllen, Matamoros–Brownsville*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Aldecoa, F. y M. Keating (eds.) (2000), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Blase, J. M. (2003), *Has Globalization Changed U.S. Federalism? The Increasing Role of U.S. States in Foreign Affairs: Texas–Mexico Relations*. Tesis doctoral, University of Texas at Austin.
- Dávila, C., J. A. Schiavon y R. Velázquez (2008), *La paradiplomacia de las entidades federativas en México*. Colección Documentos de Trabajo del CIDE núm. 174. México: CIDE.
- Dear, M. (2013), *Why Walls Won't Work: Repairing the US–Mexico Divide*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ducháček, I. D. (1986), *The Territorial Dimension of Politics: within, among, and across Nations*. Boulder: Westview Press.

- Fuentes, C. M. y S. Peña (coords.) (2005), *Planeación binacional y cooperación transfronteriza en la frontera México-Estados Unidos*. Tijuana / Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- García, C. (1996), La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, 91, 234-264.
- Gibson, D. V. y P. Rhi-Perez (dirs.) (2003), *Cameron County / Matamoros. At the crossroads. Assesst and challenges for accelerated regional & binational development*. Brownsville: Cross Border Institute for Regional Development.
- Gómez, J. (2013), Blurring the Lines. *Rgvision*, 5(3), 38-48.
- Gonzalez, M. (2011), *Bi-national economic development at the border of the United States and Mexico. A step towards resolution*. Brownsville: United Brownsville.
- Hirschberg, V. A. (2011), Economic development and planning in Reynosa since 1990. *Ongoing Studies in Rio Grande Valley History*, 10, 301-358.
- Kearney, M. y A. Knopp (1995), *Border cuates. A history of the U.S.-Mexican twin cities*. Austin: Eakin Press.
- Kilburn, J., C. San Miguel y D. H. Kwak (2013), Is fear of crime splitting the sister cities? The case of Los Dos Laredos. *Cities*, 34, 30-36.
- Kincaid, J. (1999), The international competence of u.s. states and their local governments. *Regional & Federal Studies*, 9(1), 111-133.
- López, A. (2014), Modelos nacionales de respuesta a emergencia y cooperación transfronteriza: CLAM-Matamoros y LEPC-Bronwsville. Comunicación presentada en la Association for Borderlands Studies Annual Conference, Albuquerque, Nuevo México.
- López, J. J. (2006), Dynamic growth in the Rio Grande Valley. *Southwest Economy*, 2006(2), 11-14.
- Luna, J. C. y H. Ballesteros (2005). Actualidad de los hermanamientos mexicanos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 74, 11-38.
- Martin, P. (1998), On the frontier of globalization: Development and discourse along the Rio Grande. *Geoforum*, 29 (3), 217-235.
- McMillan, S. L. (2010), American paradiplomacy: How do u.s. states and governors respond to economic crises?" Ponencia presentada en Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Oliveras, X. (2013), La cooperación local en un espacio rural de frontera: el caso de la comarca de la Cerdanya (España-Francia). Ponencia presentada en el III Congreso Internacional sobre el Entorno Rural, Mérida, España.
- Peña, S. (2007), Cross-border planning at the u.s.-Mexico border: An institutional approach. *Journal of Borderlands Studies*, 22(1), 1-18.
- Pipkin, S. D. (2012), *Repertoires of development in economic divergence on the U.S.-Mexico border*. Tesis doctoral, Massachusetts Institute of Technology.
- Ramos, J. M. (2002), Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos. *Espiral*, 25, 107-140.

- Schiavon, J. A. (2006), *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. México: Instituto Matías Romero / Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Schmandt, J. et al. (2000), *Water and sustainable development in the Binational Lower Rio Grande/Río Bravo Basin*. The Woodlands: Houston Advanced Research Center / Center for Global Studies.
- Sklair, L. (1989), *Assembling for development: The maquila industry in Mexico and the United States*. Nueva York: Routledge.
- Vázquez, M. T. (2001), Mexico–us bilateral planning: Institutions, planners and communities. *European Planning Studies*, 9(5), 649–662.
- Velázquez, R. (2006), La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas. *Relaciones Internacionales*, 96, 123–149.
- Yoder, M. S. (2009), Las infraestructuras de transporte y la planeación urbana en la zona fronteriza México y Texas: el caso del desarrollo de tres puentes internacionales. En R. García y J. A. Trujeque (coords.), *El noreste de México y Texas: asimetrías y convergencias territoriales en las relaciones transfronterizas*. Tijuana / México: El Colegio de la Frontera Norte / Porrúa, 89–119.

La política social de los gobiernos delegacionales en el Distrito Federal: una revisión panorámica*

José Javier de la Rosa Rodríguez

Centro de Estudios de Ciudad, Universidad Autónoma de México (UNAM)

Resumen En este texto se analizan los principales cambios introducidos en las políticas y los programas sociales de los gobiernos delegacionales de la ciudad de México entre los años 1997 y 2010.¹ Para los primeros periodos de gobierno 1997–2000, 2000–2003 y 2003–2006 se realiza un análisis cualitativo, basado en las transformaciones institucionales de los gobiernos delegacionales en materia de política social. Para el periodo de gobierno 2006–2009 y el año 2010, además de continuar con la revisión de los cambios institucionales se incorpora un análisis cuantitativo relativo al destino y el presupuesto de los programas sociales de las demarcaciones territoriales. Se pone en evidencia una transformación de la política social en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que puede observarse de la dispersión a la consolidación e institucionalización de los programas sociales, pero sin cumplir con principios fundamentales establecidos en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal: universalización, participación, equidad, exigibilidad, territorialidad, entre otros.

PALABRAS CLAVE: políticas sociales, delegaciones, universalismo, focalización, transferencias.

Abstract In this paper the major changes in social policies and programs of district governments in Mexico City between 1997 and 2010 are analyzed. For the first terms government periods 1997–2000, 2000–2003 and 2003–2006, a qualitative analysis based on the institutional changes of the district governments in social policy is made. For government period 2006–2009 and the year 2010, in addition to continuing the review of institutional changes a quantitative analysis on the destination and budget for social programs territorial demarcations is

* Agradezco la colaboración de Perla Esmeralda Pedroza Vargas en la conformación de la primera versión del artículo y de Catalina Reyes Sánchez en la revisión final del texto.

¹ El periodo de análisis corresponde al inicio de los gobiernos electos (de manera indirecta primero en 1997 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y desde el año 2000 de forma directa a través de elecciones universales) y hasta el año 2010 por la disponibilidad de datos en el Sistema de Información para el Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

incorporated. A transformation of social policy is evident in the territorial limits of the Federal District that can be seen from the dispersion to the consolidation and institutionalization of social programs, but without compliance with fundamental principles established in the Law on Social Development of Mexico City: universalism, participation, equity, enforceability, territoriality, among others.

KEY WORDS: social policy, district, universalism, targeting, transfers.

Introducción

A partir de las elecciones del año 1997 en la ciudad de México el Gobierno del Distrito Federal (GDF), como rasgo distintivo de su gestión, ha impulsado políticas sociales diferentes a las que el gobierno federal mexicano ha instrumentado desde el establecimiento del modelo de ajuste estructural en nuestro país. Con la puesta en marcha del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (2001) el GDF promovió un modelo de política social de carácter universal a través de transferencias monetarias (o cuasimonetarias: en especie) de carácter incondicional que se ha extendido, a diferencia de los programas de transferencias del gobierno federal que tienen un alto nivel de alineamiento en torno al modelo de transferencias monetarias focalizadas condicionadas; en el caso del Distrito Federal existe un conjunto de programas que tiende a la universalidad y la incondicionalidad junto con algunas transferencias condicionadas y algunas aplicaciones de la focalización territorial.

La política social diseñada e instrumentada en la ciudad de México es competencia de los gobiernos central y delegacionales, como se establece en los artículos 9 y 11 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (LDS).² En este trabajo se analizan los principales cambios introducidos en las políticas y los programas sociales de las demarcaciones territoriales (delegaciones) en el periodo comprendido entre los años 1997 y 2010,³ con la finalidad de observar su congruencia con los principios establecidos en la propia LDS en correspondencia con un modelo de política social universalista y de realización de los derechos sociales de la ciudadanía del Distrito Federal. Para ello se presentan en el primer apartado algunos elementos teóricos en torno a las políticas sociales; en la segunda parte se expone un marco de referencia en torno a las políticas sociales urbanas en general y de manera específica algunos elementos presupuestales y normativos de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal, que da paso en el tercer apartado al análisis de los

² Véase http://www.sma.df.gob.mx/sma/links/download/biblioteca/leyes_equidad/local/o6_ley_desarrollo_social.pdf

³ A partir del año 2011 no se localiza en el Sistema de Información sobre el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal las reglas de operación de los gobiernos delegacionales.

programas sociales delegacionales puestos en marcha en la ciudad de México entre los años 1997 y 2010; finalmente se presentan algunas conclusiones.

Elementos teóricos de las políticas sociales

La política social se ha expresado como una especie de contrato social entre un gobierno y sus ciudadanos (Gil, 1992; Hill, 1996). Al respecto, Bustelo (2004) expone que la política social ha sido planteada a lo largo de su desarrollo histórico como la política de “construcción de sociedad”, cuyo eje reconciliaba la libertad de los individuos con la igualdad como dimensiones indisolubles de la ciudadanía al mismo tiempo que colocaba la igualdad como el principio estructurador de la justicia. A lo largo de la historia las políticas sociales han crecido cuantitativa y cualitativamente en relación con la extensión de los derechos sociales de ciudadanía; expansión que ha sido acompañada por el desarrollo de un Estado de bienestar, en el que la política social es concebida como el conjunto de intervenciones públicas encaminadas a asegurar a la ciudadanía la realización de tales derechos. Marshall (1975) la define como la política de los gobiernos encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de la ciudadanía, a partir de proporcionarles servicios e ingresos.

Montagut (2000) sugiere que se pueden agrupar las aportaciones sobre los objetivos de la política social en dos bloques: por un lado aquellos que las definen como el conjunto de medidas que afectan las estructuras de la sociedad e intentan modificar las contradicciones o problemas que en ella se generan, y en el otro extremo para resolver los conflictos generados, esto es, ayudan a su gobernabilidad.

Diversos autores han analizado las políticas sociales a partir de sus intenciones y objetivos, donde se localiza su capacidad legitimadora del desarrollo del capitalismo y de resolución de conflictos inmersos en su evolución. Gutiérrez del Olmo (1993) apunta una clasificación de la política social en torno a los fines de los programas sociales: *de asistencia, de control social y de realización de los derechos sociales de ciudadanía*.

a) La concepción *asistencial* de las políticas sociales ubica las intervenciones como expresión de una vida caritativa, altruista, de beneficencia. La política social es entendida como deber público encaminado a distribuir cierta cuota de recursos a la atención de objetivos humanitarios:

En el modelo mutualista, el referente de las políticas sociales eran los grupos sociales en condiciones de pobreza. La cobertura de los riesgos era confiada a la mutualidad y a la asistencia *ex post*, con formas mixtas de intervención entre Estado y solidaridades locales y profesionales. Las reglas de la distribución seguían una lógica asistencial: la intervención del Estado social era residual. La extensión de los derechos de ciudadanía estaba aún limitada según la categoría social de la pertenencia. Los sujetos de la ciudadanía eran los individuos en cuanto miembros de comunidades tradicionales (Herrera y Castón, 2003: 45).

- b) La política social como conjunto de objetivos e instrumentos de ayuda a las personas pobres tiene la finalidad del *control social*, es decir, está encaminada a regular las relaciones sociales y las condiciones de vida de la población para asegurar el orden, la paz y la integración (orden público, control de los conflictos de clase, gestión de las relaciones entre incluidos y excluidos con respecto a ciertas oportunidades de vida como el trabajo, la educación o la salud). Es la política social que emana del Estado policía (de *politeia*, entendida como buen gobierno). La sociedad comienza a ver al Estado como el garante del bienestar colectivo en sentido moderno y, a su vez, el Estado inicia la producción de “su” sociedad (también civil), en el sentido de que la acción estatal crea instituciones de bienestar que controlan la vida civil en cuanto que se requieren comportamientos apropiados para disfrutar de las prestaciones ofertadas. Al principio, el sujeto de tal acción es el soberano (o bien la clase dominante aristocrático–burguesa), pero, posteriormente, con la extensión del sufragio universal y de la democracia de masas el sujeto es el gobierno expresado por el sistema de partidos políticos.
- c) La política social como *realización de los derechos sociales de ciudadanía*, en cuanto diferente de los civiles (de libertad individual y colectiva) y de los políticos (electorales y de representación democrática), evita la “pasivización” de los destinatarios de las intervenciones e individúa un conjunto diferenciado de derechos de carácter progresivo. En primer término sólo incluye a la ciudadanía de pleno derecho, pero, con posterioridad, a otros destinatarios no–ciudadanos, en la medida en que se orienta a una política integral de los derechos humanos, atendiendo la realización de los derechos a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda y el trabajo.

Otro referente necesario para el análisis de las políticas sociales —además de los fines de éstas— lo constituye el debate en torno al uso adecuado de los recursos públicos, observado en la discusión entre focalización y universalización de las políticas sociales.

Esping–Andersen (1990, 2001) expone que la universalización de las políticas sociales por parte de diversos Estados desarrollados significa la “desmercantilización” del bienestar de la sociedad: que éste no dependa del acceso al mercado de trabajo y un criterio de justicia social, en oposición a la focalización acompañada de la idea de la *oportunidad* vinculada a las soluciones de mercado. La universalización es posible cuando las políticas sociales se realizan a *priori* por parte del Estado y no de manera posterior a las fallas del mercado y la familia en la producción del bienestar social.

La focalización se entiende como una política social explícita dirigida a poblaciones necesitadas, para remediar lo que ha sido visto como ineficiencia de las políticas universales (Moreno, 1994). Ante ello algunas agencias internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo desde la década de los años noventa del siglo pasado enfatizaron la necesidad de dirigir la asistencia hacia los pobres. Para aquellos que no pudieran pagar algunos servicios considerados indispensables los gobiernos ofrecieron

paquetes “básicos” (típicamente en los casos de asistencia nutricional, salud y “vivienda social”) que se administran de manera focalizada (sólo a quienes están en condiciones de pobreza extrema y no pueden afrontarlos con su ingreso). Se realiza entonces una “prueba de medios” para demostrar las condiciones de pobreza, como riesgo inaceptable.

Una característica de la focalización, según Sen (2003: 53), es que

Mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres, menores serán el desperdicio y el costo para alcanzar el objetivo deseado. Se trata del costo/efectividad de garantizar la provisión de un determinado beneficio. O, visto desde otra perspectiva, se trata de maximizar los beneficios de la erradicación de la pobreza a partir de cierto volumen de costos.

Ocampo (2001: 98) señala que

La focalización es una forma de discriminación positiva de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad.

Un riesgo en la aplicación del criterio de focalización a las políticas sociales es que se cometan errores conocidos como tipo I y II (Boltvinik, 2004). El error del tipo I, o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios.

En los diseños de políticas sociales con criterios de focalización se propone diferenciar entre pobreza absoluta o estructural (definida como una situación de necesidades básicas insatisfechas —NBI— y medida por la falta de acceso a ciertos servicios básicos) y la pobreza relativa (medida por la insuficiencia del ingreso para acceder a una canasta básica de bienes y servicios de consumo). Con la definición de estos criterios las políticas sociales se limitan a la atención de las personas en condición de pobreza.

Referentes analíticos en torno a las políticas sociales urbanas de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal

Las políticas sociales de atención a la pobreza se han instrumentado principalmente en el ámbito rural, aunque con el crecimiento de la pobreza en las ciudades éstas se han dirigido también a la población urbana en condiciones precarias y a grupos sociales vulnerables. En la ciudad de México la proporción de población pobre ha crecido de manera constante en los últimos años, de manera relativa al pasar de 27.6% en 2008 a 28.9% en 2012, y de manera absoluta, como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 1. Pobreza en México y el D.F., 2008–2012

Año	Estados Unidos Mexicanos		DF	
	% de pobreza	Población en pobreza	% de pobreza	Población en pobreza
2008	44.3	49,458.3	27.6	2,465,700
2010	46.0	52,704.9	28.5	2,537,155
2012	45.4	53,226.6	28.9	2,565,321

Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval.

Ziccardi (2009: 130–131) expone que en las dos recientes décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos económicos que han modificado la relación entre territorio y sociedad. Los procesos de carácter estructural que han contribuido a producir estos cambios y que enmarcan las transformaciones que se observan en el campo de lo social y de las políticas y programas sociales son:

1. Los procesos de globalización de la economía, cuya contraparte es la expansión de un mercado de trabajo urbano en el que prevalecen la informalidad y la precariedad. Esta transformación económica ha generado privación de bienes y servicios para los trabajadores y sus familias, derivada principalmente de la inestabilidad, la flexibilidad y la degradación de las condiciones del mercado de trabajo urbano.
2. La reforma del Estado, que ha impulsado dos procesos: la privatización de los servicios públicos y la descentralización de funciones y competencias del gobierno central a los gobiernos locales. Esto, aunado a la crisis de la seguridad social como consecuencia de la desaparición de la “sociedad salarial” (Castel, 1997), es decir, organizada en función del trabajo asalariado, a una sociedad en la que los trabajadores en las más diversas categorías ocupacionales deben aceptar la inestabilidad y la precariedad, así como el acceso no garantizado a los servicios sociales básicos.
3. La democratización del sistema político que demanda cambios sustanciales en las formas de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía social. La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en nuestras ciudades y, al mismo tiempo, se renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto de la atención de sus demandas.

Con los procesos de democratización de las ciudades y la descentralización de las funciones de gobierno se ha producido una revalorización de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas, en particular de las políticas sociales urbanas (Castel, 1997; Borja y Castells, 1997; Bodemer *et al.*, 1999), aunque las competencias y capacidades de los gobiernos locales para generar una acción pública social innovadora y democrática

son muy desiguales, pero por lo general son restringidas (Cabrero, 1996; Guillén, 1996).

Ziccardi (2009: 133) sostiene que el desarrollo institucional es un requisito para que los gobiernos locales desempeñen un papel relevante en las políticas y los programas sociales que se aplican en el medio urbano. Es necesario reconocer la situación deficitaria en este aspecto, debido a:

- Diseños institucionales obsoletos que reproducen la estructura organizacional sectorial y vertical de los gobiernos central y estatal.
- Una dependencia de ingresos de los gobiernos locales, de las participaciones federales o del gobierno central en el caso del Distrito Federal.
- El reclutamiento de personal gubernamental aplicando principalmente criterios de pertenencia política o lealtades a grupos y personas en lugar de adoptar criterios de calificación profesional para las funciones que se van a desempeñar.
- Políticas públicas locales sectoriales con falta de articulación entre sí, lo cual expresa la falta de coordinación institucional.
- La ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local, aun cuando predominan el desempleo, la precariedad laboral y las bajas remuneraciones.
- Espacios de participación ciudadana subordinados y formales destinados a legitimar decisiones tomadas en el ámbito gubernamental, lo cual genera apatía y desinterés en gran parte de la ciudadanía.
- Atención y procesamientos ineficientes de las demandas ciudadanas.

La situación de las delegaciones del Distrito Federal es aún más compleja pues carecen de recursos propios; son órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal y en el presupuesto anual del gobierno de la ciudad se establece cuánto le corresponde a cada una de las 16 delegaciones, es decir, no tiene capacidad de generar recursos propios.

En el año 2010 la participación de las 16 delegaciones en el presupuesto total del Distrito Federal fue de 15.88%,⁴ como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 2. Porcentaje del presupuesto total del D.F. para las delegaciones, 2010

Presupuesto	Monto	% en relación con el total del D.F.
Delegaciones	\$20,396,302,392	15.88%
Otros	\$108,037,397,608	84.12%
Total	\$128,433,700,000	100.00%

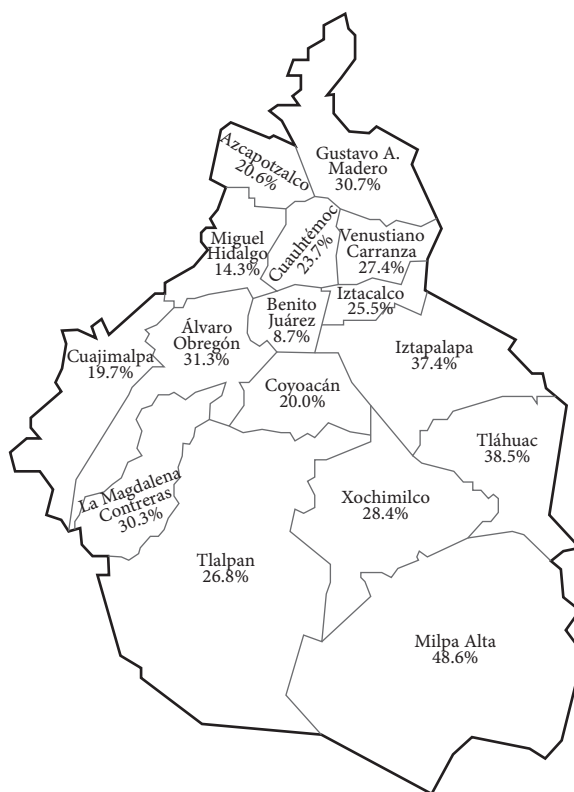
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas del D.F.

Esta baja participación en el presupuesto del Distrito Federal por parte de los go-

⁴ Proporción que se mantiene hasta el año 2014 con 16.21%.

biernos delegacionales se aprecia con mayor gravedad al observar que la proporción de personas en pobreza en las delegaciones varía entre 38.46% en la delegación Tláhuac y 8.75% en la delegación Benito Juárez para el año 2010. En el mapa siguiente se aprecia la proporción de habitantes pobres en cada delegación.

MAPA 1. Porcentaje de pobreza por delegación, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Coneval.

Para comprender el alcance institucional de los gobiernos delegacionales en materia de políticas sociales debe recordarse que el Distrito Federal se encuentra definido en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el cual se expresa que el Distrito Federal es la “sede de los Poderes de la Unión y Capital

de los Estados Unidos Mexicanos”. En el artículo 122 de la CPEUM se menciona que las facultades federales en el Distrito Federal recaen en los tres Poderes de la Unión y se instruye que se faculte a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para legislar en materia de administración pública local, se menciona específicamente la facultad que el órgano legislativo local tiene para legislar en salud, asistencia social y previsión social, materias relativas al desarrollo social. En este artículo se faculta al poder legislativo federal para emitir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EG). En el artículo 12 de éste se establecen quince principios estratégicos que la organización política y administrativa del Distrito Federal deberá atender; dos de éstos se refieren al desarrollo y atención sociales:

V. La planeación y el ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial;

XI. La definición de las políticas sobre finanzas públicas para asegurar la estabilidad financiera y solidez fiscal de la entidad, la equidad de la carga tributaria, la seguridad jurídica de los contribuyentes y la atención prioritaria de las necesidades sociales [...]

En la fracción v del artículo 12 del EG se explicita la obligación del Gobierno del Distrito Federal de atender mediante su organización política y administrativa el desarrollo social y prioritariamente las necesidades sociales en la entidad, con lo cual se da por entendida la existencia de un mandato normativo fundacional, que deberá ser instrumentado por la administración pública de la capital del país, incluyendo por supuesto a las delegaciones, entendidas éstas como los órganos político-administrativos asentados en cada una de las 16 circunscripciones territoriales en las que está dividido el Distrito Federal.

En la fracción XIII del artículo 42 del EG se plantea que la ALDF está facultada para “Normar [...] la salud; la asistencia social; y la previsión social”. En el artículo 44 del mismo EG se menciona que los ordenamientos expedidos por la ALDF estarán sujetos a lo establecido en las leyes generales en materia de educación, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente y las demás que la CPEUM determine materias concurrentes.

El capítulo II del EG, relativo a las demarcaciones territoriales y órganos político-administrativos, establece en el artículo 112 que las delegaciones ejercerán con autonomía su presupuesto de conformidad con la normatividad aplicable, aunque las transferencias decididas por el jefe delegacional deberán ser informadas al jefe de gobierno trimestralmente. Esto implica que el uso de las partidas utilizadas en los programas sociales deberán ser informadas con la periodicidad indicada en este artículo, ya que los recursos económicos destinados para este fin se consideran transferencias de conformidad con el artículo 501-A del Código Financiero del Distrito Federal.

En el artículo 118 del EG se instruye que para el desarrollo y bienestar social en la ciudad

deberán tomarse en cuenta materias como la seguridad pública, la planeación del desarrollo, las reservas territoriales, uso de suelo y vivienda, la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la infraestructura y los servicios de salud, la infraestructura y servicio social educativo, el transporte público y el agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

La Ley de Desarrollo Social del D.F. (LDS) constituye el principal ordenamiento jurídico para el desarrollo social en el Distrito Federal y establece tanto los objetivos como los principios, líneas estratégicas y lineamientos programáticos en la materia, de los cuales derivarán los programas, metas y acciones concretas que los poderes ejecutivos del gobierno central y de los gobiernos locales deberán instrumentar en el ámbito de sus respectivas competencias.

Destacan cuatro fracciones del artículo primero de la LDS:

XII. Articular el desarrollo social, el urbano y el rural; [...]

XVI. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo social;

XVII. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la administración pública del Distrito Federal que se vinculen al tema del desarrollo social; [...]

XIX. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad de los derechos sociales en el marco de las atribuciones de la administración pública del Distrito Federal.

Como puede observarse, por primera vez en el marco normativo del Distrito Federal se alude de manera explícita al desarrollo social y al vínculo que deberá existir entre este tema y los órganos de gobierno facultados para instrumentarlo.

En el artículo 4 de la LDS se plantean doce principios básicos de la política de desarrollo social en el Distrito Federal: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad. Estos principios constituyen el marco con el que se deberá diseñar, ejecutar y evaluar el conjunto de las políticas y los programas de desarrollo social de la Administración Pública del Distrito Federal.

Finalmente, la LDS establece en su artículo 11 cuáles son las facultades que en materia de desarrollo social se otorgan a las delegaciones. Por su importancia se transcribe a continuación de manera textual:

I. Promover y fomentar la participación de la sociedad en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social;

II. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación, de conformidad con lo dispuesto por la ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;

III. Realizar y mantener actualizado un diagnóstico de los problemas de Desarrollo Social;

- IV. Formular la prospectiva de los problemas de Desarrollo Social, así como la propuesta de probables soluciones;
- V. Recibir las propuestas, sugerencias o denuncias de los ciudadanos y organizaciones civiles sobre problemas y posibles soluciones, con objeto de que sean contemplados en el Programa de Desarrollo Social;
- VI. Remitir a la Administración las propuestas, sugerencias o denuncias de su competencia en materia de Desarrollo Social;
- VII. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social;
- VIII. Mantener informada a la población y a la Secretaría acerca de los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y soluciones del Desarrollo Social;
- IX. Realizar el control y la evaluación de los programas y proyectos de Desarrollo Social;
- X. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo, de conformidad con los lineamientos, normatividad y modelos de atención básicos que establezca la Secretaría dentro del ámbito de su competencia; y
- XI. Instalar y coordinar el funcionamiento del Consejo Delegacional de Desarrollo Social.

Para la realización de acciones y proyectos que se relacionen con otras delegaciones o con el Distrito Federal en general las delegaciones se coordinarán entre sí por medio de la Secretaría.

Para completar el marco descriptivo de las facultades delegacionales en materia de desarrollo social es importante hacer mención de lo instruido por el artículo 29, relativo al contenido de los programas delegacionales de desarrollo social y los artículos 32 al 38, que constituyen el Capítulo Séptimo de esta Ley, relativos a los programas de desarrollo social.

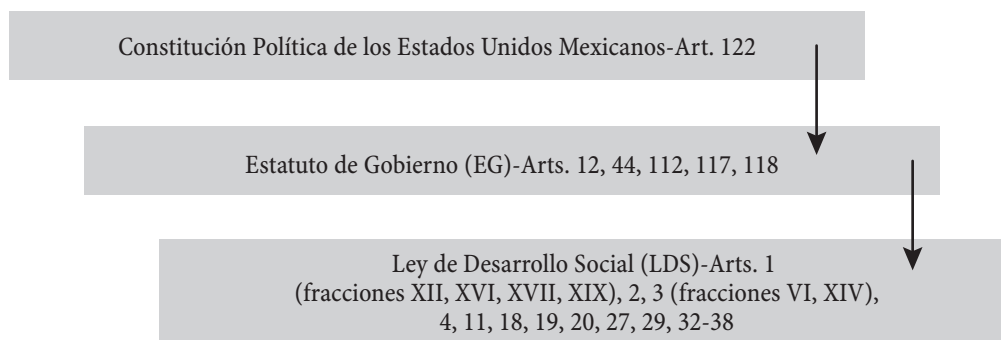
En el artículo 29 se establece que los programas aludidos deben estructurarse por medio de los siguientes contenidos: antecedentes, diagnóstico, evaluación de la problemática, vinculación con el Programa de Desarrollo Social de la entidad, justificación, estrategia, metas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, definición de sectores sociales y zonas de atención prioritaria, estrategias de colaboración interdelegacional o con municipios colindantes, políticas sectoriales, programas específicos, líneas de acción de éstos, integración territorializada de los programas, metodología de elaboración e indicadores de evaluación.

Respecto de lo estipulado por los artículos del capítulo VII (artículos 32 a 38), éstos instruyen a todos los programas sociales de la administración pública del Distrito Federal a enmarcarse en los principios de la LDS, ser congruentes con el contenido del Programa General de Desarrollo Social de la entidad y contar con lineamientos y mecanismos de operación, en los que al menos se mencione la entidad o dependencia responsable, los objetivos y alcances, las metas físicas, programación presupuestal, los requisitos y procedimientos de acceso, los procedimientos de queja o inconformidad, los mecanismos de

evaluación e indicadores y las formas de participación social, y articulación con otros programas sociales. También se menciona que estos programas serán auditables y deberán tener actualizado el padrón de beneficiarios; que la información general sobre el padrón, número de participantes, montos asignados, distribución por sexo y grupos de edad y su distribución por unidades territoriales será pública; que los datos personales de los beneficiarios y la información generada y administrada de éstos estará regulada por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; que los órganos de la administración pública del Distrito Federal, ejecutores de los programas, serán los responsables del resguardo y buen uso de los padrones de beneficiarios, los que en ningún caso podrán emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial ni para fin distinto del establecido en los lineamientos y mecanismos de operación de cada programa, y, finalmente, los subsidios y beneficios materiales y económicos objeto de esta Ley.

En el esquema siguiente se sintetiza el marco normativo de las políticas sociales de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal:

FIGURA 1. Marco normativo de los gobiernos delegacionales del Distrito Federal en políticas sociales



Fuente: Elaboración propia.

Con base en estos elementos teóricos y analíticos se presenta en el siguiente apartado una valoración panorámica de las políticas sociales puestas en marcha por los gobiernos de las delegaciones del Distrito Federal entre los años 1997 y 2010.

Las políticas sociales delegacionales 1997–2010

Los primeros programas sociales: 1997–2000

Con el primer gobierno electo en el Distrito Federal en 1997 se creó una secretaría para atender los asuntos del desarrollo social, sin embargo la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SESDS), operó sólo un año y en 1998 dio lugar a cuatro instancias: las secretarías de Desarrollo Social y Salud y los institutos de Cultura y Deporte, que asumieron la responsabilidad en el diseño y la instrumentación de las políticas y los programas en materia social del Gobierno del Distrito Federal (Provencio–Yanes, 2006). Este esquema permitió la puesta en práctica de las políticas y los programas sociales en las 16 delegaciones (aun sin gobiernos electos) en coordinación con el ámbito central.

En este primer periodo de gobierno, 1997–2000, donde los jefes delegacionales fueron propuestos por el jefe de gobierno y ratificados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se presentaron pocos programas sociales por parte de los gobiernos delegacionales debido a dos factores: 1) no tenían las facultades institucionales necesarias para diseñarlos e instrumentarlos, y 2) no había una responsabilidad con la ciudadanía en el territorio. Se trataban temas como obras y servicios públicos, a lo que los delegados del periodo precedente —de la regencia— y la población estaban habituados.

José Luis Rodríguez Díaz de León⁵ plantea en una entrevista que

Lo que sucedió ahí es que todavía no se tenían los elementos necesarios, las delegaciones manejaban un presupuesto prácticamente etiquetado, asignado al rubro de seguridad o de los servicios, y el tema de desarrollo social era un tema que sólo atendía becas escolares o el programa de cultura, y éste era muy básico, de mantenimiento de las casas de cultura, y el desarrollo social lo visualizaban en función de los centros comunitarios, de los centros sociales y deportivos, ese era como el concepto de desarrollo social del 97, que finalmente es el que se adoptó o que existía antes del cambio de gobierno y al no tener como un manejo o control del presupuesto, no tenían la posibilidad de instrumentar nuevos programas sociales.

En este primer periodo de gobierno de las demarcaciones territoriales los programas sociales fueron escasos, salvo excepciones como algunos programas sociales destinados a grupos de jóvenes o de mujeres. Estas experiencias serán un factor que coadyuvará a la generación de programas sociales específicos por parte de los gobiernos delegacionales.

Una transformación institucional fundamental que impactará en el desarrollo de políticas públicas a partir de la producción de normas propias es el establecimiento de la

⁵ Secretario técnico de la Comisión de Estudios y Estadística de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 2009–2012, y encargado del Área de Evaluación y Seguimiento de Programas Prioritarios de la delegación Cuauhtémoc en el periodo 2000–2006. En entrevista realizada el 9 de septiembre de 2011.

Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, antes Asamblea de Representantes (limitada ésta a emitir reglamentos). La ALDF comienza con la promulgación de leyes que, además de ordenar la vida pública de los habitantes y las instancias de gobierno de la ciudad de México, impactará en el reconocimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos.

Emergencia y diversidad de los programas sociales delegacionales: 2000–2006

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal promulgada por la ALDF en el año 2000 constituye el referente normativo fundamental para la orientación de las políticas sociales en el Distrito Federal. Los preceptos normativos contenidos en la LDS (véase *supra*, apartado 2) encontrarán un conjunto de factores políticos y sociales que delimitarán el diseño y la instrumentación de las políticas sociales delegacionales en los periodos posteriores de gobierno.

El proyecto político electo por la ciudadanía del Distrito Federal en el año 2000 presentó como eje rector la transformación de la política social. En ese año se eligieron por primera vez las jefaturas de gobierno de las delegaciones, lo que origina el establecimiento de compromisos con la ciudadanía de cada demarcación territorial.

En la gestión 2000–2006 el Gobierno del Distrito Federal puso en marcha los Programas Integrales Territoriales, en los que incorporó subprogramas dirigidos a grupos específicos y de infraestructura social. La política social de la mayoría de los gobiernos de las delegaciones se inicia “como espejo” de los programas sociales del gobierno de la ciudad de México y comienza a reflejarlos en el territorio aunque en menor escala. Por ejemplo, la Pensión Universal para Adultos Mayores, instrumentada por el Gobierno del Distrito Federal, estableció inicialmente como requisito para acceder a ésta la edad de 70 años; diversos gobiernos de las demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlalpan y Venustiano Carranza, implementaron en años posteriores programas idénticos pero con requisitos de edad menores a los 70 años para el acceso.

Esta estrategia de generar programas “espejo” por parte de los gobiernos de las demarcaciones territoriales en el periodo 2000–2006 (y que prevalecerá hasta 2010) puede referirse a la complementariedad entre ámbitos, dado que los gobiernos de las demarcaciones territoriales cubrirían un sector de la población que el gobierno central no atendía, con base en criterios diferentes para la selección, por ejemplo edad en el caso de las pensiones para personas adultas o número de departamentos en el caso de programas de mejoramiento de las unidades habitacionales; con lo que se abarcaría una mayor porción de la población, procurando al mismo tiempo no duplicar apoyos. Otra lectura no excluyente de lo anterior se refiere a la atención de grupos de votantes diferentes por parte de los dos ámbitos de gobierno a clientelas políticas.

Con la elección de las jefaturas delegacionales a partir del año 2000 se expresa una mayor pluralidad política en la ciudad de México; aun dentro del partido político domi-

nante en los gobiernos central y de las demarcaciones se observan distintos estilos en la gestión de gobierno, lo que se reflejará en el territorio. Algunas jefaturas de gobiernos delegacionales orientaron sus recursos a la generación de programas sociales específicos (además de los programas “espejo”), como los casos de Iztapalapa y Cuauhtémoc:

Iztapalapa por sus características poblacionales, por el nivel de densidad que existe y por las necesidades que son inherentes [...], marca una forma de gobernar, reconociendo el trabajo del gobierno de la ciudad pero intentando impulsar políticas propias [...]. Un caso similar es el de la delegación Cuauhtémoc, que es una delegación que aparentemente no tenía esas características que tiene Iztapalapa, porque la delegación Cuauhtémoc es una delegación completamente urbanizada, que tiene el corredor financiero más importante del país que es el de Reforma [...], entonces aunque se visualizaba que no tenía la misma densidad, la realidad de la delegación Cuauhtémoc no es el corredor Reforma, la delegación tiene otras características y necesidades, en Tepito, Morelos, Peralvillo, que son zonas marginadas, muy abandonadas durante décadas y que esto generó una descomposición del tejido social, entonces se empieza a generar estrategias para tratar de articular y de frenar todo el deterioro que ha tenido (Rodríguez).

El Programa de Mejoramiento de las Unidades Habitacionales de la delegación Cuauhtémoc se propagó hacia demarcaciones territoriales aledañas como Azcapotzalco, Iztacalco y Venustiano Carranza, a partir de la demanda de la ciudadanía de éstas. El Gobierno del Distrito Federal, a través del Instituto de Vivienda, contaba con dos programas sociales: el de Mejoramiento de Vivienda y el de Vivienda en Conjunto, pero no tenía un programa para rehabilitación de unidades habitacionales; se presenta entonces el diseño de programas sociales complementarios impulsados desde las demarcaciones. El gobierno de la demarcación Cuauhtémoc atendía unidades habitacionales entre uno y cien departamentos, y para las unidades habitacionales con más departamentos se creó el Programa *Ollin Callan* de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Algunos gobiernos delegacionales, con fundamento en la LDS, diseñaron programas sociales específicos, como el Programa Jefas de Familia:

A partir del 2000, tú tenías que decir mi programa, en el caso de Cuauhtémoc, un programa de apoyo económico y para aperturar mi programa tenía que tener lineamientos, es decir criterios y universo a atender, podrías señalar inclusive un número equis, tengo 2 millones de pesos, esos 2 millones de pesos para cuántas personas me alcanzan, y cuál es la población que tiene mayor necesidad; por ejemplo en la delegación Cuauhtémoc, se crean programas de apoyo a madres jefas de [...] porque se intentó en un principio dar un apoyo y decía la Contaduría (Mayor de Hacienda de la ALDF) o los legisladores, por qué jefa de familia si es jefe de familia, es un hombre que está vivo y hay un núcleo y está el hombre y la mujer, entonces no se justifica

el apoyo porque es jefe de familia y no jefa de familia, entonces tenía que demostrar toda esta deconstrucción y romper paradigmas y decir son otras condiciones y aquí los hombres tienen un nivel de alcohol alto y niveles de violencia, y se empiezan a generar lineamientos y decir para que yo le dé el apoyo a una familia y a una madre, tengo que hacer una visita a su domicilio, tengo que saber dónde vive y tengo que saber que vive en una zona de marginación (Rodríguez).

En las elecciones de 2003 cambió la composición política en la ALDF y gobiernos de las demarcaciones territoriales; las posiciones de gobierno ganadas por las diferentes corrientes políticas del mismo partido político se observaron en sus políticas públicas. Evidentemente, la continuidad de los programas sociales se presentó en los casos donde ganaron las mismas corrientes políticas. Este manejo de los programas sociales se origina porque, a pesar del avance normativo que representó la aprobación de la LDS en el año 2000, no se contaba con reglamentación ni órgano vigilante de su aplicación. Sólo se realizaba fiscalización financiera a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, limitada a la revisión de avances programáticos pero no a un ejercicio de evaluación amplia, desde el diseño, puesta en marcha e impactos de los programas sociales.

En el periodo 2003–2006 se presentaron variaciones de la política social en las demarcaciones: se generaron programas no sólo de mantenimiento de infraestructura cultural y deportiva o de obras públicas (como en el periodo previo a la elección de gobiernos en el Distrito Federal), sino que se añadieron programas de apoyos económicos como las becas para diversos grupos específicos, y en especie, prótesis para personas con discapacidad, despensas, cenas, desayunos, servicios funerarios.

La política social comienza a variar, porque no sólo es el apoyo económico, sino se necesita también apoyos en especie, en esa delegación se apoya en la implantación de prótesis, pero ahí te lleva a pensar, cómo aplicas eso, cómo sacas recurso público para atender esos problemas particulares y entonces debes de buscar las justificaciones, porque tienes que darle viabilidad y hacer corresponsable a alguien más; en el caso de las prótesis se determinó que el director del hospital público donde se atendía, debía extender un documento diciendo que era necesario colocar cierta prótesis y se debía acreditar que esta persona vivía en la delegación y en una zona marginada (Rodríguez).

Esta variación del tipo de programas sociales se generó sin un ordenamiento formal a través de una clasificación, situación explicable por lo novedoso de esta diversidad de programas sociales y porque también de esa forma los gobiernos de las demarcaciones podrían realizar transferencias financieras con cierta flexibilidad.

Ellos (las delegaciones) pueden decir, yo le estoy requiriendo a la asamblea legislativa, un presupuesto para infraestructura social y deportiva de un millón de pesos, cuando la asamblea

legislativa lo aprueba en lo general, entonces vienen las transferencias, la delegación dice, las reglas para el manejo del presupuesto te permiten hacer transferencias hasta un determinado monto, siempre y cuando no se trate de programas prioritarios y en la ley de ingresos o presupuesto, (se) determina cuáles son programas prioritarios y generalmente es seguridad pública [...] entonces esto les permite hacer transferencias de sus propias partidas (Rodríguez).

En síntesis, puede apreciarse en estos primeros periodos de gobiernos electos de las demarcaciones territoriales una serie de cambios en los programas sociales: en el periodo 1997–2000 la ampliación de facultades institucionales de la ALDF y con ello del marco normativo para la generación de programas sociales desde los ámbitos de gobierno de la ciudad de México.

En la etapa previa (de la regencia), las delegaciones políticas se encargaban del mantenimiento de infraestructura social delimitada a las áreas de cultura y deporte —“casas de cultura” y “deportivos”— junto con la realización de obras dirigidas al desarrollo urbano. Al inicio de los gobiernos de las demarcaciones territoriales, ratificados por la ALDF a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal, se realizaron algunos programas sociales generados desde las especificidades de algunas demarcaciones como el programa “Jefas de familia” de la delegación Cuauhtémoc. También se estableció en este periodo la primera ALDF que promulgará normas relativas a facultades presupuestales y funciones en materia de política social a través de la Ley de Desarrollo Social. Este marco normativo, junto con un gobierno central distinguido en su gestión por su política social a través de los Programas Integrales Territoriales y la creación de programas sociales específicos desde los gobiernos delegacionales, serán factores explicativos para observar el crecimiento y la variación de diseño e instrumentación de programas sociales en las demarcaciones. Los programas “espejo” como la pensión para adultos mayores, copiado del gobierno central y diferenciados en algún aspecto (fundamentalmente el grupo poblacional–destino) y la propagación de programas desde alguna demarcación hacia otras, son rasgo distintivo del periodo 2000–2003.

La competencia político–electoral entre partidos y al interior del partido gobernante en 2003 se reflejó en el mantenimiento de programas “espejo” y la continuidad o cambio de los programas sociales de los gobiernos delegacionales. Se observa también una ampliación de programas sociales, ya sea de infraestructura, de transferencias, de servicios, dirigidos a diversos grupos específicos y con una mayor amplitud de temas: educación, salud, vivienda, medio ambiente, etcétera. Sin embargo, esta diversidad de programas sociales no se presentó a manera de estrategia de política social, y se observó también un control presupuestal realizado por la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando pendiente la realización de evaluaciones de las políticas sociales delegacionales.

Programas sociales de los gobiernos delegacionales 2006–2010: consolidación y dispersión

Al inicio del periodo 2006–2009 los gobiernos delegacionales habían adquirido experiencia y contaban con un marco normativo para el diseño y puesta en marcha de programas sociales, aunque éstos se presentaban dispersos, sin una agrupación estratégica a través de Programas Sociales Delegacionales, como se dispone en la LDS, y sin mecanismos de información y evaluación (más allá del seguimiento presupuestal realizado por la Contraduría Mayor de Hacienda de la ALDF).

En este apartado se analizan las políticas sociales del periodo de gobierno 2006–2009 y el año 2010, a partir de observar su normatividad, el tipo de programas sociales con base en el destino de éstos y su presupuesto. Se realiza el análisis en orden temporal donde se apreciarán los aspectos señalados.

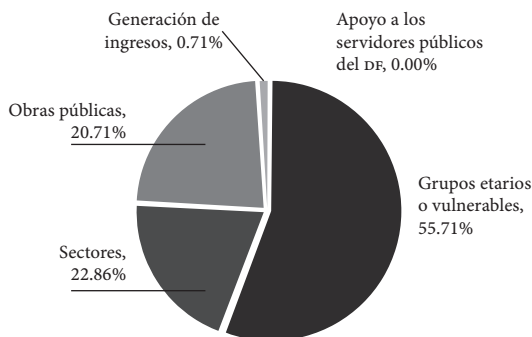
Para avanzar en la realización de los preceptos establecidos en la LDS se promulgó a finales del año 2006 su reglamento; destaca lo estipulado en los artículos 52, 55 y 60, relativos a la obligatoriedad de entregar a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad los lineamientos y mecanismos de operación de los programas en la materia a cargo de dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración, para que sean publicados con fundamento en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en el Sistema de Información del Desarrollo Social (Sideso). Esta disposición originó que por primera vez para el año 2007 se contara con información para el conocimiento de los programas sociales puestos en marcha en los gobiernos de las demarcaciones territoriales de la ciudad de México. A excepción de Coyoacán, Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac, para el año 2007 se publicaron en la página del Sideso las reglas de operación de 140 programas sociales.

El destino poblacional y sectorial⁶ de los programas sociales en el año 2007 se observa en la gráfica 1, donde se aprecia que la mayoría fueron para Grupos etarios o vulnerables (infancia, juventud, adultez, vejez, discapacitados, mujeres, pueblos indígenas); le siguieron los programas sociales por sectores (empleo, medio ambiente, prevención y protección social, y deporte) y los relativos a Obras públicas (construcción y mantenimiento de escuelas, hospitales, centros de salud, mejoramiento barrial y de unidades habitacionales, centros deportivos); estas temáticas representan casi la totalidad de los programas sociales, mientras que los destinados a la Generación de Ingresos: microcréditos, y de Apoyo a los Servidores Públicos del GDF (condiciones de trabajo, capacitación, recreación), tienen una participación mínima. Se advierte así una presencia amplia de programas sociales delegacionales orientados a la asistencia de grupos y sectores específicos y una menor proporción de programas destinados a infraestructura social urbana, de obras y servicios,

⁶ La clasificación se basa en el documento “Políticas y programas sociales aplicados en el Gobierno del Distrito Federal en 1997–2010”, publicado por el Consejo para la Evaluación de la Política Social del Distrito Federal (EVALÚA–DF). En: http://www.evalua.df.gob.mx/files/transparencia/2011/vlpol_pdg.pdf

además de una mínima porción de programas destinados a la promoción de actividades productivas por parte de la población.

GRÁFICA 1. Participación de programas sociales delegacionales 2007 por destino



Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

Como se aprecia en el siguiente cuadro, el comportamiento de la asignación de recursos económicos a los programas sociales durante 2007 fue similar a la distribución temática: entre Grupos etarios o vulnerables, Obras públicas y Sectores concentraron 98.94%.

CUADRO 3. Asignación delegacional de recursos económicos para programas sociales 2007

	Presupuesto	Porcentaje
Grupos etarios o vulnerables	248,967,179.00	52.66%
Obras públicas	114,165,184.00	24.15%
Sectores	104,627,941.00	22.13%
Generación de ingresos	5,000,000.00	1.06%
Apoyo a los servidores públicos del DF	0.00	0.00%
	472,760,304.00	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en <http://www.sideso.df.gob.mx>

La concentración temática y presupuestal de los programas sociales delegacionales durante 2007 puede explicarse a partir de observar la emergencia y consolidación de programas sociales destinados a grupos y sectores específicos por parte de los gobiernos delegacionales y al tipo de programas de la etapa previa a los gobiernos electos, cuando se priorizó la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

Con la disposición de las reglas de operación de los programas sociales delegacionales a partir del año 2007, publicados en el Sideso con base en la LDS, su Reglamento y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se cuenta con elementos para el análisis panorámico de los programas sociales de las demarcaciones territoriales. Con la creación del Consejo de Evaluación del Distrito Federal (EVALÚA-DF), en septiembre de 2007,⁷ se profundizará en el conocimiento de los programas sociales del gobierno central y de las demarcaciones territoriales, a partir de las evaluaciones realizadas a éstos.

En el año 2008 EVALÚA-DF realizó evaluaciones externas del diseño y operación de los programas sociales de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Tláhuac. En las evaluaciones se evidencia que ninguno de los gobiernos delegacionales, excepto Miguel Hidalgo, contaba con la elaboración del Programa Delegacional de Desarrollo Social. También se detectó falta de congruencia y de apego de los programas específicos delegacionales en relación con las orientaciones y los principios de la política social del Gobierno del Distrito Federal, establecidas en la LDS y en el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal 2007-2012. Tampoco presentaron diagnósticos que señalaran las principales características sociodemográficas de su población.

De los problemas de orden administrativo localizados en las delegaciones evaluadas, se tiene de forma general que el criterio presupuestal predominó en los parámetros de diseño de los programas y se detectó una centralización de las decisiones en materia de política social delegacional. Se localizaron problemas operativos vinculados con 1) la oportunidad en la entrega de los apoyos o servicios; 2) la coherencia entre el diseño y la operación de los programas; 3) la operación de los mecanismos de evaluación, seguimiento, difusión y capacitación de personal, entre otros; 4) la sistematización de la información recabada por los programas.

En las delegaciones evaluadas los problemas operativos se centraron en aspectos relativos a los procedimientos de acceso y de asignación de los recursos de los programas sociales, localizándose falta o poca claridad en los criterios para obtenerlos o escasos recursos presupuestales, reflejado en coberturas mínimas de la población objetivo. También se encontró que la participación ciudadana fue prácticamente nula; las demarcaciones evaluadas no presentaron los padrones de beneficiarios; se observó incongruencia entre el diseño y la operación de los programas; no existió coordinación para operar los programas tanto al interior de la delegación (con las diversas áreas) como al exterior (con los progra-

⁷ Se integró en mayo de 2008.

mas homólogos del gobierno central). La cobertura poblacional y los montos económicos de los programas sociales específicos de las delegaciones fueron bajos y no contribuyeron al logro de sus objetivos; además de fuertes carencias financieras, materiales y humanas que no permitieron una operación efectiva de los programas sociales específicos.

Con base en los problemas enunciados en los párrafos precedentes, las evaluaciones externas realizadas en 2008 dan cuenta de manera específica de una serie de aspectos que los gobiernos delegacionales deben corregir para adecuar el diseño y la operación de sus programas sociales a la normatividad establecida para tal fin.

En el Código Financiero del Distrito Federal de 2008 se establecieron lineamientos normativos con los que se regularon las transferencias realizadas por medio de los programas de desarrollo social y la obligatoriedad de que las transferencias (ayudas, apoyos y subsidios) deberán sujetarse a criterios fundamentales del desarrollo social como la solidaridad social, la equidad de género, la accesibilidad, objetividad, corresponsabilidad y la transparencia, entre otros, como se menciona en el artículo 501-A. En el mismo artículo se refiere que para asegurar la transparencia en el funcionamiento de los instrumentos económicos aludidos en el párrafo anterior, éstos deberán sustentarse en reglas de operación, las que tendrán entre otras las siguientes características: identificar claramente con transparencia y objetividad a la población objetivo por grupo, género y delegación; señalar los montos por beneficiario o acción a subsidiar o apoyar; señalar claramente los requisitos de acceso al programa y los procedimientos de verificación, los cuales serán objetivos, transparentes, no discrecionales y equitativos; incorporar, cuando corresponda, acciones de corresponsabilidad de los beneficiarios; incorporar el enfoque de equidad de género; garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo; especificar los indicadores de evaluación para el cumplimiento de objetivos, desempeño, costo de operación e impacto en la población beneficiaria, y publicar el padrón de beneficiarios. Finalmente, de este ordenamiento resulta relevante comentar que por medio del artículo 502-A se instruye a la totalidad de las instancias de la administración pública del Distrito Federal a someter ante una comisión intersectorial la elaboración de programas que involucren el otorgamiento de subsidios y otras transferencias económicas a la población; se ordena a los titulares de las dependencias antes citadas a hacer lo propio con las reglas de operación de los programas sociales, las cuales además deberán ser puestas a consideración de la ALDF y registrar cada programa con estas características ante la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, con la finalidad de obtener el visto bueno de su impacto presupuestal. Los gobiernos delegacionales han cumplido con la publicación de las reglas de operación de sus programas sociales donde especifican el tipo de monto económico, objetivos, población beneficiaria, criterios para el acceso, etcétera, aunque sigue pendiente el establecimiento del impacto presupuestal de los programas sociales.

En la administración pública local hay una doble normatividad para elaborar las

reglas de operación (RO) de los programas sociales, por un lado la disposición de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, y por otro la del Código Financiero, aunque ésta se refiere en particular al ejercicio de recursos presupuestales del capítulo 4000, relativo a subsidios, apoyos y ayudas sociales. Si bien lo establecido en los dos lineamientos no es contradictorio entre sí, la duplicidad ha propiciado confusiones en el proceso de elaboración de las RO, reduciendo los programas sociales a transferencias (monetarias y en especie) o asimilando cualquier recurso erogado por concepto de capítulo 4000 con un programa social.

A partir de un análisis cuantitativo y cualitativo basado en la Guía de Elaboración de Reglas de Operación 2009,⁸ cuyos criterios están definidos en la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (DF), su Reglamento, el Código Financiero del DF, y de manera supletoria en la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, se observó fragmentación en la secuencia: descripción de objetivos generales–concreción por objetivos específicos–asociación de metas–definición de indicadores, y desvinculación de éstos con mecanismos de evaluación de los programas. En el caso de las delegaciones sólo 8% de las RO refieren consistencia en el anterior proceso, lo que muestra que hay una ausencia de planeación de los programas bajo su responsabilidad.⁹

La planeación inconsistente conduce a una selección poco transparente de los beneficiarios de los programas, a una desigual cobertura de sectores y grupos, así como a un menor impacto de los programas en el bienestar social. La inconsistencia en la definición de las coberturas probablemente permite que en la práctica se traten indistintamente al alza o a la baja los montos de apoyo y las propias coberturas, contraviniendo el avance hacia la universalización de los programas, como se establece en la LDS. La ausencia de planeación parece la principal causa de la multiplicación de los programas sociales, con bajas coberturas e impactos difíciles de evaluar; esta dispersión de programas sociales podría estar en función de su uso clientelar por parte de los gobiernos delegacionales.

Otro elemento para observar la dispersión de los programas sociales de las demarcaciones territoriales puede localizarse en la desvinculación institucional entre los gobiernos delegacionales y de éstos con el Gobierno del Distrito Federal. A diferencia del periodo anterior (2000–2006), donde las orientaciones del gobierno central en políticas sociales influyeron en los programas sociales de las demarcaciones territoriales, en este periodo no se ha observado esta relación, quizá por la ausencia de una estrategia por parte del Gobierno del Distrito Federal en política social.

Para julio de 2009 se habían publicado 348 reglas de operación (RO) de programas sociales de las delegaciones. En las demarcaciones se presentó en este periodo, 2008–2009, un crecimiento de programas de transferencia directa (monetarias o en especie) de bajo

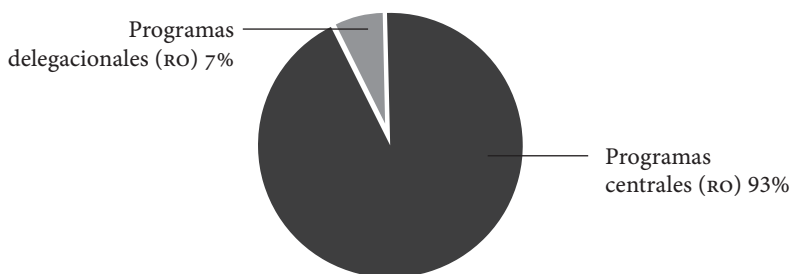
⁸ En http://www.evalua.df.gob.mx/info/2009/guia_reglas_2009.pdf

⁹ Véase “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.”. EVALÚA–DF.

impacto social. De acuerdo con los datos publicados en las Reglas de Operación de 2009, el presupuesto asignado a programas de transferencia de las delegaciones fue de alrededor de 3 millones de pesos —de los cuales no pueden establecerse las coberturas de atención—, cifra que, comparada con el programa de Pensión Universal para Adultos Mayores, cuyos recursos fueron alrededor de 4 mil 200 millones de pesos, con una cobertura de más de 400 mil adultos mayores, muestra la desproporción de población beneficiaria, cobertura e impactos,¹⁰ entre los programas delegacionales y los del gobierno central.

Como se observa en la gráfica siguiente, del presupuesto por reglas de operación publicadas en 2009 destinado a programas sociales, sólo 7% es manejado por los gobiernos delegacionales, frente a 93% del gobierno central.

GRÁFICA 2. Presupuesto por RO publicadas 2009



Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

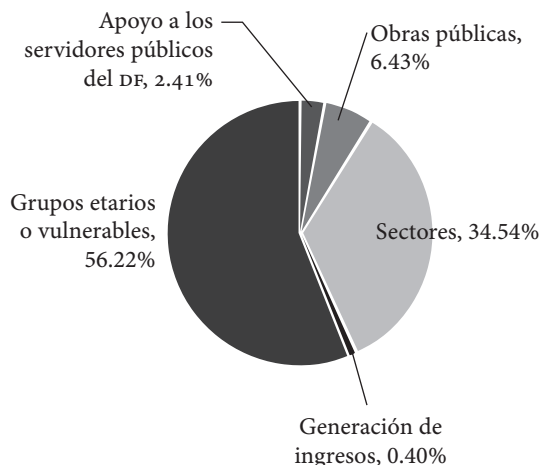
La delegación que destinó más recursos en 2009 fue Cuauhtémoc con 169.6 millones de pesos para 26 programas, mientras que Benito Juárez canalizó sólo 5 millones para siete programas. En promedio cada delegación operó 22 programas con 3 millones de pesos por cada uno; Tlalpan es la demarcación que presentó un mayor número de programas (57), mientras que Coyoacán destinó más recursos por programa con 7 millones de pesos.

Con base en los datos anteriores, se evidencia dispersión en los programas sociales de las delegaciones, que operan con bajas coberturas e impactos secundarios en el bienestar social de la población.

En 2010 se publicaron 247 RO, donde se observa que los programas sociales destinados a Grupos etarios o vulnerables fueron los de mayor presencia, seguidos por los de Sectores, Obras públicas, Apoyos a servidores públicos y finalmente los de Generación de ingresos, como se aprecia en la gráfica siguiente:

¹⁰ Véase “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.”. EVALÚA-DF.

GRÁFICA 3. Programas sociales delegacionales 2010 por categoría



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

En general los programas sociales delegacionales en 2010 fueron destinados a grupos poblacionales, en la mayoría de los casos con apoyos escasos en monto y cobertura; en el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos significativos que dan muestra de ello.

CUADRO 4. Ejemplos de programas sociales delegacionales 2010 que destinan apoyos escasos

Demarcación	Tipo de programa	Nombre	Presupuesto	Metas físicas
Benito Juárez	Transferencia	Apoyo a maestros jubilados	150,000.00	13
Coyoacán	Transferencia	Apoyo a profesores pensionados y jubilados que brindan asesoría a menores en la realización de sus tareas escolares	600,000.00	25
Tlalpan	N/E	Promotores de cambio climático	1,601,600.00	33

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

En el año 2010 la mayoría de los programas sociales se destinaron a Grupos etarios o Vulnerables y Sectores, a través de transferencias directas; en menor proporción se diseñaron programas sociales para Obras públicas e Infraestructura social, y de manera marginal los destinados a la Generación de ingresos; esta composición en los temas y tipos muestra el énfasis en programas sociales acotados a la dotación de recursos monetarios.

CUADRO 5. Programas sociales delegacionales 2010 por temas y tipos de apoyo

		Infraestructura social	Servicio	Transferencia	N/E	Total general
Grupos etarios o vulnerables	Adultez	0	0	1	3	4
	Juventud	0	3	14	6	23
	Niñez	0	8	29	10	47
	Vejez	0	2	15	3	20
	Discapacidad	0	1	16	2	19
	Pobreza	0	3	6	3	12
	Mujeres	0	1	12	4	17
Obras públicas	Mantenimiento de escuelas	0	0	2		2
	Mejoramiento barrial	0	0	4	2	6
	Mantenimiento a unidades habitacionales	1	0	4	1	6
	Construcción de centros de salud	1	0	0	0	1
	Construcción de escuelas	1	0	0	0	1
Generación de ingresos	Microcréditos	0			1	1
Sector es	Medio ambiente	0	0	2	5	7
	Participación ciudadana	0	1	1	1	3
	Prevención y protección social	0	11	4	6	21
	Empleo	0		8	4	12
	Cultura	0	6	8	3	17
	Deporte	0	12	10	2	24
Apoyo a servidores públicos	Capacitación	0	0	0	1	1
	condiciones de trabajo	0	0	0	5	5
	Total general	3	48	136	62	249

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

En 2010 se observó una disminución en el número de RO de programas sociales delegacionales publicados, así como en los montos presupuestales correspondientes.

CUADRO 6. Comparativo presupuesto de programas sociales 2009–2010

	RO 2009	Presupuesto 2009 (miles de pesos)	RO 2010	Presupuesto 2010 (miles de pesos)	Dif. RO	Dif. presupuesto (miles de pesos)
Total	350	\$1,085,977,197	247	855,191,743	-103	-230,785,454

Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

Los gobiernos de las demarcaciones publicaron 247 reglas de operación en 2010, lo que representa un decremento de 29.42% con respecto a 2009, mientras que en el presupuesto la disminución fue de 21.25%. El presupuesto global se redujo en poco más de mil millones de pesos, de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado por la ALDF. Este decremento parece haber impactado en la disminución del número de programas sociales específicos y en los montos presupuestales globales destinados a los programas de transferencias. También es probable que parte de la reducción del número de programas sociales se deba a las recomendaciones de EVALÚA, a las delegaciones evaluadas en 2008–2009, específicamente en Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Iztapalapa, Tláhuac y Gustavo A. Madero. Éstas fueron las únicas demarcaciones que, junto con Xochimilco, a pesar de sufrir un recorte en el presupuesto, aumentaron los recursos financieros a sus programas sociales a partir de la relación presupuesto/programa,¹¹ la cual se observa en el cuadro 7.

Un dato adecuado para relacionar la proporción presupuesto por programa se refiere a las necesidades sociales por demarcación territorial. Al respecto, en el estudio “La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004” Damián (2009) calcula niveles de pobreza utilizando el método de medición integrada de la pobreza (con base en tres componentes: ingreso, tiempo y necesidades básicas insatisfechas), obteniendo la siguiente agrupación en función de los niveles de pobreza delegacional:

1. Estrato de pobreza alta: Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac e Iztapalapa.
2. Estrato de pobreza media: Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y Tlalpan.
3. Estrato de pobreza media baja: Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Iztacalco y Cuajimalpa.
4. Estrato de pobreza baja: Cuauhtémoc, Azcapotzalco, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

¹¹ “Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.”. EVALÚA–DF.

CUADRO 7. Comparativo de programas delegacionales y presupuesto 2009–2010

Delegación	2009			2010		
	Presupuesto	No. Prog	Relación presupuesto / programa	Monto total	No. Prog	Relación presupuesto / programa
Álvaro Obregón	16,118,307	9	1,790,923	24,662,728	7	3,523,247
Azcapotzalco	63,461,459	19	3,340,077	40,691,886	21	1,937,709
Benito Juárez	5,116,500	7	730,929	3,222,583	12	268,549
Coyoacán	98,911,791	14	7,065,128	77,404,057	6	12,900,676
Cuajimalpa	16,399,240	17	964,661	2,409,600	1	2,409,600
Cuauhtémoc	169,524,361	26	6,520,168	128,306,000	17	7,547,412
Gustavo A. Madero	114,428,315	21	5,448,967	65,968,871	18	3,664,937
Iztacalco	54,364,671	33	1,647,414	27,063,400	27	1,002,348
Iztapalapa	153,206,365	23	6,661,146	190,922,040	11	17,356,549
La Magdalena Contreras	14,338,800	28	512,100	1,876,800	26	72,185
Miguel Hidalgo	17,014,818	21	810,229	25,534,716	7	3,647,817
Milpa Alta	84,639,402	25	3,385,576	80,985,545	18	4,499,197
Tláhuac	36,970,328	20	1,848,516	43,077,433	10	4,307,743
Tlalpan	154,877,483	57	2,717,149	87,197,805	42	2,076,138
Venustiano Carranza	61,181,085	14	4,370,078	35,676,500	9	3,964,056
Xochimilco	25,424,272	16	1,589,017	20,191,780	15	1,346,119
Total	1,085,977,197	350	3,102,792	855,191,743	247	3,462,315

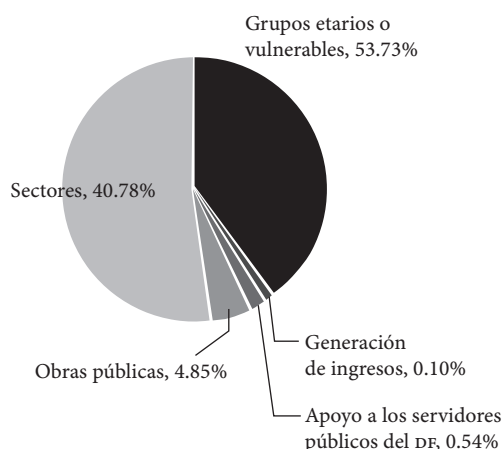
Fuente: Informe sobre el proceso de aprobación de los programas sociales específicos que otorgan subsidios, apoyos o ayudas, realizado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F.

Del primer grupo de delegaciones incluidas en el estrato de pobreza alta, tres se encuentran por arriba del promedio de la relación presupuesto por programa: Iztapalapa, Milpa Alta y Tláhuac, además de situarse en los primeros lugares de esta relación; mientras que Xochimilco está por debajo del promedio y de la mayoría de las delegaciones en esa relación. Son notorios también los casos de Coyoacán y Cuauhtémoc, que se localizan en el estrato de pobreza baja, y presentan la segunda y tercera relaciones más altas en presupuesto/programa, respectivamente.

La distribución de recursos fue similar a la temática, es decir la mayor parte se destinó en ese año (2010) a programas sociales relativos a Grupos etarios o vulnerables, le

siguieron Sectores; estos dos rubros abarcan alrededor de 95% del total de presupuesto, y con participaciones menores están los programas sociales destinados a Obras públicas, Servidores públicos y Generación de ingresos:

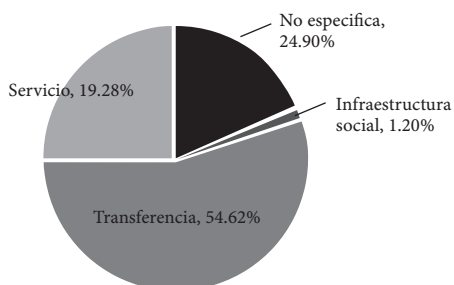
GRÁFICA 4. Asignación delegacional de recursos económicos 2010



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Para acceder a la publicación de los programas sociales en las páginas electrónicas de las delegaciones es necesario ingresar por el ícono de Transparencia, específicamente al artículo 14 apartado XXI donde se enuncia: “Sobre los programas de apoyo o subsidio deberá difundirse el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, así como los padrones de las personas beneficiarias. Programas de transferencia, Programas de servicios, Programas de infraestructura social y Programas de subsidio”. Del total de programas sociales publicados en 2010 la mayoría se ubican en el rubro de Transferencias, le siguen Servicios, y los de Infraestructura social tienen una participación mínima (es notorio también que en cerca de la cuarta parte de los programas sociales no se especifica este dato).

GRÁFICA 5. Tipos de programas sociales delegacionales por apoyo o subsidio



Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Aunque, como se aprecia en el cuadro siguiente, los gobiernos de las demarcaciones territoriales aplicaron tal clasificación de forma diferenciada:

CUADRO 8. Ejemplo del mismo programa social delegacional con diferente clasificación de tipo de apoyo o subsidio

Demarcación	Tipo de programa	Nombre	Categoría	Subcategoría 1	Presupuesto	Metas físicas
Coyoacán	Infraestructura social	Unidades habitacionales de interés social	Obras públicas	Mantenimiento a unidades habitacionales	17,778,257.00	43.950
GAM	Transferencia	Mantenimiento a unidades habitacionales	Obras públicas	Mantenimiento a unidades habitacionales	3,000,000.00	

Fuente: Elaboración propia con base en las reglas de operación publicadas en las páginas electrónicas de las demarcaciones y la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal.

Como se observa, en el caso de Coyoacán el Programa de Mantenimiento de Unidades Habitacionales se ubica en Infraestructura social, en tanto que en la Gustavo A. Madero se localiza en Transferencias.

A manera de colofón del apartado: en este último periodo de análisis los programas sociales de los gobiernos delegacionales presentaron dos tendencias: 1) se consolidaron de manera estructurada por la ampliación del marco normativo a través del Reglamento de la LDS, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el capítulo 4000 del Código Financiero del Distrito Federal, y por el trabajo realizado desde el Consejo de Evaluación de la Política Social del Distrito Federal, EVALÚA-DF al efectuar evaluaciones a programas sociales de diversas demarcaciones territoriales y análisis de las reglas de operación publicadas por los gobiernos delegacionales, y 2) se presenta una dispersión de programas con coberturas, recursos y por lo tanto previsibles impactos sociales bajos, privilegiando programas focalizados de transferencia monetaria que contraviene las orientaciones establecidas en la LDS para la política social del Distrito Federal.

Conclusiones

Antes de 1997 las acciones en el ámbito social de los gobiernos delegacionales se limitaron a la generación y mantenimiento de casas de la cultura y deportivos; en el periodo 1997-2000 algunos gobiernos de las demarcaciones territoriales como Cuauhtémoc e Iztapalapa, iniciaron con el diseño y la puesta en marcha de programas sociales a partir de iniciativas tanto de la propia administración pública como de grupos organizados de la sociedad civil.

En el periodo 2000-2006 se ampliaron en número y diversidad los programas sociales a partir del desarrollo de propuestas de los propios gobiernos delegacionales y también desde la imitación de programas generados desde el gobierno central, que presentó como uno de sus rasgos distintivos de gestión el desarrollo de políticas sociales.

La consolidación de un marco normativo para el desarrollo de las políticas sociales en general y específicamente para las delegacionales es un aspecto relevante en el periodo de análisis. La organización de los programas sociales tanto en su estructura como en su seguimiento operativo y evaluación ha permitido acceder a información para su análisis y generación de recomendaciones que permitan la conformación de estrategias de desarrollo social más allá de programas inconexos entre sí.

Una atribución relevante de los gobiernos de las delegaciones en materia de desarrollo social es la obligación de elaborar un Programa de Desarrollo Social, el cual tendrá que estructurarse de conformidad con lo mencionado en la LDS. Otras atribuciones son: mantener actualizado un diagnóstico de la problemática delegacional, elaborar las propuestas de solución y evaluar los programas de desarrollo social instrumentados. Tales obligaciones normativas se han cumplido de manera parcial.

Sin embargo, el establecimiento del marco normativo en torno a los programas sociales delegacionales han hecho posible cotejar, además del cumplimiento formal que

establecen los ordenamientos jurídicos, su funcionamiento a través de evaluaciones y estudios, particularmente los realizados por EVALÚA-DF desde el año 2008.

Como se expone en este texto, los programas sociales de los gobiernos de las demarcaciones territoriales no se diseñan con base en diagnósticos adecuados, lo que a su vez dificulta evaluar su eficiencia y su impacto en el bienestar de la población. Los estudios y evaluaciones realizadas a los programas sociales se han dirigido al análisis de sus reglas de diseño y operación, pero aún no al impacto en el bienestar de la población.

Se ha expuesto en este análisis el diseño y la instrumentación de programas sociales parciales y aislados frente a la idea de construir políticas sociales integrales que articulen coherentemente principios, objetivos, metas, estrategias y recursos. Con los programas específicos de los gobiernos delegacionales se atienden objetivos particulares acotados. Se observa una tendencia a sustituir políticas con programas puntuales e incluso a confundir programas específicos con acciones o actividades sociales específicas y aisladas. La ausencia de los programas sociales delegacionales ejemplifica la falta de concreción de las políticas en el nivel de planeación de la política y origina su confusión o reducción con programas sin una estrategia definida.

Se constata una tendencia en el crecimiento asimétrico de los programas a favor de los programas de transferencias (monetarias o en especie) frente a los programas de servicios y de infraestructura social. La política social de las demarcaciones territoriales se ha reducido cada vez más a programas de transferencias: becas, apoyos, pensiones, etcétera, en demérito de la atención integral de las problemáticas sociales por medio de acciones articuladas de prestación de servicios y operación de la infraestructura social.

Las coberturas de los múltiples programas sociales de los gobiernos delegacionales, cuando se incrementa, lo hacen en detrimento del monto de los apoyos. Hay ejemplos de programas sociales específicos en los que en un primer año del programa la beca fue de 250 pesos, el segundo año de 150 y el tercero de 100. Se aumenta el número de beneficiarios pero se reduce el monto del apoyo o la transferencia, demeritando el impacto social que se puede alcanzar. En otros casos pareciera que se financia disminuyendo el impacto o la magnitud del apoyo de las transferencias, aunque esta vez manteniendo coberturas. Tal es el ejemplo de algunos programas de vivienda en donde el monto de los créditos para el mejoramiento de vivienda en lote familiar ha ido reduciéndose en los últimos años.

Además existen programas que indican la población objetivo a la que van dirigidos sin señalar los criterios de identificación de ésta. Por ejemplo, un programa de transferencias monetarias en el que se señala como población objetivo a niños en situación de pobreza, no se les define, además de que tampoco se establece el procedimiento para seleccionarlos. Se está en presencia de programas con coberturas marginales y programas que cuentan con criterios de selección de beneficiarios muy laxos. Existen amplias desigualdades por grupo social de atención de acuerdo con el tipo de programas y sus coberturas.

Así, el diseño y puesta en marcha de los programas sociales de los gobiernos delegacionales en el periodo analizado, 1997 a 2010 (cabe señalar que en los últimos tres años la información de las reglas de operación de los programas sociales delegacionales no se han incorporado al Sistema de Información del Desarrollo Social del Distrito Federal), contravienen los principios fundamentales del modelo de política social establecido en la Ley de Desarrollo Social del D.F. en tanto universalización de los derechos sociales sin condicionalidad, y en lugar de ello se caracterizan por transferencias monetarias o en especie con una focalización limitada y condicionamientos de orden político más que técnico. Valdría la pena preguntarse: ¿qué impactos en beneficio de la ciudadanía del Distrito Federal genera este tipo de programas sociales de los gobiernos delegacionales? Una reflexión necesaria en un contexto de incremento de la pobreza urbana en la ciudad de México durante los años recientes.

Referencias

- Bodemer, K. *et al.* (1999), Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo. Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL núm. 5, Montevideo.
- Boltvinik, J. y E. Hernández (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI editores.
- Boltvinik, J. (2004), *Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El progreso/oportunidades. En la pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*. México: Siglo XXI editores
- Borja, J. y M. Castells (1997), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Bustelo, E. (2004), ¿Retornará lo social? En J. Boltvinik y A. Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos. Siglo XXI*. México: Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cabrero, E. (1996), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Damián, A. (2009), *La pobreza, los hogares y la ocupación en el DF, 2004*, El Colegio de México. Recuperado de: http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/info/2009/estudio_dra_damian.pdf
- Guillén, T. (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel Sociología.
- Gil, D. (1992), *Unraveling social policy*. Cambridge: Schenkman Publishing.
- Gutiérrez del Olmo, J. F. (1993), *De la caridad a la asistencia. Un enfoque de la pobreza y de la*

- marginación en México. En *La atención materno-infantil: apuntes para su historia*. México: SSA.
- Herrera, M. y P. Castón (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Hill, M. (1996), *Understanding social policy*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Marshall, T. (1975), *Social policy*. Londres: Penguin.
- Montagut, T. (2000), *Política social: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, P. (1994), Elaboración de la política social y transformación del Estado. En M. Canto y P. Moreno (coords.), *Reforma del Estado y políticas sociales*. México: UAM-Xochimilco.
- Ocampo, J. (2001), Recasting the internacional financial agenda. En Eatwell y Taylor, *External liberalization, economic performance, and social policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Provencio, E. y P. Yanes (eds.) (2006), *La política social del gobierno del Distrito Federal 200-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social.
- Sen, A. (2003), La economía política de la focalización. En *Comercio Exterior*, 53 (6).
- Ziccardi, A. (2009), Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. *Papeles de Población*, 14 (58), 127-139.

Fuentes electrónicas

- México, Clasificador por objeto del gasto para el Gobierno del Distrito Federal 2004, fecha de consulta: 7 de enero de 2011. Recuperado de http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/COG_2004.pdf
- México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- México, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>
- México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-760ecd50399a194eef130e598ad8cf90.pdf>
- México, Reglamento Interior de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-32daac7bo9cbf9c12f9682f8ce526ed.pdf>
- México, Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-40553e4f42e0256e2fo88c76bf92d9b9.pdf>
- México, Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7cf654a114e2288128ff41a010b66211.pdf>
- México, Reglamento de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-546011f9fe9fe2508119e0993548f928.pdf>
- México, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Recuperado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-1589e9af92fe288b2988cf59d1dad71e.pdf>
- México, Código Financiero del Distrito Federal. Recuperado de http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/codigo_local/CFDF.pdf

Los gobiernos municipales mexiquenses en la mitigación de riesgos y prevención de desastres*

Alejandra Toscana Aparicio

Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco

Resumen En este texto se presenta un estudio sobre el funcionamiento de la protección civil en el nivel de gobierno municipal. De acuerdo con el Sistema Nacional de Protección Civil, el municipio es la primera instancia encargada de mitigar los riesgos, prevenir y atender desastres. Asimismo, el artículo 115 constitucional le confiere al municipio facultades y competencias relativas al ordenamiento territorial, actividades vinculadas con el manejo de riesgos y desastres; aun así los municipios enfrentan serias dificultades para prevenir y atender desastres. A partir del estudio de cinco procesos de riesgo–desastre en municipios mexiquenses se trata de comprender la forma en que los gobiernos municipales actúan frente a los riesgos y desastres y qué implicaciones tiene que la protección civil sea una política pública descentralizada.

PALABRAS CLAVE: Protección Civil, riesgo, desastre, municipio, Estado de México.

Abstract This text presents a study about the operation of Civil Protection at the level of municipal government. According to the National System of Civil Protection, the municipality is the first instance responsible for mitigating risks, prevention and care disasters. Likewise, the constitutional article 115 gives the municipality competences related to land use planning, activities related to the management of risks and disasters; however municipalities face serious difficulties to prevent and respond to disasters. From the study of five processes of risk–disasters in municipalities of the State of Mexico it is studied the way in which municipal governments act against risks and disasters and what implications has that civil protection is a decentralized public policy.

KEY WORDS: Decentralization, Civil Protection, risk, disaster, municipality, State of Mexico.

* Agradezco al Conacyt por el apoyo para la realización de esta investigación a través de los fondos complementarios, proyecto 119097.

Introducción

México es un país expuesto a una diversidad de fenómenos naturales peligrosos que de vez en vez impactan en la sociedad y afectan la vida colectiva. Para mitigar estos problemas se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc) que designa al nivel de gobierno municipal como la primera instancia encargada de prevenir y atender desastres.

Conocer la forma en que los gobiernos municipales actúan frente a los riesgos y desastres y qué implicaciones tiene que la protección civil sea una política pública descentralizada son los objetivos que guían este documento, tomando como punto de partida el estudio de cinco casos de procesos de riesgo-desastre en municipios mexiquenses. Estos casos son “ventanas” que permiten un acercamiento empírico, útil para el estudio de la protección civil en el nivel municipal.

Los casos presentados corresponden a diferentes escalas, experiencias y contextos; no son exhaustivos para comprender cabalmente el funcionamiento del Sinaproc pero contribuyen a identificar y entender los impedimentos para que la protección civil sea más eficiente en los ámbitos locales, dando importancia a la perspectiva de la población. La selección de casos responde a dos sectores de población altamente vulnerable: los pobres de las zonas urbanas asentados en suelos pantanosos o laderas inestables, y los de las zonas rurales, expuestos a fenómenos hidrometeorológicos. Estos casos fueron estudiados previamente en dos proyectos.¹ El hecho de que se ubiquen en el Estado de México es porque esta entidad es una de las que más esfuerzos ha hecho en el tema de la protección civil (OCDE, 2013), y su diversidad física y social ofrece un escenario interesante.

En cada caso la metodología fue distinta, básicamente cualitativa, con técnicas de obtención de información como entrevistas a los habitantes de las localidades, observación y análisis de documentos, aunque también se emplearon encuestas para los municipios urbanos.² La información recabada se interpretó a partir de la consideración de que los riesgos y los desastres son procesos que resultan de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, mientras que los fenómenos peligrosos o amenazas intervienen

¹ Algunos resultados se pueden revisar en la bibliografía.

² El trabajo de campo se realizó en diferentes momentos en 2006 en San Mateo Atenco; de 2010 a 2012 en Valle de Chalco; de 2007 a 2009 en Santiago Miltepec; en 2012 en Santa Cruz Pueblo Nuevo, y en 2013 y 2014 en Raíces.

como detonantes. Estos fenómenos detonantes son inundaciones,³ heladas,⁴ tornados⁵ y procesos de ladera.⁶

El artículo tiene cuatro secciones. En la primera se plantean los lineamientos generales del Sinaproc; en la segunda sección el tema central es la protección civil en el Estado de México; en la tercera se presentan los cinco casos estudiados a partir de información obtenida en campo y documental, y finalmente el artículo termina con una reflexión sobre los hallazgos de la investigación.

La Protección Civil: su creación y desarrollo

La concepción del Sinaproc se desprende de un paradigma formulado en la segunda mitad del siglo xx en Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría, que explica los desastres como eventos confinados espacio-temporalmente que resultan del impacto en la sociedad de uno o más fenómenos peligrosos (llamados también “amenazas” o “fenómenos perturbadores”) que determinan los daños y pérdidas en función de su intensidad.⁷ A la luz de este paradigma denominado actualmente “dominante”, los desastres son episodios impredecibles, incontrolables e inexorables, y su causa es exógena a la sociedad (Hewitt, 1983; Gilbert, 1998).

A principios de la década de los años ochenta la acumulación de investigaciones sobre desastres en diversos contextos socioambientales llevó a que científicos sociales formularan un segundo paradigma.⁸ Este segundo paradigma, también llamado “alternativo”,

³ Una inundación es “la acción de cubrir el agua una superficie por ascenso del nivel de una corriente fluvial, lago o mar” (Lugo, 2011: 227) ocasionado regularmente por fenómenos hidrometeorológicos.

⁴ Una helada ocurre “cuando la temperatura del aire cercano a la superficie del terreno disminuye a 0°C o menos durante un tiempo mayor a ocho horas” causando daños severos a las plantas (http://www.atlas-nacionalderiesgos.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=191; fecha de consulta: 7 de mayo de 2013).

⁵ Un tornado “es la perturbación atmosférica más violenta, en forma de remolino que se forma a partir de una nube cumulonimbus, de extraordinario desarrollo resultado de una excesiva inestabilidad, provoca un intenso descenso de la presión en el centro del fenómeno y fuertes vientos que circulan en forma ciclónica” (http://smn.conagua.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=153;t&catid=13; fecha de consulta: 15 de junio de 2013).

⁶ Los procesos de ladera o gravitacionales se refieren al desplazamiento de material no consolidado o de bloques de roca del sustrato sobre la ladera y a su posterior acumulación (Lugo, 2011: 335). Una de sus formas particulares es la caída de rocas.

⁷ El interés en el estudio de los desastres surgió durante la Guerra Fría porque en el Centro Nacional de Investigación de Opinión de Estados Unidos se pensó que una situación de emergencia asociada a una inundación o sismo, por ejemplo, era análoga a una emergencia provocada por un ataque bélico. Estudiando los desastres se tendría información útil para los ataques bélicos (Drabek, 1986).

⁸ Algunos de los desastres estudiados fueron el conjunto de sismos ocurridos en Latinoamérica en las décadas de los años setenta y ochenta, el ciclón de Bangladesh (1970), la sequía del Sahel (1968–1974). Este tema se puede ver con mayor detalle en Toscana y Monroy (2012).

establece que los desastres son procesos que resultan de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales que le confieren vulnerabilidad a los grupos humanos. De tal modo que el impacto de un fenómeno peligroso o amenaza genera un desastre solamente si incide en una sociedad vulnerable (Cuny, 1983)⁹ (tabla 1).

TABLA 1. Paradigmas para la comprensión de los desastres

Paradigma “dominante”	Paradigma “alternativo”
Surge en el contexto de la Guerra Fría	Surge en la década de los años ochenta
Las causas del desastre son exógenas a la sociedad (fenómeno geofísico)	Las causas del desastre son endógenas a la sociedad (la vulnerabilidad)
Desastre = evento confinado espacio-temporalmente	Desastre = proceso multicausal
Los desastres se consideran “naturales”	Los desastres se consideran “sociales”

Fuente: Elaboración propia.

Si bien este segundo paradigma ha logrado explicaciones más plausibles a la causalidad de las catástrofes, ha sido difícil su aceptación en los ámbitos burocráticos porque implica asumir responsabilidad social y política sobre los desastres (Calderón, 2001). Mientras que el primer paradigma destaca la dimensión geofísica del desastre y oculta las variables sociales, económicas, políticas y culturales, el segundo paradigma las pone de manifiesto y encuentra en ellas su causa fundamental.

En este paradigma la vulnerabilidad es clave para comprender los desastres. De acuerdo con diversas investigaciones la vulnerabilidad se refleja en un conjunto de variables: grado de exposición a los fenómenos potencialmente peligrosos, localización de asentamientos humanos, características de las construcciones e infraestructura, capacidad económica de la población, conocimiento y saberes sobre el entorno físico y su dinámica, capital social y capacidades de las instituciones para prevenir desastres, entre otras (Wilches-Chaux, 1993; Zaman, 1999). Todas estas condiciones enmarcadas en el modelo de desarrollo económico (Lavell, 2003) y determinadas históricamente (Bankoff, 2004). En la tabla 2 se presentan algunas de las manifestaciones más comunes de la vulnerabilidad que han servido como guía en esta investigación.

⁹ Los fenómenos naturales peligrosos se clasifican por su origen en: geológicos (tsunamis, sismos, erupciones volcánicas, fallas y fracturas); geomorfológicos (procesos de ladera o gravitacionales); hidrometeorológicos (ciclones, tornados, sequías, heladas, inundaciones) y sanitarios (plagas, epidemias). Si bien ésta es la clasificación de peligros más aceptada, lo cierto es que muchos peligros son en realidad socioambientales, debido a que las condiciones antrópicas han alterado su dinámica natural aumentando su peligrosidad. Por ejemplo, las inundaciones y los procesos de ladera, aunque en principio parecen fenómenos naturales, generalmente se generan por las modificaciones antrópicas hechas al entorno (cambio de uso de suelo, modificaciones al sistema natural de drenaje, etc.).

TABLA 2. Tipos de vulnerabilidad, componentes y manifestaciones

Tipo de vulnerabilidad	Componentes	Manifestaciones
Física	Localización de los asentamientos humanos y actividades en zonas expuestas al peligro Características físicas de las viviendas e infraestructura inadecuada para resistir el embate de determinados fenómenos Nula o escasa protección física	Daños parciales o totales de las viviendas e infraestructura
Económica	Baja capacidad económica de los integrantes de las comunidad y de la comunidad en el contexto más amplio en que se inscribe	Pérdida del sustento, ingresos y oportunidades
Social	Cohesión y capacidad de organización de la comunidad	Escaso o nulo capital social para movilizar
Ambiental	Degradación ambiental	Deforestación Cambio de uso del suelo inadecuado Modificaciones antrópicas a cuerpos de agua y laderas
Institucional	Marcos jurídicos e institucionales	Escasas o nulas medidas preventivas (alertas, alarmas, monitoreos) Falta de sistemas de evacuación Programas de reconstrucción y rehabilitación nulos o deficientes

Elaboración propia con base en Zaman (1999).

Antes de cualquier desastre existe un estado de riesgo, durante el cual es posible actuar para instrumentar medidas preventivas. El estado de riesgo de desastre está dado por la posibilidad de que un fenómeno natural impacte una sociedad vulnerable. Un desastre es pues la materialización del riesgo. De ahí que los desastres no son “imprevisibles” ni “inesperados” sino procesos prevenibles.

A pesar de que México es un país expuesto a gran cantidad de fenómenos naturales peligrosos, no fue hasta la década de los años ochenta cuando se creó el Sinaproc. Antes de eso sólo se atendían las emergencias con la instrumentación del plan DN III E,¹⁰ toda-

¹⁰ El plan DN III E es el plan de auxilio a la población en casos de emergencia que instrumenta la Secretaría de la Defensa Nacional (Fuerza Aérea y Ejército). Existe desde 1966 a raíz de la modernización del Ejército Mexicano para atender de manera más adecuada las situaciones (desde ataques bélicos hasta inundaciones) que pusieran en peligro a la población. Además de este Plan, desde tiempos coloniales existían otras instituciones como los “serenos” y los bomberos (Garza, 2001).

vía vigente. Los sismos de 1985 que afectaron la ciudad de México fueron lo que impulsó la política de la protección civil al evidenciar que el Estado carecía de conocimientos y estrategias para prevenir desastres y atender emergencias.

El Sinaproc se creó en 1986 como una dependencia de la Secretaría de Gobernación (Segob), integrada por sistemas estatales y municipales que operarían en coordinación, tomando los fundamentos del paradigma dominante, con un notorio enfoque emergencista. Inicialmente funcionó mediante decretos presidenciales, pero poco a poco se fue consolidando mediante la acumulación de conocimientos y experiencias y el fortalecimiento de sus marcos institucional y jurídico. En la tabla 3 se presentan los puntos más importantes que permiten tener una visión general del sistema: la creación del Centro de Prevención de Desastres (Cenapred), del Consejo Nacional de Protección Civil (CNPC), la formulación de los programas nacionales de protección civil, la promulgación de la Ley General de Protección Civil (LGPC) y de fondos especiales como el Fondo de Desastres (Fonden), el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC) y el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (Fopreden).

TABLA 3. Elementos del Sinaproc

Elemento	Función	Fecha de creación	Objetivos	Características observaciones
Cenapred	Generación de conocimientos técnicos y científicos	1988	Realizar y coordinar investigaciones sobre los fenómenos naturales y antropogénicos potencialmente peligrosos. Fortalecer la cultura de la protección civil Brindar capacitación profesional y técnica sobre la materia	Ha centrado su investigación en la dimensión geofísica de los procesos de riesgo-desastre Elaboró el Atlas Nacional de Riesgos Se requieren altas que detallen las escalas locales
CNPC	Consultivo	1990	Activarse en situaciones de emergencia que rebasen los ámbitos locales para tomar decisiones. Coordinar la inclusión de la participación social en las tareas preventivas y reactivas	Encabezado por el presidente de la república e integrado por los titulares de las secretarías y el titular de la Subsecretaría de Protección Civil. Los estados y municipios han creado sus propios consejos a semejanza del nacional

Continúa...

Continuación de la tabla 3

Elemento	Función	Fecha de creación	Objetivos	Características observaciones
Programa Nacional de Protección Civil	Programático	1990	Regular los esfuerzos nacionales en materia de protección civil para hacer frente de manera organizada a los “desastres naturales”	Su enfoque ha ido cambiando. En 1990 se centraba en la atención de emergencias. En 2000 enfatizó en las acciones preventivas. En 2008 incorpora la noción de gestión integral del riesgo
LGPC	Jurídico	2000	Definir las funciones de la protección civil y darle certeza jurídica	Señala al municipio como el primer nivel de gobierno que debe atender los desastres Actualizada en 2012 para introducir la gestión integral del riesgo No incorpora elementos para la vinculación de la protección civil con otras políticas de desarrollo ni del uso del territorio
Fonden	Financiero	1996	Atender los efectos de los desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de dependencias y entidades federales de las entidades federativas	La forma en que se habla de los desastres demuestra que su enfoque parte del paradigma dominante
FAPRACC	Financiero	2004	Apoyar a los productores rurales de bajos ingresos que realicen actividades de temporal y sean afectados por contingencias climatológicas	Compensa a los productores total o parcialmente para reincorporarlos a la dinámica económica Depende de la Sagarpa
Fopreden	Financiero	2006	Proporcionar recursos a las dependencias y entidades de la administración pública federal y a las entidades federativas, para realizar acciones tendientes a reducir riesgos	Se enfoca a la prevención

Fuente: Elaboración propia.

En esta tabla se pueden leer algunas de las características más relevantes de los elementos que conforman el Sinaproc. Es importante mencionar que inicialmente el sistema tenía un enfoque muy emergencista, como se manifiesta en el Primer Programa Nacional

de Protección Civil (publicado en 1990), que habla de “hacer frente a los desastres naturales”, y en los instrumentos financieros enfocados a la “atención de emergencias”. Pero recientemente tanto la LGPC en su actualización de 2012 como el Programa Nacional de Protección Civil (2008–2012) sustituyen el concepto de “desastre natural” por el de “manejo integral del riesgo”, que se define como

un enfoque que reconoce en los riesgos no sólo un producto de las manifestaciones de la naturaleza, sino también un fenómeno expuesto a factores institucionales, culturales, sociales, económicos y políticos, que en conjunto crean condiciones de vulnerabilidad en la población desde la propia gestación de los riesgos. Así, el enfoque del manejo integral de riesgos reconoce que la generación de riesgos proviene de múltiples factores, tales como las decisiones políticas, el ordenamiento del territorio, la cultura de las comunidades, entre otros (Segob, 2008).

Aunque no implica un cambio de paradigma, sí hay una aceptación, al menos en el discurso, de la intervención de los procesos sociales en la generación de desastres así como la posibilidad de actuar antes de que se manifiesten con el fin de evitarlos o reducir las pérdidas y daños. Asimismo, en 2006 el Fopreden se enfoca a las acciones preventivas.

Desde su creación hasta ahora el Sinaproc ha logrado avances sustanciales: hay una notoria reducción de víctimas fatales, en lo cual han sido de utilidad los sistemas de monitoreo, alerta y alarma (OCDE, 2013), pero aun así no ha logrado pasar del enfoque reactivo al preventivo. Esto puede atribuirse a que el Sinaproc no se ha movido de paradigma y poco es lo que se ha hecho por reducir las condiciones de vulnerabilidad física, económica, social y ambiental de la población.

Retomando el origen del Sinaproc, es importante mencionar que los sismos de 1985 sucedieron en plena crisis económica, cuando el país empezaba a poner en marcha los “ajustes estructurales”. El gobierno federal tuvo la necesidad de recortar el gasto público y comenzó a trasladar funciones relativas al desarrollo económico nacional al mercado; funciones políticas a la “sociedad civil” y funciones y competencias públicas a los estados y municipios de la república. En 1983 y luego en 1999 se reformó el artículo 115 de la Constitución, que trata sobre el municipio, entre otros temas, sobre la gestión municipal.

A partir de 1983 se registró un incremento considerable en la bibliografía sobre la gestión municipal; buena parte de ésta aborda las dificultades de los gobiernos locales, derivadas de las relaciones intergubernamentales y de la debilidad institucional y fiscal del municipio; de la baja capacitación del personal y su rotación: periodos de gestión cortos que dificultan o impiden proyectos de larga duración; la dificultad de establecer redes de políticas públicas largas y duraderas; dificultades por las prácticas contra los rivales y enemigos en los procesos y operaciones administrativas, utilizando la maquinaria de gobierno municipal en las estrategias de lucha entre grupos y facciones políticas locales, entre otros temas. Por eso, aunque en la bibliografía se reconocen aspectos positivos del

fortalecimiento municipal, existen grandes debilidades, muchas de ellas en la prevención de desastres. No sólo por el peso de la tradición centralista, sino por las condiciones estructurales de la economía y las desigualdades sociales, en términos de acceso a oportunidades vitales de la mayoría, que para el caso de esta investigación se traducen en condiciones de vulnerabilidad ante fenómenos peligrosos, además de muchas otras traducciones posibles.

De modo que el Sinaproc desde su inicio se pensó como un sistema descentralizado, en el que el nivel de gobierno municipal sería clave tanto para la prevención como para la atención de desastres. Por un lado, esto obedecía a la tendencia nacional, pero por otra parte le confería tareas difíciles a los municipios ya que en el país no había trayectoria significativa en el estudio de los desastres.

La Protección Civil en el Estado de México

La Protección Civil en el Estado de México se desprende del Sinaproc y su función es coordinar la administración pública estatal con los ayuntamientos de la entidad en esta materia.

El Estado de México, como característica particular, para fortalecer su sistema de Protección Civil ha enfatizado la dimensión espacial del riesgo–desastres impulsando más que otras entidades los atlas de riesgos (OCDE, 2013), que representan la espacialidad del riesgo, lo cual es útil para diseñar planes de emergencias y establecer códigos de construcción y planes de zonificación de uso del suelo en función de las características de riesgo de cada municipio. De ahí que sean necesarios para los gobiernos municipales, pero su elaboración implica tiempo y costos, y no todos los municipios hacen esta inversión.¹¹ En la siguiente sección se verán algunas de las características de los diferentes atlas de riesgos de los municipios en estudio. Otra acción estatal ha sido la profesionalización de elementos de la Agencia de Seguridad Estatal en cuestiones de protección civil.¹²

El Estado de México promulgó su Ley de Protección Civil en 1994, fue de los primeros estados en hacerlo, en parte por sus particulares condiciones de riesgo–desastre.¹³ En esta ley, así como en la general promulgada años después, se designa al municipio como el primer nivel de gobierno que debe encargarse de la prevención de riesgos y desastres y de enfrentar las situaciones de emergencia. Tanto la ley estatal como la general señalan

¹¹ Para solucionar este problema se impulsó el programa de Prevención de Riesgos en Asentamientos Humanos (2011), compartiendo costos la Sedesol y los gobiernos municipales. Valle de Chalco es uno de los municipios beneficiados con este programa y su atlas contiene información sobre riesgos más acertada que la de los atlas de otros municipios estudiados.

¹² En la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) se han impartido diplomados sobre la temática para los miembros de la Agencia de Seguridad Estatal, lo cual es evidencia de la intención de mejorar el sistema.

¹³ En 1984 sucedieron las explosiones de San Juanico; en 1985 con los sismos parte de la zona conurbada al DF sufrió daños, y en 1994 enfrentó la actividad volcánica del Popocatepetl.

que los sistemas de protección civil deberán promover las prácticas de la autoprotección, impulsar la educación en la prevención y en la protección civil a través de actividades en las que se proporcione información (simulacros y campañas de información, entre otros), llevar a cabo estudios y proyectos, invertir lo necesario para el monitoreo de fenómenos peligrosos y establecer líneas de acción al respecto. Esto sigue vigente en la modificación hecha en 2012 (Ley de Protección Civil del Estado Libre y Soberano de México, 2012).

Su organigrama está basado en lo que estipula el Sinaproc: un Consejo Estatal de Protección Civil integrado por el gobernador, los presidentes municipales, el director general de la Protección Civil en el Estado de México, los sistemas y consejos municipales de Protección Civil, los representantes de los sectores social y privado, de las instituciones educativas y los grupos de voluntarios. El nivel estatal debe elaborar su atlas de riesgos y lo mismo los municipios, en las escalas correspondientes.

La Ley de Protección Civil del Estado de México señala que cada municipio debe establecer un Sistema Municipal de Protección Civil para ofrecer respuestas inmediatas ante situaciones de emergencia; estudiar las formas de prevenir desastres y reducir sus efectos; desarrollar sus propios programas con base en el estatal, e integrarse por el presidente municipal, el consejo, los grupos de voluntarios y los sectores social y privado. Las tareas de los consejos municipales son crear y establecer los órganos y mecanismos que promuevan y aseguren la capacidad de la comunidad a través de la formación del voluntariado de protección civil, y promover la cultura de la Protección Civil. La Ley señala además todas las atribuciones y responsabilidades del nivel municipal en torno a los riesgos y desastres, las cuales, en resumen, consisten en la elaboración del atlas de riesgos, la promoción de la cultura de la Protección Civil, el involucramiento de los grupos de voluntarios, las tareas preventivas y la atención de emergencias (Ley de Protección Civil del Estado Libre y Soberano de México, 1994, actualizada en 2012).

Los municipios cuentan además con el bando municipal, el plan de desarrollo municipal y el atlas de riesgos (no siempre disponible), que señalan las obligaciones del municipio en materia de Protección Civil. Sin embargo, estos instrumentos (excepto los atlas) ubican el tema de la protección civil con los bomberos (para atender emergencias), el tránsito municipal o la seguridad ciudadana. Esta ubicación no es casual: refleja la concepción emergencista que predomina sobre la protección civil y que constituye un obstáculo para transitar hacia un modelo preventivo.

Además de este entramado institucional hay programas especiales para fortalecer la protección civil. Uno de ellos de reciente creación es el Programa Preventivo Contra Inundaciones del Estado de México, que consiste en una inversión de 1,300 millones de pesos para construir infraestructura hidráulica, colectores, cárcamos; rehabilitar plantas de bombeo; dar mantenimiento a los sistemas de drenaje y desazolvar canales y barrancas. Setenta de los ciento veinticinco municipios del estado, entre ellos Valle de Chalco y San Mateo Atenco, se benefician de este programa (Campos, 2014).

Las tareas encomendadas a los municipios con frecuencia los rebasan, y aunque en su forma ideal son fundamentales para la prevención y atención de desastres en la realidad difícilmente pueden hacerse cargo de ellas. En la siguiente sección se presenta un conjunto de casos de riesgo–desastre que da cuenta de los problemas que enfrentan los municipios para atender esta temática tomando en cuenta la perspectiva de los actores locales.

Exposición de casos

Como ya se mencionó, el nivel municipal tiene un papel relevante en la protección civil: es la primera instancia encargada de la atención de emergencias, de la identificación de riesgos y la elaboración de los atlas; es también el nivel en donde se operativiza el discurso de la protección civil, donde las ideas se ponen en práctica, se viven las emergencias y se experimentan los daños y pérdidas. El nivel de gobierno municipal es además el representante político y administrativo de lo local y de sus actores; es la instancia encargada de la regulación del suelo; es la base de la descentralización administrativa, política y económica; es el nivel de gobierno más cercano a la población, donde es más posible atender sus necesidades (Ziccardi, 2003); es engranaje de lo local con los niveles regional y nacional (Lavell, 2003). Por todo lo anterior, es un nivel de gobierno fundamental, aunque a partir de las experiencias en municipios en el Estado de México se observa que los municipios enfrentan graves dificultades para cumplir con sus funciones.

Tres de los casos incluidos se consideran “menores” ya que entre las consecuencias no se han registrado víctimas fatales, lo que los invisibiliza considerablemente, en particular porque no son casos atractivos para los medios de comunicación. En el tema de riesgos y desastres son importantes porque son el tipo de casos que predominan en todo el país. En estos casos menores la atención de la emergencia no requiere la intervención de autoridades externas al ámbito municipal, suelen ser mal atendidas, suceden con bastante frecuencia y merman la vida de los afectados. En los casos incluidos hay dos desastres “mayores” que son aquellos en los que el municipio no pudo atender la emergencia y requirió la declaratoria de desastre, la instrumentación del Plan DN III E y con ello la asistencia estatal y federal. En el mapa 1 se muestra la ubicación de los casos estudiados y en la tabla 4 algunas de sus características.

MAPA 1. Localidades y municipios en estudio

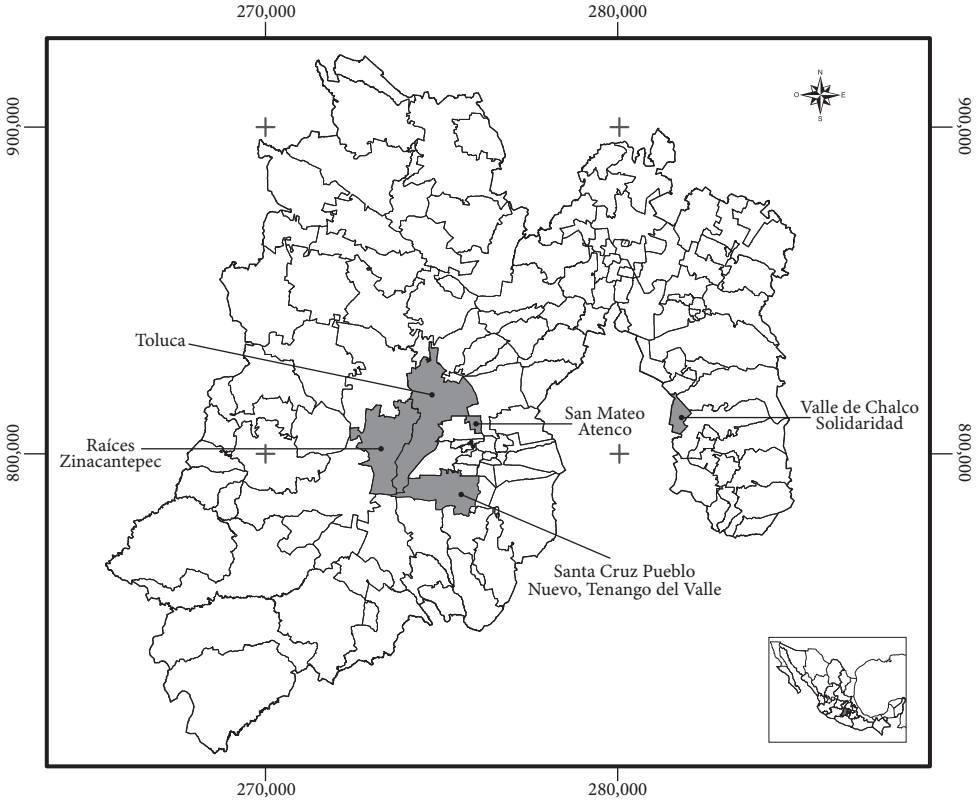


TABLA 4. Datos generales sobre los casos en estudio

Casos y variables	San Mateo Atenco	Valle de Chalco, Solidaridad	Santiago Miltepec	Raíces	Santa Cruz Pueblo Nuevo
Tipo de entidad	Municipio conurbado a la zona metropolitana de Toluca	Municipio conurbado a la zona metropolitana de la Ciudad de México	Delegación de Toluca	Localidad rural de Zinacantepec	Localidad rural de Tenango del Valle
Fenómeno peligroso	Inundación	Inundación	Procesos gravitacionales	Heladas	Heladas y tornados
Tipos principales de vulnerabilidad	Física Ambiental Institucional	Física Ambiental Institucional	Física Ambiental Institucional	Económica Institucional	Económica Institucional
Acciones municipales preventivas	Desazolve insuficiente	Desazolve y recolección de residuos sólidos insuficientes			
Acciones municipales en situación de emergencia	Establecimiento de albergues Reparto de cobijas	Establecimiento de albergues Rondines de vigilancia	Establecimiento de albergues		
Otros actores locales participantes	Iglesia católica Comunidad	Iglesia católica Comunidad	Comunidad	Comunidad	Comunidad
Características del atlas de riesgos	Elaborado por la ASE y el gobierno municipal, 2006	Elaborado por la Sedesol y el gobierno municipal, 2011	Varios elaborados por la protección civil de Toluca y la UAEM	Elaborado por la SSC, protección civil estatal y protección civil municipal	En elaboración

Fuente: Elaboración propia.

San Mateo Atenco

Es un municipio ubicado en la zona metropolitana de la ciudad de Toluca, propenso a inundarse debido a que se erigió sobre lagunas desecadas a mediados del siglo XX, cercanas al río Lerma, para aprovechar el suelo en actividades agrícolas. Posteriormente el suelo pasó de agrícola a urbano y se cubrió de viviendas, talleres industriales y comercios.

En temporada de lluvias el río Lerma y sus afluentes se desbordan (algunas de las zanjas que antiguamente llevaban agua para la agricultura ahora llevan aguas negras).

La primera inundación desastrosa se presentó en 1995, cuando ya había aumentado la ocupación urbana de las zonas ribereñas.¹⁴ Desde entonces las inundaciones profundas han sido recurrentes, como la de 2006 cuando el agua alcanzó de 40 a 60 cm de altitud y permaneció varios días en las zonas más cercanas a los cuerpos de agua. Ante la imposibilidad municipal de responder, el gobierno federal puso en marcha el plan DN III E. En esa ocasión la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM) se encargó de la limpieza y el desazolve en redes de drenaje, alcantarillas, cauces y ríos. El gobierno municipal estableció cuatro albergues en capillas, dotó de alimentos y cobijas a los damnificados y realizó algunas obras hidráulicas menores.

En una encuesta aplicada en 2007 (Toscana *et al.*, 2010) en los barrios más expuestos a las inundaciones se encontró que 75% de la población vive en casas de origen irregular, no tiene recursos para vivir en otra parte y gran parte de sus ingresos los invierte en adecuaciones a la vivienda y en reparar daños causados por las inundaciones. La encuesta reveló que los vecinos más expuestos realizan acciones preventivas por cuenta propia, como la constante revisión del nivel del río. No hay grupos de voluntarios como tales que formen parte de la Protección Civil municipal. 40% de los encuestados considera que las inundaciones son el principal problema del municipio. Sólo 30% conoce la existencia de albergues, pero afirman que no asisten porque sienten desconfianza hacia el gobierno y temor a que les roben sus pertenencias al abandonar la casa. 80% no conoce ningún plan de Protección Civil y en caso de emergencia ha respondido con base en su propia experiencia; gran parte de la población considera que la ayuda gubernamental obedece a criterios clientelares.

A pesar de que las inundaciones son recurrentes y de que las actividades económicas (industria manufacturera y comercio) se interrumpen durante días, es mínimo lo que el municipio hacía para su prevención y control. Las actividades se han concentrado en la habilitación de capillas para albergues y en el reparto de cobijas a los damnificados. Pero después de la inundación de 2006 el alcalde Santiago Zepeda reconoció que éstas eran un problema recurrente con posibilidad de solución, por lo que instrumentaron medidas preventivas: desazolve y limpia de zanjas, drenes y afluentes del río Lerma, y elevación del nivel de uno de los bordos más problemáticos a 90 cm en 4.5 km del río. También reconoció las inundaciones como parte del desarrollo urbano y que la participación de la sociedad para que las medidas preventivas arrojen resultados es vital (Morales, 2007). Además el municipio recientemente fue beneficiado con el Programa Preventivo contra Inundaciones del Estado de México.

¹⁴ En 1970 la población era de 9,337 personas; para 1980 aumentó a 16,857; en 1990 ya sumaban 29,580; en 2000 subió a 29,325 y en 2010 alcanzó 41,926 personas (INEGI, 2010). Primero se pobló el centro del municipio y después las zonas cercanas a los afluentes. Entre 1998 y 2005 hubo 28 inundaciones (Vázquez y Méndez, 2011).

Aun así, en el marco institucional municipal no se refleja la aceptación de las inundaciones como un problema prevenible. El Bando Municipal describe la Protección Civil como un sistema reactivo. El Plan de Desarrollo Municipal tiene entre sus objetivos generales promover un desarrollo urbano en armonía con el entorno natural, pero esto no se cumple ya que las inundaciones se deben en buena medida a la expansión urbana en las zonas ribereñas. El atlas de riesgos está hecho con base en el paradigma dominante, así lo refleja su definición de desastre, lo que se traduce en poner en relieve las acciones emergencistas frente a las preventivas; además contiene mapas de las características físicas del medio, pero no de los riesgos, los cuales se presentan a manera de inventario.

Valle de Chalco Solidaridad

Se ubica en la porción oriental del Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM). Es un municipio urbano con problemas de inundaciones y subsidencia derivados de la extracción de agua del manto freático, lo que además de afectar las construcciones y la infraestructura lo hace proclive a inundarse; a ello se suma su tendencia natural, pues el asentamiento está sobre el antiguo lago de Chalco, ahora desecado en casi toda su extensión (Burns y Moctezuma, 2012).

En la década de los años ochenta la necesidad de suelo para vivienda de bajo costo en el AMCM estimuló la creación de asentamientos irregulares en el municipio de Chalco, cercano al Distrito Federal, que en 1994 se dividió y dio lugar a Valle de Chalco Solidaridad. La zona se pobló rápidamente: en tres décadas alcanzó una población de más de 350 mil personas, y al ser objeto del Programa Nacional de Solidaridad se otorgaron títulos de propiedad y se brindaron servicios urbanos, lo que la volvió más atractiva para la población (Hiernaux y Lindón, 1998).

La parte norte del municipio está atravesada por el Canal de la Compañía, que desagua parte de las aguas negras del AMCM. Este canal, debido a la falta de mantenimiento, se ha roto en varias ocasiones, derramando aguas negras sobre las colonias aledañas y afectando la infraestructura y el patrimonio de las familias.¹⁵ La inundación que se estudia en este caso sucedió en febrero de 2010 y tuvo un saldo de 10 mil damnificados en las colonias cercanas al canal.

Ante los indicios de que el canal se estaba rompiendo, dos días antes de la inundación, vecinos de las colonias aledañas dieron aviso a las autoridades de Protección Civil municipal, que se concretaron a notificar a la CNA. Antes de que este organismo hiciera algo se formó un boquete de 70 m de largo por donde salieron las aguas negras que alcanzaron un nivel de 1.5 m y permanecieron varios días en las colonias aledañas al canal.

¹⁵ El canal se construyó en 1994 como parte del sistema de desalojo de aguas negras del AMCM, inicialmente al mismo nivel que las casas, pero en 2010 se encontraba varios metros por arriba del nivel urbano, debido al hundimiento del suelo. Para tratar de evitar más inundaciones en 2012 se entubó.

El nivel de gobierno federal puso en marcha el Plan DN III E. La CNA, con ayuda de las Fuerzas Armadas, cerró el boquete. Posteriormente, por parte de este nivel de gobierno, se hizo una campaña de vacunación entre la población afectada. El nivel estatal se encargó de la limpieza de las calles y de levantar un censo para repartir ayuda a los damnificados. El gobierno municipal se limitó a hacer rondines de vigilancia y abrió un albergue, aunque la mayor parte de la población usó los de las parroquias.

Además de estos actores también intervinieron las parroquias, que se han interesado en la mitigación de daños por las inundaciones (desde medidas preventivas hasta la atención de emergencias), suplantando algunas de las funciones municipales. En 2010 fueron la Diócesis Valle de Chalco y otras organizaciones civiles las que se encargaron de organizar albergues, alimentar a los damnificados y rescatar enseres de las casas anegadas. Esto es así en parte porque los gobiernos municipales duran en el cargo tres años y no necesariamente están interesados en solucionar problemas “tan grandes”,¹⁶ mientras que la presencia de los sacerdotes en las parroquias es más duradera y más comprometida con la población local.¹⁷ Por otra parte, el mantenimiento del canal le corresponde a la CNA, pero la responsabilidad de los residuos sólidos que afectan el flujo de su corriente es del municipio y hasta ahora no ha logrado implementar un sistema adecuado de recolección de residuos sólidos que ayude a disminuir la tendencia de arrojar desechos a los cuerpos de agua.

En resumen, las inundaciones en Valle de Chalco (igual que las de San Mateo Atenco) resultan de un proceso cuyas causas son sociales: urbanización mal regulada, pobreza urbana persistente, degradación del medio ambiente, políticas públicas ineficientes y desaciertos en las inversiones de infraestructura hidráulica. El reconocimiento de estos factores como causalidad implica que las inundaciones pueden prevenirse. Sin embargo, las acciones y presupuestos se han enfocado en la atención de emergencias.

En lo que se refiere a la visión institucional sobre la Protección Civil, en el Bando Municipal los conceptos “desastres naturales” y las “emergencias” se usan como sinónimos; este dato muestra que no se reconoce la fase en la que se genera el riesgo que se materializará en desastre, en la que se puede actuar para prevenir. En el plan de desarrollo urbano se plantea la necesidad de establecer medidas para prevenir y controlar las inundaciones, al menos la recolección de residuos sólidos. Por su parte, el atlas de riesgos, si bien está elaborado desde la perspectiva de la Sedesol, no evalúa la vulnerabilidad, sólo logra describir algunas variables demográficas y de las viviendas, lo cual se relaciona con la vulnerabilidad física y económica pero no es sinónimo, no retoma el deterioro ambiental que en este municipio es decisivo para la generación de inundaciones.

¹⁶ Luis Enrique Ventura (2009–2012), presidente municipal en ese momento, declaró que “a él sólo le pagan para hacer promesas y declaraciones, y no para resolver problemas tan grandes” (<http://coordinadoralibre.blogspot.mx/>; fecha de consulta: 20 de enero de 2011).

¹⁷ Entrevista con el padre Mario Alberto Lozada Galván de la Parroquia San Isidro, Diócesis Valle de Chalco, 2011.

Santiago Miltepec, Toluca

Una porción de la delegación Santiago Miltepec de la ciudad de Toluca se asienta sobre el pie de monte y laderas del cerro El Barrigón. Las pendientes son pronunciadas, algunas de 70° con escarpes de 90° de donde afloran grandes rocas fracturadas e intemperizadas, con el potencial —aumentado por la deforestación— de sufrir procesos gravitacionales, es decir, de desprenderse y rodar ladera abajo. En junio de 2006, tras una intensa precipitación, varias de estas rocas rodaron hasta impactar en las casas que fueron destruidas, parcial o totalmente. El asunto fue turnado a Protección Civil del municipio de Toluca. Debe mencionarse que en años anteriores ya había habido caída de rocas y volvió a suceder en 2008 aunque con rocas de dimensiones menores, esta vez sin llegar a destruir viviendas.

Uno de los problemas que enfrentó Protección Civil municipal en este caso, y que con frecuencia enfrenta, es que la planeación del suelo, al igual que en casi todas las zonas urbanas del país, se ha hecho posterior a su ocupación y las áreas peligrosas ya ocupadas se regularizan. Las autoridades de Protección Civil consideraron que precisamente por eso no es Protección Civil la que debe solucionar estos casos puesto que el origen del problema rebasa su esquema, pero así lo establecen las normas. Días después del acontecimiento el personal de Protección Civil pidió a los vecinos que desalojaran las casas y fueran a un albergue. Esto último no sucedió, a decir de los vecinos, por las condiciones desagradables que implican los albergues y por el temor a perder las pertenencias dejadas en las casas evacuadas. Los vecinos pidieron otra solución, la cual tardó un año en llegar a pesar de que el asunto se catalogó como urgente; en parte porque el presidente municipal estaba terminando su gestión, en cierre de actividades y ya no tenía presupuesto, y en parte también porque después del evento el personal de Protección Civil fue requerido para participar en los preparativos de las fiestas patrias y no tuvo tiempo para realizar sus propias labores, las cuales fueron dejando en el olvido. Finalmente la solución, de iniciativa vecinal, consistió en desprender y remover las rocas en peligro de caer para evitar problemas similares en el futuro (Toscana, 2011).

En este caso, para conocer la percepción de la población afectada sobre el problema se aplicó un cuestionario en 38 de las 42 casas asentadas en la ladera de la que se desprendieron las rocas. Entre los principales resultados está que la mayor parte de las casas son de autoconstrucción pero ya están consolidadas: 80% tiene materiales firmes en el techo y en el suelo, y 100% cuenta con los servicios urbanos de agua entubada, luz y drenaje. Esta información es relevante puesto que deja ver que hay una certeza jurídica sobre la propiedad de la vivienda, no sólo porque ya se han hecho algunas de las mayores inversiones como el techo de cemento sino porque la disponibilidad de servicios urbanos implica el reconocimiento municipal del asentamiento. La mayor parte de las familias, al día de los hechos, llevaba viviendo ahí más de diez años, algunos hasta cincuenta. Esto es importante porque la tardanza de las autoridades públicas para dar una solución se trató

de justificar diciendo que el asentamiento era irregular. Ante la falta de una respuesta pronta de las instituciones públicas la ayuda se dio entre los miembros de la comunidad. Ese mismo cuestionario reveló que la caída de las rocas es para 71% el problema más importante de la comunidad; 35% atribuye el fenómeno a un acto divino, 42% lo atribuye a la naturaleza y sólo 16% considera que el pequeño desastre es consecuencia de las malas políticas urbanas (Toscana, 2011).

En este caso se observa que las relaciones entre las diferentes instituciones que conforman el gobierno estatal y local es un obstáculo, así como el uso de los recursos humanos de la unidad municipal de Protección Civil para otras actividades aun cuando lo ocurrido en Santiago Miltepec se consideró urgente.

Raíces

Raíces es una localidad rural de 664 personas (INEGI, 2010) ubicada en las laderas altas del Nevado de Toluca en el municipio de Zinacantepec. Raíces es parte del ejido Loma Alta, fundado en 1937 a partir de tierras de la hacienda La Gavia. Desde entonces, además de la tradición forestal, los campesinos cultivaban papa y avena. Es la segunda localidad del país con mayor altitud (3,551 msnm), lo cual la hace presentar temperaturas muy bajas en invierno, lo que junto con las condiciones de humedad dan lugar a nevadas. También se presentan heladas y granizadas con frecuencia (12 y 9 al año en promedio, respectivamente). Estos fenómenos afectan el bienestar de las familias, pues dañan los cultivos de papa y avena, principales fuentes de trabajo de la localidad (91% de la población ocupada se dedica a actividades agropecuarias; INEGI, 2010). Las remesas constituyen una fuente de ingresos importante pues además de la agricultura sólo hay turismo incipiente de fin de semana y una granja acuícola; algunos ejidatarios están incorporados al Programa Pago por Servicios Ambientales.

La diversificación económica es poca, lo que hace que la comunidad sea vulnerable ante los fenómenos hidrometeorológicos con potencial destructivo, y cada vez que se pierden las cosechas se acentúan las condiciones de pobreza y marginación,¹⁸ las cuales sólo se mitigan con las remesas.¹⁹

Si bien estos fenómenos son reconocidos por el Sinaproc en todos sus niveles, y a pesar de que el enfoque que predomina ahí es el asistencialista, para estos casos no hay ninguna respuesta, según los testimonios de ejidatarios de Raíces. Es decir, los cultivos son los bienes de las personas y aunque se destruyan en su totalidad no hay respuesta del Sinaproc. Existe un programa para contingencias ambientales (FAPRACC) pero nunca se ha puesto en práctica en Raíces. Este programa realiza evaluaciones de daños en zonas

¹⁸ De acuerdo con la Sedesol el grado de marginación de Raíces es alto, calculado para 2010, <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=118>.

¹⁹ Estos datos fueron recabados por medio de entrevistas realizadas en mayo de 2013 a ejidatarios de Raíces.

de producción agrícola para que las entidades afectadas sean consideradas en el proceso de aplicación para recibir ayuda federal.²⁰

En las entrevistas hechas a habitantes de Raíces fue recurrente el dato de que Protección Civil atiende más a los turistas que pasan por la localidad para subir al Nevado de Toluca que a la gente de la comunidad, por lo que la principal fuente de apoyo en caso de emergencia es la propia comunidad: el capital social formado por familiares, parientes, vecinos y amigos (cfr. Nakawaka y Shaw, 2004), lo que se vuelve muy común en los ámbitos rurales en donde las instituciones son débiles.

Para la población local lo que hay son campañas preventivas (vacunas) y dotación de cobijas y a veces ropa para frío y alimento calórico por parte de la Secretaría de Salud del Estado de México. Gracias a las remesas, la mayoría de las viviendas está consolidada, por lo que se puede decir que son resistentes a los fenómenos hidrometeorológicos (nevadas, granizadas y heladas). Menos de 4% de las casas tiene techos o paredes de lámina (INEGI, 2010), y a través del programa Piso Firme²¹ casi todas las viviendas tienen piso de cemento o de algún material diferente a la tierra.

El atlas de riesgos del municipio está basado en el paradigma dominante. Pero este instrumento no es un compendio de mapas de riesgo propiamente dicho (mapas que relacionen las condiciones de vulnerabilidad con la posibilidad de incidencia de fenómenos peligrosos), sino inventarios anuales de características del medio natural y de algunos peligros, de delitos y de accidentes de tránsito o fugas de gas, entre otros. De modo que no es un instrumento que ayude a la prevención de desastres. Para tener una idea de lo que hace el sistema de Protección Civil de Zinacantepec basta con mencionar un dato estimado por el propio municipio: 70.46% de la actividad de Protección Civil se refiere a prestar servicio de ambulancia y 29.54% de bomberos (Plan de Desarrollo Municipal, 2009–2012).

El Bando Municipal vigente señala que al municipio le corresponde impulsar el desarrollo económico a través de programas de desarrollo agropecuario, artesanal, comercial, industrial y turístico. Asimismo, el Plan de Desarrollo Municipal (2009–2012) señala que el municipio debe mejorar las condiciones de vida en Zinacantepec. En el caso de Raíces esto no se cumple; por el contrario, pues a decir de los ejidatarios entrevistados, a partir de la recategorización del Nevado de Toluca de Parque Nacional a Zona de Protección de Flora y Fauna en 2013 las condiciones para ellos se han puesto más difíciles ya que el gobierno federal les ha pedido que dejen de sembrar pero no les han dado otra opción económica.

²⁰ <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/reglas/FAPRACC-DOF-2003.pdf> [10 de junio de 2013]

²¹ Este programa de la Sedesol funciona en municipios donde suceden desastres que impactan las actividades productivas y que tienen grado de marginación medio, alto o muy alto.

Santa Cruz Pueblo Nuevo

Es una pequeña localidad rural de 1,005 personas (INEGI, 2010) en el municipio de Tenango del Valle. Es un pueblo con problemas de inundaciones y de heladas, pero lo que hace este caso interesante es que está entre las zonas del país en donde se presentan tornados de baja intensidad. El problema de los tornados es algo novedoso en México pues durante mucho tiempo no se consideraron en el inventario de fenómenos naturales porque se creía que en estas latitudes no se presentaban (Macías y Avedaño, 2014). Sin embargo, los estudios a microescala empiezan a revelar que sí existen y que sus efectos pueden ser catastróficos.

En 1940 este poblado fue devastado por un tornado. El viento destrozó la mayor parte de las casas y la intensa precipitación asociada al meteoro ocasionó que las aguas que bajan por el río La Ciénaga desde las laderas del Nevado de Toluca y atraviesan el poblado salieran de su caudal e inundaran el pueblo, lo cual contribuyó a su destrucción (Toscana y Valdez, 2014). Actualmente el municipio no está al tanto de la existencia de tornados (esto se puede afirmar a partir de la revisión de documentos municipales, como el Plan de Desarrollo Municipal, en donde se identifican los fenómenos hidrometeorológicos que afectan su territorio). Y según los testimonios de los habitantes de la zona, en pueblos vecinos también se han presentado tornados, llamados localmente “colas de agua”.

Estos fenómenos hidrometeorológicos, junto con las heladas, afectan la agricultura de la localidad (maíz, chile, calabaza, jitomates, flores) que representa la actividad económica más importante (75% de la PEA se dedica a actividades agropecuarias; INEGI, 2010). El resto de los ingresos proviene de las remesas.²² Al igual que en Raíces, estos recursos se han invertido en la consolidación de las viviendas: 98% de las viviendas tiene techo firme y 84% tiene paredes firmes (INEGI, 2010), de modo que las viviendas son resistentes a los fenómenos hidrometeorológicos, no así los cultivos, lo que aunado al hecho de que el grado de marginación es alto dificulta aún más la situación económica de la localidad.²³

En este caso llaman la atención las ocupaciones de la Protección Civil, pues con base en documentos oficiales del municipio se dedica básicamente a la atención de accidentes viales y a actos vandálicos. Entre las prioridades que señala el plan para un mejor desarrollo municipal se enlistan las de prioridad A y las B. Entre las A se cuentan la atención de contingencias, la creación de un cuerpo de bomberos e incrementar el número de policías municipales. Entre las prioridades B está la adquisición de armamento. Ante esta prioridad surge la pregunta: ¿armamento para qué función de la Protección Civil municipal? El marco institucional de Tenango del Valle coloca a la protección civil muy cerca de las funciones policiacas y esto se hace evidente en las prioridades municipales.

²² Información obtenida en trabajo de campo en 2012.

²³ Dato de la Sedesol para 2010, Santa Cruz Pueblo Nuevo. <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/Loc-deMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=090>

En lo que se refiere a medidas preventivas, hay desazolve del río por parte del gobierno estatal para evitar que llegue a desbordarse nuevamente sobre el área urbana, y a veces hay pláticas sobre lo que hay que hacer en caso de inundación, estas pláticas están a cargo de académicos de la UAEM, principalmente.²⁴

El atlas de riesgos actualmente está en elaboración, pero en la parte que ya está disponible al público se observa que entre los fenómenos naturales no están los tornados ni las heladas, solamente inundaciones y derrumbes.²⁵

Resultados generales y conclusiones

Un problema del Sinaproc en relación con que está integrado por tres niveles (federal, estatal y municipal) es que su discurso no es claro; por ejemplo, en el nivel federal se habla de “manejo integral de riesgos” y en el municipal de “desastres naturales”. El uso de los términos no es aleatorio ni políticamente neutro: hablar de “desastres naturales” es entenderlos como procesos en los que la dinámica natural del planeta es clave; hablar de “manejo integral de riesgos” implica reconocer que el riesgo no es fatal sino que se puede incidir en él, también implica reconocer la multiplicidad de variables que lo configuran. En los tres niveles, pero sobre todo en el municipal, la tendencia de la Protección Civil es hacia la atención de emergencias. En este sentido tampoco es claro el tipo de emergencias que debe atender, ya que puede ser desde una inundación en una cuenca hasta un accidente vehicular que implique un solo automóvil.

Entre los problemas derivados de la descentralización de la Protección Civil resalta la limitada experiencia municipal en el tema de riesgos y desastres: en la identificación de fenómenos peligrosos y sus áreas de influencia, en la detección de las condiciones de vulnerabilidad de la población, en el mapeo de zonas de riesgo y en el diseño de políticas tanto preventivas como de atención de emergencias y recuperación.

El paradigma del que se desprende el Sinaproc, que aunque en el discurso reconoce la dimensión social de la causalidad, evita fácilmente la atribución de responsabilidades en la causalidad de los desastres y permite disociar los riesgos y desastres de sus contextos sociales, políticos, económicos y culturales. En el discurso burocrático, en ninguno de sus niveles la vulnerabilidad es la clave para reducir los riesgos y prevenir los desastres, ya que si se menciona se asocia al grado de exposición de la sociedad o un sector de ella ante el peligro. Ningún nivel de la Protección Civil se compromete a reducir las condiciones de vulnerabilidad de la población.

El Estado de México ha hecho esfuerzos significativos para reducir las condiciones de riesgo en la entidad, por ejemplo el énfasis en los atlas de riesgos y el Programa Contra Inundaciones, aunque es necesario que desarrollen aún más las medidas preventivas y la

²⁴ Información obtenida en trabajo de campo.

²⁵ <http://www.tenangodelvalle.gob.mx/Prensa/noticias.php?id=402> [fecha de consulta: 24 de mayo de 2014].

inclusión de grupos de voluntarios. Retomando su objetivo principal, que es el de coordinar la administración pública estatal con los ayuntamientos en materia de protección civil, se puede afirmar que es necesaria una labor más intensa, porque aunque la realiza, no logra mejorar significativamente las condiciones de riesgo en las que vive gran parte de la población.

Si bien el Sinaproc plantea en su diseño la cooperación y colaboración entre los tres niveles de gobierno, el sector público, el privado y los grupos de voluntarios, esto no se da en la realidad; se requieren estrategias para lograrlo. La forma en que actúa Protección Civil no conduce a la incorporación de expresiones organizativas de la sociedad civil. Cabe mencionar que en el caso de Valle de Chalco sí existen organizaciones civiles que trabajan para reducir los riesgos pero la comunicación y coordinación con el municipio es mínima. Con menor visibilidad, en San Mateo Atenco y en Santiago Miltepec también existen manifestaciones de la sociedad civil que pueden ser incorporadas a Protección Civil. Esto es relevante porque las soluciones funcionan mejor cuando participan en ellas los afectados. Los afectados no son víctimas pasivas ante los fenómenos naturales, por el contrario, están interesados en prevenir sus efectos. Se ha partido del supuesto de que sólo a través de la tecnología se puede alcanzar la seguridad de las localidades y poco se apuesta por respuestas alternativas, especialmente las de carácter local. En este sentido, localidades como Raíces y Santa Cruz Pueblo Nuevo, con presencia de heladas, se quedan al margen de las posibles soluciones del Sinaproc dado que hasta ahora las medidas accesibles contra las heladas son muy limitadas, por ejemplo, se han instalado algunos invernaderos, pero las bajas temperaturas logran penetrarlos y afectan a la producción, que además se hace en su mayoría al aire libre.

Los casos estudiados en contextos urbanos muestran que es fundamental un enfoque transversal en la Protección Civil que coincida, al menos, con el ordenamiento territorial. Aunque lo óptimo es que coincida con todas las políticas relacionadas con el desarrollo, debido a la complejidad del tema de riesgos y desastres, especialmente si se quiere llegar a un modelo basado y enfocado en la prevención. Actualmente Protección Civil no está vinculada de manera efectiva con otras políticas.

La falta de vinculación entre la planeación del uso del suelo y el tema de riesgos es un problema constante. Los casos urbanos de San Mateo Atenco y Valle de Chalco Solidaridad que han sufrido inundaciones, en parte por la urbanización sobre suelos desecados, han tenido dificultad para coordinar el desarrollo urbano con el mantenimiento a cuerpos de agua, competencia de la CNA; se genera un vacío entre las competencias municipales y de la CNA que grupos sociales aprovechan para hacerse de los espacios y convertirlos en urbanos. La ya mencionada falta de coordinación entre los grupos vecinales e instancias gubernamentales con el municipio deja ver que el nivel de gobierno municipal tampoco desempeña un papel de engranaje entre las diferentes instituciones que actúan en el territorio municipal. De modo que el gobierno municipal no sólo tiene dificultades para el manejo de riesgo y atención de desastres, sino también para coordinar acciones.

Las medidas preventivas en general se concentran en obras y tecnología aplicadas al control de la naturaleza y poco se enfocan en la reducción de la vulnerabilidad que implica, entre otros aspectos, armonizar la relación con la naturaleza frenando el deterioro ambiental, que en muchos casos es causa directa del desastre, como en San Mateo Atenco, Valle de Chalco Solidaridad y Santiago Miltepec.

Hay un desbalance en la cuestión de los atlas de riesgos. Al momento de hacer este estudio Tenango del Valle no contaba aún con un atlas. El de Zinacantepec y el de San Mateo Atenco no representan la espacialidad del riesgo, son descripciones del medio físico, “inventarios” con eventos de todo tipo, hasta de accidentes de tránsito. El de Valle de Chalco incorpora más variables tanto de índole natural como social. Para la zona de Santiago Miltepec en Toluca existen varias versiones detalladas de los peligros, así como de las condiciones de la población, en este caso el problema no es la falta de información espacial sino la organización institucional. A excepción del Valle de Chalco, no cumplen con su función de coadyuvar a la planeación de otras actividades tomando en consideración las características de riesgo de los territorios municipales. En estas condiciones están los atlas a pesar de que la cartografía es uno de los pilares de la Protección Civil mexiquense.

Los instrumentos municipales en los que se apoya Protección Civil ubican este tema en el mismo capítulo que los bomberos (para atender emergencias), en algunos casos también con el tránsito municipal y a veces con la seguridad ciudadana. Esta ubicación implica una concepción emergencista que constituye un obstáculo para transitar hacia un modelo preventivo.

En los municipios rurales los sistemas de Protección Civil inciden muy poco fuera de las cabeceras municipales, en parte porque ahí se asientan y el personal que los integra es numéricamente muy escaso. Su incidencia en las actividades preventivas es especialmente limitada, de ahí que las pequeñas localidades rurales en riesgo deben buscar otras fórmulas administrativas, o bien el nivel municipal como impulsor del desarrollo endógeno debe ser fomentado.

Una de las acciones que los municipios han intentado y realizan con frecuencia es la organización de albergues, aunque en cuatro de los casos estudiados, en trabajo de campo se registró que la gente prefiere ir a otros albergues. En el caso de San Mateo Atenco la gente prefiere hacer uso de su capital social y apoyarse en las redes informales; en Valle de Chalco la gente que acudió al albergue municipal fue mínima en comparación con la que acudió a los de las parroquias; en Santiago Miltepec las personas que perdieron su casa no aceptaron mudarse provisionalmente al albergue municipal, y en Raíces se sabe que en caso de ser necesario por la presencia de un fenómeno hidrometeorológico intenso, el albergue se instalaría en la escuela primaria de la localidad, pero refieren que las condiciones del albergue difícilmente superarían a las de las viviendas, dado que éstas en su mayoría ya están acondicionadas para soportar el frío.

En las áreas urbanas estudiadas, Valle de Chalco Solidaridad, Tultitlán, Santiago Miltepec y San Mateo Atenco, surgidas de acciones irregulares de apropiación del suelo,

es claro que los riesgos y los desastres son resultado de procesos que no contemplan la racionalidad territorial y ambiental para un desarrollo armónico. Las condiciones de vulnerabilidad se han creado a lo largo del tiempo como resultado de procesos que trascienden el ámbito municipal. En los espacios rurales como Raíces y Santa Cruz Pueblo Nuevo es necesario diversificar las actividades económicas para que los impactos de los fenómenos hidrometeorológicos sean acotados y no destruyan el sustento productivo.

La forma en que las personas entienden los desastres también repercute en su forma de actuar. Por ejemplo, en el caso de Santiago Miltepec, entre las personas a las que se les aplicó el cuestionario, solo 16% consideró el desastre un asunto público, posiblemente por eso no esperaban respuesta de las autoridades públicas. En Valle de Chalco la situación es diferente ya que el problema de las inundaciones está muy politizado y es usado por los funcionarios para desprestigiarse unos a otros. Por otro lado, en San Mateo Atenco desde la década de los años noventa las inundaciones se han vuelto tema en las campañas electorales locales.

El nivel municipal de la Protección Civil es fundamental porque es el más cercano a la población, pero es el más deficiente en todos los ámbitos. De ahí que deba ser impulsado y fortalecido con planes que trasciendan los periodos de gestión municipal.

El tránsito de un modelo reactivo a uno preventivo tiene que ver con varios factores, hasta con el uso político de la emergencia: se capitaliza más la atención de una emergencia que las acciones preventivas. Pero es necesario el tránsito debido a que no podemos evitar la manifestación de fenómenos peligrosos, la forma en que podemos disminuir los desastres y sus efectos es reduciendo la vulnerabilidad de la población. Es posible aminorar las condiciones de vulnerabilidad a través de una política de la protección civil preventiva, no solamente reactiva.

Referencias

- Bankoff, G. (2004), Time is the essence. Disaster, vulnerability and history. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22 (3), 23-42.
- Blaikie, P. et al. (1996), *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Burns, E. y P. E. Moctezuma (2012), Estrategias para prevenir la sobreexplotación del acuífero Chalco-Amecameca. En E. Gómez (coord.), *Acuíferos*. México: Porrúa.
- Calderón, G. (2001), *Construcción y reconstrucción del desastre*. México: Plaza y Valdés.
- Campos, G. (2014), En marcha el programa preventivo contra inundaciones en el Estado de México. *El Sol de México*, 10 de mayo de 2014. En <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3386510.htm>
- Cuny, F. (1983), *Disasters and development*. Oxford: Oxford University Press.

- Dirección General de Protección Civil del Estado de México y Ayuntamiento Constitucional de San Mateo Atenco (2006), *Atlas municipal de riesgos*. Toluca: Dirección General de Protección Civil del Estado de México.
- Dirección General de Protección Civil del Estado de México y Ayuntamiento Constitucional de Zinacantepec (2012), *Atlas municipal de riesgos Zinacantepec*. Toluca: Dirección General de Protección Civil del Estado de México.
- Drabek, T. (1986), *Human system responses to disaster. An inventory of sociological findings*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Hewitt, K. (1983), *La idea de la calamidad en la era tecnocrática*. México: CIESAS.
- Garza, M. (2001), Breve historia de la protección civil en México. En M. Garza y D. Rodríguez (coords.), *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. México: Universidad Iberoamericana/UNAM, 249–287.
- Gilbert, C. (1998), Studying disasters. Changes in the main conceptual tools. En E. A. Quarentelli (ed.), *What is a Disaster?*, Nueva York: Routledge, 11–18.
- Hiernaux, D. y A. Lindón (1998), Proceso de ocupación del suelo, mercado de tierra y agentes sociales. El Valle de Chalco, Ciudad de México: 1978–1999. En E. Jiménez (comp.), *Análisis del suelo urbano*. Aguascalientes: Instituto Cultural de Aguascalientes.
- INEGI (2010), *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes: INEGI.
- Lavell, A. (2003), *La gestión del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. Panamá: Cepredenac y PNUD.
- Ley de Protección Civil del Estado de México (1994). Recuperado de http://www.amecire.com.mx/proteccion_civil/Mexico.pdf
- Ley de Protección Civil del Estado Libre y Soberano de México, 2012. Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/abr/leyabro59.pdf>
- Ley General de Protección Civil (2012). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC.pdf>. [20 de abril de 2012].
- Lugo, J. (2011), *Diccionario geomorfológico*. México: Instituto de Geografía, UNAM.
- Macías, J. y A. Avedaño (2014), Climatología de tornados en México. Investigaciones geográficas, UNAM, 83, 74-87
- Morales, C. (2007), Evitamos que se desbordara el Lerma: SZG. *La voz del barrio*, año 2, no. 43. Recuperado de <http://lavozdelbarrio-enlinea.blogspot.mx/2007/11/evitamos-que-se-desbordara-el-lerma-szg.html>
- Nakawaka, Y. y R. Shaw (2004), Social capital: A missing link to disaster recovery. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22 (1), 5–34.
- OCDE (2013), *Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México*. París: OCDE. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>
- Secretaría de Desarrollo Social y Ayuntamiento Constitucional de Valle de Chalco Solidaridad (2011), *Atlas de riesgos. Municipio Valle de Chalco Solidaridad*. México: Master Planning.
- Secretaría de Gobernación (2001), *Programa Nacional de Protección Civil 2001–2006*. México: Segob.
- Secretaría de Gobernación (2008), *Programa Nacional de Protección Civil 2008–2012*. México: Segob.

- Toscana, A. (2011), Protección civil, población, vulnerabilidad y riesgo en Santiago Miltepec, Toluca. *Investigaciones Geográficas*, 74, 35-47.
- Toscana, A. et al. (2010), Inundaciones, protección civil y habitantes de San Mateo Atenco, Estado de México. *Investigaciones Geográficas*, 72, 68-81.
- Toscana, A. y J. F. Monroy (coords.), (2012), *Riesgos y desastres. Aproximaciones teóricas y empíricas*. México: Plaza y Valdés.
- Toscana, A. y V. Valdez (2014), Representaciones sociales del desastre de 1940 en Santa Cruz Pueblo Nuevo, Estado de México. *Investigaciones Geográficas*, 83, 88-101.
- Vázquez, M. y J. Méndez (2011), La vulnerabilidad de los asentamientos en espacios no urbanizables en el municipio San Mateo Atenco, Estado de México. *Quivera*, 13 (1), 244-268.
- Wilches-Chaux, G. (1993), La vulnerabilidad global. En A. Maskrey (comp.), *Los desastres no son naturales*, 11-44. Recuperado de <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/> [15 de abril de 2013].
- Zaman, M. (1999), Vulnerability, disaster and survival in Bangladesh. En A. Oliver-Smith y S. M. Hoffman (eds.), *The angry Earth. Disaster in anthropological perspective*. Nueva York: Routledge, 192-212.
- Ziccardi, A. (2003), La planeación urbana municipal ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local. En E. Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE.

Páginas electrónicas

- <http://coordinadoralibre.blogspot.mx/> [fecha de consulta: 20 de enero de 2011].
- http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=191 [7 de mayo de 2013].
- <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirinvestigacion/> [7 de mayo de 2013].
- <http://proteccioncivil.gob.mx/en/ProteccionCivil/SistemaFondenenLinea> [10 de junio de 2013].
- <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/reglas/FAPRACC-DOF-2003.pdf> [10 de junio de 2013].
- <http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/FOPREDEN> [10 de junio de 2013].
- http://smn.conagua.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=153:t&catid=13 [15 de junio de 2013].
- <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=118> [15 de junio de 2013].
- <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=090> [15 de junio de 2013].
- <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/reglas/FAPRACC-DOF-2003.pdf> [10 de junio de 2013].
- <http://www.tenangodelvalle.gob.mx/Prensa/noticias.php?id=402> [24 de mayo de 2014].

Asistencia social y política social en los gobiernos municipales

Jarumy Rosas Arellano

Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA),
Universidad de Guadalajara

Resumen Durante los últimos años ha sido posible identificar un crecimiento en las acciones de corte social instrumentadas desde los gobiernos municipales, las cuales han recibido indiscriminadamente la etiqueta de política social; sin embargo, el uso de este término ha sido sobreexplotado al grado de ser confundido con acciones asistenciales. Por ello el objetivo de este ensayo es realizar una reflexión conceptual y teórica sobre las características y diferencias de estas acciones a partir de su consideración como políticas públicas en aras de lograr su uso adecuado en el diseño de proyectos, programas y políticas puestas en marcha por el gobierno municipal.

PALABRAS CLAVE: política social, asistencia social, gobierno municipal.

Abstract In recent years it has been possible to identify a growth in social actions implemented by municipal governments which have received the label of social policy indiscriminately; however, the use of this term has been overused to the point of being mistaken for assistance actions. Therefore, the aim of this paper is to make a conceptual and theoretical reflection on the characteristics and differences of these actions through their consideration as public policies in order to achieve the proper use of them in the design of projects, programs and policies implemented by the municipal government.

KEY WORDS: social policy, social assistance, municipal government.

Asistencia social y política social en los gobiernos municipales

Lamentablemente, durante los últimos años las desigualdades económicas y sociales se han intensificado en México, lo que ha propiciado que el Estado, desde los órdenes federal, estatal y municipal, así como la sociedad civil desde sus espacios de competencia, instrumenten acciones para mitigar los efectos de estos problemas, las cuales comúnmente son etiquetadas como política social.

La política social desde los espacios municipales ha sido objeto de estudio a partir de diversas líneas de investigación. La primera línea se relaciona con el estudio de las iniciativas o prácticas exitosas en materia social en los municipios que participan en el Premio Gobierno y Gestión Local, en donde es posible observar los trabajos de Arellano (2000), Cabrero (2003) y Guillén (2003). La segunda línea de estudios se enfoca en el estudio de la pobreza en el plano regional en Jalisco, concentrándose en la discusión de su medición y su identificación espacial, reconociéndose los trabajos de Velázquez *et al.* (1996), Ríos (1996) y Venegas y Castañeda (2013), que se enfocan en el estudio de la pobreza en el plano regional en ese estado. Una tercera línea de estudios se concentra en el efecto de los programas sociales de corte federal y estatal sobre la población, tal es el caso del trabajo de Barba y Pozos (2000), y sus resultados sobre las relaciones intergubernamentales, estudiadas por Arellano y Arias (2013). Por último, se reconoce una cuarta línea que pretende estudiar las posibilidades de los gobiernos municipales para poner en marcha política social y su institucionalización, en esta corriente se encuentran los trabajos de Sánchez y García (2007), Rosas (2009), Sánchez *et al.* (2011) y García y Rosas (2013).

A pesar de la diversas líneas de estudio sobre la política social, hasta el momento no se ha cuestionado su relación con la asistencia social, por lo cual se considera que la mayor aportación de este trabajo consiste en poner en tela de juicio las concepciones actuales que se mantienen sobre este tipo de políticas, ya que es posible identificar que estas acciones poseen diferentes características y pretenden beneficiar a la población de diversas maneras, lo cual justifica un análisis más profundo sobre sus principales diferencias.

Así, es común observar un gran número de acciones instrumentadas por instancias gubernamentales, particularmente los gobiernos municipales, que van desde la entrega de productos básicos como cobijas y despensas hasta la puesta en práctica de programas sociales estructurados que pretenden disminuir la pobreza y la desigualdad de la población a partir de transferencias condicionadas de efectivo; ante esta gran diversidad de acciones municipales es importante lograr identificar aquellas que pueden ser catalogadas como asistencia social y las que pertenecen a la política social.

Por lo anterior, el objetivo de este ensayo es realizar una reflexión conceptual y teórica sobre el propósito de la asistencia social y la política social en los gobiernos municipales mexicanos, así como identificar y ejemplificar los principales criterios que permiten diferenciarlas entre sí, con la intención de proporcionar elementos para su estudio y carac-

terización que se traduzcan en un mejor diseño de programas y políticas instrumentadas desde los espacios municipales.

Este ensayo se compone de cinco apartados; el primero presenta una revisión de la relación de la política social con la política económica y los modelos de desarrollo que se han instrumentado en México; la segunda parte presenta los fundamentos conceptuales de la política social y la asistencia social en aras de identificar sus diferencias, las cuales son analizadas posteriormente en el tercer apartado, donde se determina la existencia de algunos criterios básicos para diferenciar estas políticas. El cuarto apartado presenta dos casos de estudio a través de los cuales es posible ejemplificar la aplicación de los criterios de diferenciación, para concluir con una reflexión sobre la necesidad de diseñar la asistencia social con un enfoque de política pública.

Antecedentes

La evolución de la política social en México ha estado supeditada a la política económica y el modelo de desarrollo implementado en el momento. Sottoli (2002) considera que la política social en los países de América Latina, incluido México, ha transitado a través de tres paradigmas observables en su diseño: tradicional, nuevo y emergente.

La política social tradicional pretendía influir en la regulación de la sociedad a través del gasto público, por lo cual su diseño consideraba la cobertura universal que prestará atención a la clase media urbana a través de acciones protagonizadas por el Estado enfocadas en incrementar la cobertura de salud y educación bajo los ideales de justicia, igualdad y solidaridad.

Este diseño de política social se encuentra incrustado en el contexto del Estado de bienestar vivido en México entre la década de los cuarenta y comienzos de los ochenta. Durante este periodo la política social era considerada “un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente, por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal” (Barba, 2004: 28), reconocido como industrialización vía sustitución de importaciones.

Estas acciones se reflejan a través de la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), resultado de la fusión de las dependencias responsables de la salud preventiva y la Secretaría de Asistencia Social, esta última conformada en 1937. “De acuerdo con la estrategia gubernamental, estas instituciones jugarían un papel muy complementario al proveer sus servicios a dos poblaciones distintas: la SSA dedicada a atender a los indigentes y menesterosos y el IMSS obligado a proteger a las clases trabajadoras que tuvieran alguna relación formal de trabajo” (Ordóñez, 2002: 128). De esta forma se reconocen a partir de ese momento las diferencias entre lo que era considerado política social y la asistencia social, observadas a partir de la población objetivo que atendería cada una.

La prioridad durante este periodo fue la protección de la clase trabajadora formal, que soportaba el modelo económico, por lo cual la década de los setenta trajo consigo una mejora en las condiciones de vida de este grupo de población, de tal forma que “desde 1950 la concentración del ingreso era alta (el Gini era alrededor de 0.52) y la desigualdad aumentó entre 1950 y 1968. Entre 1968 y 1977 la desigualdad disminuyó: el coeficiente de Gini pasó a ser 0.49” (Lustig y Székely, 1997). Como se puede observar, la desigualdad persistía al excluir de las políticas a la población rural y a los empleados informales, lo que propició que durante este periodo se crearan los primeros programas sociales; sin embargo, el contexto económico cambió, lo que redundó en la crisis de 1982, que dio fin a este modelo de desarrollo.

Las políticas de ajuste estructural aparecieron en sustitución del modelo anterior y fueron instrumentadas como respuesta a la crisis económica y en atención a las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ante su apoyo financiero. Bajo este nuevo modelo la política social tuvo que ser momentáneamente detenida mientras se realizaban esos ajustes, lo cual tuvo importantes consideraciones pues la pobreza, la marginación y la desigualdad no detuvieron su crecimiento y continuaban afectando seriamente a la población.

De acuerdo con Lustig y Székely (1997: 10) la crisis económica significó un incremento en la desigualdad, de tal forma que el índice de Gini pasó de 0.47 en 1984 a 0.53 en 1989, manteniéndose así hasta 1992 y creciendo hasta 0.54 en 1994. Asimismo, el crecimiento de la pobreza no detuvo su camino, “la pobreza extrema y la pobreza moderada aumentaron entre 1984 y 1989 (los años de la crisis de la deuda). Durante la incipiente —y frustrada— recuperación de principios de los noventa la pobreza moderada se mantuvo prácticamente invariable”.

Ante el nuevo panorama la política social se transforma y comienzan a diseñarse programas sociales con un enfoque compensatorio, lo cual se encuentra relacionado con la transición hacia el segundo paradigma de la nueva política social de Sottoli (2002) en el cual el combate a la pobreza y la focalización de las acciones hacia la población que se encontraba en esa condición se convierten en el objetivo de la política. Adicionalmente se comienza la descentralización de la política social y el gasto social es entendido como una inversión en capital humano que permita alcanzar los ideales de libertad, responsabilidad e individualismo.

De acuerdo con Ordóñez (2012), durante el periodo de 1982 a 2000, caracterizado por la liberalización económica, se realizaron diversas reformas legislativas, así como la creación de instituciones y fondos enfocados en los temas de educación, salud, alimentación, vivienda, protección social y pobreza. Particularmente en 1983 comenzó la reforma educativa que permitió descentralizar la educación básica, en el mismo año se creó el Sistema Nacional de Salud y en 1984 la Ley General de Salud, proporcionando con ello la estructura para descentralizar ese sector.

Durante este periodo se creó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), caracterizado por “una mayor descentralización de los recursos y las decisiones, un nuevo esquema de coordinación entre los niveles de gobierno y una nueva relación entre éste y los beneficiarios de la relación de las obras de desarrollo regional” (Cordera y Lomelí, 1999); más tarde fue dividido en tres programas de apoyo social: Programa para Superar la Pobreza, Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda y Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres), este último enfocado en la construcción de capital humano.

Por otra parte, los cambios en la asistencia social fueron favorables ya que implicaron la creación y expansión a partir de 1977 del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), “que debía promover el bienestar social, fomentar la nutrición y prestar servicios asistenciales, atendiendo a los niños y la familia” (Huerta, 2006: 9), el cual fusionaba diversas organizaciones de asistencia social; años más tarde se replicó este modelo en los estados y municipios, reconociendo su papel protagónico dentro de la asistencia social a partir de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social creada en 1986.

Como se puede observar, durante esta etapa la política social mantiene un enfoque compensatorio hacia el combate a la pobreza, mientras que la asistencia social se concentra en la atención de los niños y las familias como población objetivo; así, las diferencias persisten al reconocer que estas políticas son instrumentadas desde distintos espacios institucionales con objetivos específicos y diferenciados.

En este periodo la pobreza comienza a ser entendida como un objeto de estudio y el diseño de la política social empieza a complejizarse en atención al conocimiento obtenido; Millán (2001) considera que la política de este periodo fue compatible con la teoría de la justicia de John Rawls, la cual se basa en dos principios:

- I. Cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos.
- II. Las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para:
 - a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con el principio de ahorro justo, y
 - b) unidas a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades (Rawls, 1995: 280).

Asimismo, Rawls considera que las personas poseen una dotación de bienes primarios basada en derechos y libertades, por lo cual la falta de alguno de estos bienes conduce a una situación de pobreza; por lo tanto, “en un escenario de mercado libre, una política hacia los menos aventajados consiste, esencialmente, en habilitarlos para competir. Sin una dotación adecuada de capital (físico y humano) sus posibilidades de librar con éxito las batallas cotidianas de la competencia son básicamente nulas” (Millán, 2001: 75).

En una sintonía similar, Amartya Sen responde a los efectos nocivos del modelo liberal sobre la población, dando paso al modelo de desarrollo humano, el cual con-

sidera que el desarrollo es “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaran los individuos” (Sen, 2000), lo cual implica ampliar la visión limitativa de considerar el desarrollo a través de variables económicas como se venía observando en los modelos anteriores.

De acuerdo con Sen (2000: 114) existen cinco tipos de libertad: libertades políticas, servicios económicos, oportunidades sociales, garantías de transparencia y seguridad protectora; así, bajo esta corriente del desarrollo la pobreza es concebida como “la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos”. Por lo cual, la anterior visión de pobreza reflejada a través del ingreso es cuestionada y se fortalece el enfoque del desarrollo humano y la creación de capital social.

El combate de la pobreza a través de la generación de capital humano y libertades basado en las ideas de Rawls y Sen repercutió en el diseño de la política social durante las décadas de los ochenta y noventa; aunque esta visión ha evolucionado, de manera que es posible identificar la transición hacia un nuevo paradigma enfocado en la garantía de los derechos humanos.

El paradigma emergente de política social se concentra en la persecución de la equidad social mediante la universalización de los servicios básicos y la focalización de la población en situación de pobreza y exclusión, por ello el fundamento básico de este paradigma se enfoca en la responsabilidad del Estado para garantizar los derechos sociales y civiles de la población, con el fin de lograr la equidad y ciudadanía.

La relación entre la política social y la ciudadanía ha sido un elemento estudiado desde hace varias décadas. Marshall (1998: 37) consideraba que “la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”, por esta razón un individuo se convierte en ciudadano en la medida que disfruta de sus derechos civiles, políticos y sociales; esta visión dio paso a los fundamentos del Estado de bienestar; sin embargo, a su vez se convierten en un tema actual al considerar la denominada ciudadanía social porque va más allá del reconocimiento de los derechos para identificar los mecanismos que permitan garantizar su cumplimiento.

Courtis (2007: 3) determina la necesidad de contar con un modelo de garantía de los derechos sociales, entendido éste como los “métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho. Se trata de instrumentos para que ese derecho declarado en papel se convierta en un derecho operable, ejecutable, exigible”. Existen diversos tipos de garantías, aunque es posible concentrarlos en dos: garantías sociales y garantías institucionales; las primeras son resguardadas por los individuos mientras que las segundas son proporcionadas por una institución.

De acuerdo con Barajas (2002: 556) a partir del año 1995 la política social mantuvo las características propias del modelo neoliberal acorde “con la lógica de mercado y la exigencia de eficiencia técnica en la atención de la pobreza”; sin embargo, Cardozo (2003: 140) señala que este enfoque no mejoró la situación de pobreza y marginación existen-

te, por lo cual se pusieron en marcha “reformas de segunda generación centradas en la eficiencia de la provisión de servicios, la efectividad para mejorar la cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad primaria”.

A partir de la alternancia política ocurrida en el año 2000 la política social muestra características del paradigma emergente señalado por Sottoli (2002), ya que si bien no se ha abandonado la visión del modelo neoliberal sí es posible identificar la universalización del derecho a la salud a través del programa Seguro Popular y la focalización de la atención a la pobreza a través de “la extensión de la cobertura de Progresá (ahora Oportunidades) al ámbito urbano y la instrumentación de una serie de programas altamente focalizados incluidos en la llamada estrategia Contigo” (Ordóñez, 2012: 229).

Asimismo, es posible reconocer grandes avances en materia de institucionalización a partir del año 2004, cuando se crea la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y se deroga el marco legal previo de asistencia social a través de la nueva Ley de Asistencia Social; estas leyes dictan los lineamientos relacionados con esas políticas ante el nuevo contexto político, social y económico del país. Adicionalmente en la LGDS se considera que el objetivo de la política social es “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social” (LGDS, 2004), lo cual coincide con el paradigma emergente.

Como se puede observar, la pobreza y la marginación han persistido en nuestro país como resultado de la política económica y los modelos de desarrollo instrumentados. Ante esta situación la política social y la asistencia social pretenden resarcir los daños que las transformaciones económicas han ocasionado en la población desde sus diversos ámbitos de acción, los cuales han reconocido sus diferencias institucionales, organizacionales y de diseño, lo que implica la persecución de diversos objetivos, por esto es necesario que sean reconocidas sus particularidades, evitar que sean considerados sólo paliativos de la pobreza y se conciban como propulsores para garantizar la realización de sus derechos sociales.

Diferencias entre asistencia social y política social

El nuevo marco institucional de la política social abre la oportunidad para que los gobiernos municipales participen en el diseño de este tipo de políticas; sin embargo, al revisar los programas sociales puestos en práctica desde estos espacios se puede identificar notoriamente una gran diversidad de estrategias que van desde la entrega de despensas hasta becas estudiantiles, que son consideradas indiferenciadamente como política social; sin embargo, el argumento central de este documento exhorta a reconocer las diferencias entre la política social y la asistencia social como políticas públicas que pretenden garantizar de manera distinguible el cumplimiento de los derechos sociales de la población.

La asistencia social es definida como “un beneficio en efectivo o en especie, financiado por el Estado (nacional o local) y por lo general siempre sobre la base de un medio o prueba de ingresos” (Howell, 2001: 257). Para Eardley *et al.* (1996: 15) este término hace referencia al “rango de beneficios y servicios disponibles para garantizar un mínimo (según sea definido) nivel de subsistencia para las personas necesitadas basadas en una prueba de recursos”.

De acuerdo con el marco institucional de México, la asistencia social es “el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión, desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva” (Ley de Asistencia social, 2004, art. 3). Así, es posible definir a la asistencia social como un conjunto de acciones coherentes e integradas orientadas a la provisión de bienes y servicios que garanticen los requerimientos mínimos de subsistencia en la población.

Por otra parte, existe una gran diversidad de definiciones para el concepto de política social, las cuales atienden a los objetivos y enfoques teóricos deseados, de manera que es posible identificar definiciones como la expresada por Montoro (1997: 34), que define la política social como “el diseño y la ejecución no programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población”, mientras que Atria (2006: 13) considera que la política social es “un complejo de proyectos, planes y programas conducidos por agentes públicos y organizados en un marco de acción para intervenir en las distribuciones de oportunidades y activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales”.

A pesar de la existencia de diversas definiciones es posible encontrar un consenso en lo que se entiende por política social, entendiéndola como conjunto de acciones gubernamentales coherentes e integradas con el propósito de reducir las desigualdades y la pobreza a través de la redistribución del ingreso u oportunidades para mejorar el bienestar de la población.

Conceptualmente, es posible identificar una similitud al considerar que la asistencia social y la política social pueden ser definidas como acciones gubernamentales coherentes e integradas, lo que permitiría otorgarles el título de política pública y reconocer la existencia no sólo de una política social, sino de una política de asistencia social; sin embargo, las diferencias entre estas acciones radican en sus objetivos.

De acuerdo con Criel *et al.* (2008: 348) el objetivo de la asistencia social es “garantizar a cada ciudadano una vida digna”, lo cual se encuentra fuertemente relacionado con la responsabilidad de garantizar los estándares mínimos de humanidad; mientras que Coffey (2004), Hall y Midgley (2004) y Donati y Lucas (1987) señalan que el propósito de la política social es realizar un impacto en el bienestar de la población.

De esta forma se deduce que el objetivo de la asistencia social es garantizar que la población alcance los niveles mínimos de bienestar que le permitan mantener una vida

digna como ser humano; mientras que la política social va más allá de lograr este nivel al pretender alcanzar la igualdad de oportunidades y derechos entre la población con el propósito de incrementar su bienestar.

En un análisis más profundo de las diferencias entre estas políticas, Montoro (1997) y Herrera y Castón (2003) determinan que la asistencia social es el modelo de política social más básico pues se encuentra relacionado con los valores éticos de caridad o beneficencia existentes en una sociedad, sin pretender lograr un impacto o cambio en sus estructuras. La política social, en su modelo más desarrollado, se relaciona con la realización de los derechos que posee el ciudadano, de tal forma que pueda lograr una igualdad de oportunidades para incrementar su bienestar.

Estos autores establecen claramente que los modelos de asistencia social y política social no son evolutivos sino que coexisten en las sociedades actuales debido a que es posible observar en nuestro país la implementación de acciones propias de los modelos de política social como asistencia social y como realización de derechos. Estas políticas atienden a diferentes sectores de la población, por lo cual se pretende que exista un progreso en la atención proporcionada a la población objetivo. Así, la asistencia social será responsable de proveer a la población más vulnerable de la sociedad aquellos productos y servicios que le permitirán alcanzar el nivel de bienestar mínimo que la misma sociedad determine, esto en aras de garantizar los derechos básicos del ser humano; sin embargo, una vez alcanzado este estado la política social deberá proporcionar a este grupo de población el acceso a las oportunidades y los derechos que le permitan alcanzar el nivel de bienestar individual o socialmente deseado. Este enfoque permite considerar que la asistencia social y la política social son acciones complementarias que los diversos órdenes de gobierno realizan en aras de proporcionar los bienes y servicios requeridos para el deseado desarrollo social.

Por sí sola, la asistencia social beneficiaría a un grupo de población que no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas, excluyendo a aquellas que se encuentran por encima de esta situación pero no logran acceder a los bienes y servicios necesarios para la realización de sus derechos sociales y civiles; así, la política social por sí misma se concentraría en el aseguramiento de los derechos mencionados y excluiría a la población incapaz de cubrir sus principales necesidades.

La complementariedad de la política social y la asistencia social es un elemento que propicia la confusión entre una y otra, por ello es necesario enfatizar que si bien son complementarias, son diferentes y sus objetivos son distintos. En el siguiente apartado se describen los principales elementos que permiten distinguir este tipo de acciones sociales.

Criterios de diferenciación

En la actualidad los gobiernos, particularmente los municipales, ponen en marcha acciones sociales catalogadas comúnmente como política social; esta confusión no debe existir pues es posible identificar al menos cuatro criterios que permiten diferenciar la política social y la asistencia social a través del diseño de los programas municipales.

Es importante reconocer que estos criterios no son definitivos ni pretenden determinar el impacto o evaluar el diseño del programa, ya que sólo se convierten en una primera aproximación para identificar los elementos distintivos de estas acciones sociales en los espacios municipales, considerando su futura discusión y perfeccionamiento.

Criterio de objetivo

La principal diferencia entre la política social y la asistencia social es el objetivo de las acciones instrumentadas. Como se mencionó anteriormente, las definiciones y los propósitos de estos campos de intervención son distintos y pretenden beneficiar a la población objetivo de manera diferenciada.

Si el propósito de la política o el programa es la satisfacción de una necesidad inmediata, entonces se hace referencia a la asistencia social, y si el objetivo es la realización de algún derecho social o civil, entonces las acciones se relacionan con la política social. Esta diferencia parece sencilla, pero no siempre es posible determinar si una acción es considerada parte de la política social o la asistencia social con sólo observar su objetivo. Por esta razón plantearé un ejemplo concreto: ¿cómo clasificar un programa que otorga una despensa a una familia de escasos recursos? Inicialmente y por lo planteado antes, se considera que será una acción de asistencia social debido a que satisfará una necesidad inmediata; no obstante, podría considerarse su intención de garantizar el derecho a la alimentación y por ende considerarse parte de la política social; por ello es necesario recurrir a los siguientes criterios.

Criterio de efecto

El principal propósito de una política pública es resolver un problema que es considerado público, por lo cual se espera que exista un efecto sobre éste una vez realizada la intervención. La política social pretende generar una mejora en las condiciones necesarias para garantizar la realización de los derechos sociales, mientras que la asistencia social procura que sus acciones satisfagan las necesidades inmediatas de la población que le permitan acceder a un nivel de bienestar mínimo satisfactorio.

Por lo anterior se considera que existen diferencias entre la política social y la asistencia social al analizar la duración del efecto de la intervención, entendido como el resultado

de la intervención una vez consumido el apoyo otorgado por un programa. Se considera que el efecto de la asistencia social será temporal al pretender satisfacer las necesidades básicas de los individuos, las cuales tienen un carácter apremiante e inaplazable, así, una vez consumido el apoyo otorgado, la necesidad se satisface instantáneamente, mientras que el efecto de la política social será perdurable al pretender influir sobre los problemas que limitan el acceso al cumplimiento de los derechos sociales de los individuos, pretendiendo tener un efecto que se prolongue una vez consumido el beneficio otorgado por el programa. Ante estas diferencias las características del efecto de la intervención se convierten en la segunda diferencia que se puede identificar en el diseño de los programas de asistencia y política social.

Retomando el ejemplo anterior, la despensa que se entrega a la familia de escasos recursos servirá para alimentar a sus integrantes por un corto periodo, por lo cual el efecto de ese apoyo sobre el problema de acceso alimentario será temporal y finalizará cuando los productos sean consumidos, por esa razón puede ser considerada una acción de asistencia social; en cambio un programa de alfabetización permitirá que la población objetivo aprenda a leer y escribir, conocimiento que permanecerá en el individuo una vez terminado el apoyo y por ende tendrá un efecto perdurable sobre él, por lo cual puede ser considerado un programa de política social.

Por otra parte, es necesario señalar que existe una acotación importante sobre el ejemplo relacionado con la entrega de despensas, ya que si este beneficio es otorgado a los beneficiarios de manera continua puede alcanzar un efecto perdurable sobre el problema identificado y garantizar su derecho a la alimentación; sin embargo, los criterios señalados hasta el momento no son suficientes para determinar si las acciones son de política social o de asistencia, situación que justifica la determinación del siguiente criterio de diferenciación.

Criterio de continuidad

El tercer criterio que permite diferenciar a la asistencia social de la política social se relaciona con la continuidad del apoyo, entendida como el seguimiento y prolongación que se proporciona a los beneficios otorgados por el programa; de esta manera se puede apoyar a la población objetivo en una sola ocasión, en dos ocasiones o en más.

Por lo anterior es posible identificar que en las acciones relacionadas con la asistencia social los apoyos proporcionados se otorgan en una sola entrega, sin que ésta se repita en ocasiones posteriores; sin embargo, la política social, por su condición de política pública debe estar representada por acciones que se desarrollan de manera continua, así los apoyos relacionados con la política social se otorgan en más de una ocasión.

Adicionalmente es necesario realizar una acotación en este criterio, debido a que otorgar un apoyo en dos ocasiones no determina la persecución de los derechos sociales, por lo

cual en este caso se hará uso de la noción de garantía señalada por Courtis (2007) a partir de la cual se plantea la necesidad de que existan mecanismos que garanticen el cumplimiento del derecho social, por lo tanto, se considera que la política social requiere que el apoyo sea entregado de manera continua en respuesta al mecanismo de garantía creado para esa política, que en la mayoría de las ocasiones se establece de manera institucional.

Siguiendo el ejemplo descrito anteriormente, la despensa que se otorga a la familia de escasos recursos será considerada una acción de asistencia social en caso de que el apoyo sea otorgado en una sola ocasión y de manera aislada; en cambio, si la despensa se entrega de manera continua como respuesta al requerimiento de los mecanismos de garantía de los derechos, en este caso el derecho a la alimentación que podría estar especificado dentro de las reglas de operación de ese programa, entonces es posible considerar esta acción política social.

Criterio de corresponsabilidad

Por último, el principio de corresponsabilidad es un elemento característico del nuevo paradigma de la política social y “establece, en realidad, que el Estado asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos” (Cohen y Franco, 2006).

De esta manera se considera que una forma de distinguir la política social y la asistencia social está relacionada con el principio de corresponsabilidad, ya que si las acciones instrumentadas requieren que los beneficiarios respondan de alguna manera al beneficio otorgado como condición de la continuidad de éste, entonces se relaciona con la política social, aunque si no existe corresponsabilidad entre el Estado y el beneficiario es posible denominar asistencia social a estas acciones.

En el ejemplo utilizado el otorgamiento de la despensa a la familia de escasos recursos sin la necesidad de una respuesta por parte de sus miembros se relaciona con la asistencia social; sin embargo, si ese apoyo se condicionará con acciones como la asistencia a los centros escolares o de salud, en ese caso se considera parte de la política social.

CUADRO 1. Criterios de diferenciación

Criterios	Asistencia social	Política social
Criterio de objetivo	Satisfacción de una necesidad inmediata	Realización de derechos
Criterio de efecto	Corto plazo	Mediano y largo plazo
Criterio de temporalidad	Apoyo en una sola entrega	Apoyo de manera continua
Criterio de corresponsabilidad	Sin corresponsabilidad	Con corresponsabilidad

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la asistencia social son aquellas acciones encaminadas a satisfacer una necesidad inmediata a través de la entrega única de un apoyo, el cual no requiere de una corresponsabilidad por parte del beneficiado y cuyo efecto, una vez consumido ese apoyo, será temporal; mientras que la política social son las acciones organizadas sistemáticamente enfocadas en la realización de los derechos sociales de la población, lo que conlleva que su efecto sea perdurable una vez consumido el beneficio otorgado por el programa; asimismo, se considera que la entrega del apoyo debe ser continua en respuesta a los mecanismos de garantía establecidos, basándose adicionalmente en el principio de corresponsabilidad.

La identificación de los criterios en las acciones sociales municipales

El diseño de la política social municipal permite identificar claramente los criterios de objetivo, efecto, continuidad y corresponsabilidad presentados anteriormente, los cuales permitirán obtener una primera aproximación a la distinción de las acciones relacionadas con la asistencia social y la política social.

Por lo anterior, y en aras de ejemplificar el uso de los criterios mencionados se hizo una revisión documental de los programas sociales instrumentados a través de las direcciones de desarrollo social de los principales municipios que conforman la zona metropolitana de Guadalajara.¹ A través de este ejercicio fue posible identificar dos programas que permiten distinguir claramente los criterios mencionados anteriormente.

Estímulos a la educación básica

En el municipio de Zapopan se pone en marcha el programa Estímulos a la Educación Básica, que tiene como objetivo “apoyar a los niños que cursan la Educación Primaria y sus familiares de recursos económicos bajos, a través de un estímulo económico y una despensa, con el fin de contribuir al mejoramiento de su rendimiento escolar” (Gobierno municipal de Zapopan, 2013). De acuerdo con el diseño del programa, se proporciona un apoyo económico cuatrimestral de 400 pesos y una despensa equivalente a 638 pesos por familia.

La Dirección General de Desarrollo Social y Humano, a través de la Dirección de Educación, es la responsable de la operación del programa, el cual tiene destinado un presupuesto de 24 millones de pesos para el año 2014, con un costo de operación de 6,800,000 pesos; así, durante la primera mitad de ese año se han realizado dos entregas de apoyos económicos y en especie, lo cual ha beneficiado a 1,900 niños inscritos en 148 escuelas del municipio.

¹ La revisión documental se realizó para los municipios de Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

Las reglas de operación del programa requieren que una vez realizada la convocatoria anual para participar en él, los planteles de educación básica sean los primeros en inscribirse. Las condiciones establecidas para la participación de las escuelas requiere que éstas sean de carácter público, se ubiquen en alguno de los polígonos de pobreza determinados por el programa Hábitat, cuenten con la totalidad de los grados de estudio (seis grados) y que los directivos del plantel tengan disponibilidad para realizar las operaciones necesarias para que el programa pueda ser operado en ese plantel.

Como parte de la operación y el control del programa existe el comité de niños becados, conformado por padres de familia cuyos hijos sean beneficiarios, quienes se encargan de apoyar a los directivos del plantel educativo y vigilar las entregas de apoyos económicos y en especie.

La selección directa de los beneficiarios se realiza considerando a los estudiantes de escasos recursos que se identifiquen en los planteles inscritos en el programa; también es necesario que el alumno cuente con un promedio de calificación mínimo de 8, así como asistir regularmente a clases. Estos criterios son importantes porque se convierten en las condicionantes para mantener la beca, de lo contrario los estudiantes corren el riesgo de perder el apoyo del programa.

Al analizar el criterio de objetivo sobre este programa es posible identificar que se encuentra relacionado con la realización del derecho a la educación, el cual es considerado un derecho social, por ello en primera instancia es considerado parte de la política social. En segundo lugar, la asistencia escolar continua y regular de los menores de edad les asegura la adquisición de conocimientos que les beneficiarán a pesar de concluir su participación en el programa, por esto se considera que tiene un criterio de efecto perdurable sobre la población objetivo.

El apoyo económico y la despensa otorgados por el programa se brinda de manera cuatrimestral, y en lo que va de este año (2014) se han realizado dos entregas; por ello en primera instancia se considera que existe continuidad, lo cual es sustentado al considerar que el mecanismo de garantía para cumplir con este derecho se encuentra establecido en las reglas de operación y el padrón de beneficios del programa, de tal forma que se asegura la permanencia de los beneficiarios en el programa y su acceso a futuros apoyos.

Por último, el programa tiene corresponsabilidad con los beneficiarios, ya que los alumnos que participan en él deben mantener un promedio mínimo de calificación y asistir regularmente a clases, de lo contrario perderían el apoyo del programa; esta situación permite determinar que existe el criterio de corresponsabilidad y que se relaciona con la política social.

Programa de apoyo a personas con capacidades diferentes

En el municipio de Tlaquepaque, Jalisco, se puso en práctica durante los años 2011 y 2012 el Programa de Apoyo a Personas con Capacidades Diferentes, que tuvo como objetivo

“apoyar a personas con capacidades diferentes mediante la entrega de insumos terapéuticos y exámenes laborales que requieren para su atención integral, y con estas acciones generar en los beneficiarios opciones necesarias para su rehabilitación mejorando a corto plazo su calidad de vida” (Gobierno municipal de Tlaquepaque, 2012).

Este programa fue instrumentado por medio de la Dirección de Desarrollo Social con un presupuesto de un millón de pesos para el año 2011, el cual se disminuyó a 300 mil pesos en 2012. Su población objetivo estaba conformada por “la población de escasos recursos del municipio con capacidades diferentes que así lo soliciten por medio de escrito de petición de cualquier prótesis requerida según el listado adjunto”² (*ibídem*). A través de este programa se otorgaron prótesis y aparatos de movilidad a la población de escasos recursos con capacidades diferentes que habitaban en el municipio. En el año 2011 se entregaron 387 aparatos auditivos, mientras que en 2012 se proporcionaron 57 sillas de ruedas, ocho bastones y tres muletas a los beneficiarios de este programa.

Como se puede observar, el criterio de objetivo de este programa es amplio y pretende la inserción laboral y la atención médica garantizando sus derechos al trabajo y la salud, por lo cual inicialmente es posible considerar que este programa tiene el objetivo de realizar un derecho social sobre la población con capacidades diferentes y por ello se considera parte de la política social.

En segundo lugar, al observar el criterio de efecto de este programa es necesario considerar los apoyos que el programa proporcionó, pues inicialmente el objetivo contemplaba un conjunto de beneficios que posteriormente fueron limitados, tal como se observa en la descripción de la población objetivo del programa, a la entrega de prótesis y corroborado a través de los instrumentos de movilidad y los aparatos de movilidad que se entregaron. De esta manera es posible considerar que el programa tuvo un efecto temporal al proporcionar de manera instantánea una solución al problema de movilidad y audición de la población objetivo. Asimismo, es importante señalar que una vez consumido el apoyo otorgado por el programa éste pierde efecto; si bien los instrumentos de movilidad entregados pueden tener una larga vida útil, puede ocurrir que requieran algún tipo de reparación o ajuste, mientras que los aparatos auditivos pueden requerir baterías para continuar siendo de beneficio para la población objetivo y los cuales quizá no puedan soportar económicamente, condiciones que no se consideraron en el programa, por lo cual se estima que este programa corresponde a la asistencia social a pesar de que fue implementado por el área responsable de la política social en el municipio.

Por otra parte, no fue posible identificar la entrega de apoyos adicionales a los señalados anteriormente, concentrándose exclusivamente en los instrumentos para facilitar la movilidad y los aparatos auditivos, dejando de lado la entrega de exámenes laborales tal como se describe en el objetivo del programa, lo que limita el efecto del programa sobre la población beneficiada.

² No fue posible identificar el listado de prótesis disponibles señalado.

La información presentada por el programa permite determinar que el apoyo se realizó en una sola entrega, por lo cual el criterio de continuidad se relaciona con la asistencia social. Tampoco fue posible identificar la existencia de reglas de operación que fungieran como un mecanismo de garantía para dar continuidad al apoyo a la población objetivo, por lo cual, una vez consumido el apoyo, no existió ninguna garantía que permitiera reemplazarlo para continuar proporcionando este beneficio a la población objetivo.

Por último, se observa que no existía un criterio de corresponsabilidad con la población beneficiada por el apoyo, ya que en este caso se otorgaba el beneficio del programa y no existía ningún tipo de condicionante ante éste; así, al considerar el resto de los criterios es posible observar que sólo el criterio de objetivos pertenece a la política social, razón por la cual se puede concluir que este programa perteneció a la asistencia social.

Como se ha observado en los ejemplos presentados, si se siguen los criterios mencionados es posible identificar si una acción social corresponde a la asistencia social o la política social. Estos criterios son útiles cuando es posible identificarlos en el diseño del programa, aunque en muchas ocasiones estos criterios se encuentran difusos en la implementación de las acciones sociales, por ello es necesario encontrar evidencia que permita interpretar los objetivos y los principales elementos del programa para contrastarlos con los criterios planteados anteriormente.

Más allá de la diferenciación

Identificar las acciones que corresponden a la asistencia social y la política social es un elemento de gran importancia porque proporciona una primera aproximación para su estudio y caracterización, lo que permite lograr el uso adecuado de los mismos en el diseño de proyectos, programas y políticas implementadas en los gobiernos municipales; aunque es importante considerar que más allá de limitarnos a su identificación, es necesario reflexionar sobre la situación actual de estos espacios de acción.

Autores como Arteaga (2001: 113) impulsan la necesidad de modificar la forma en que actualmente se realiza la asistencia social, identificando la necesidad de resignificar este concepto a partir de su reconocimiento como un derecho social, en aras de “superar la concepción de asistencialismo, donde no hay un reconocimiento de los derechos y sí un otorgamiento precario de satisfactores, en muchos de los casos con un trasfondo político clientelar para controlar la conflictividad social producto de la pobreza”.

Así, es necesario dar un paso más allá de las acciones aisladas de asistencialismo que imperan en los gobiernos municipales para transitar hacia la percepción conceptual de la asistencia social analizada al comienzo de este trabajo y que le permita ser considerada una política pública; la cual se define como “un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos

lineamientos de acción y agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente” (Aguilar, 2010).

Con lo anterior no se pretende desestimar la asistencia social ni se propone que deba ser eliminada de las responsabilidades gubernamentales, sólo se considera la necesidad de reflexionar sobre las características actuales de estas acciones en aras de encaminarlas hacia una visión más allá de la satisfacción momentánea de una necesidad.

También se considera de suma importancia retomar la complementariedad de la asistencia social y la política social identificada en sus definiciones y propósitos, ya que permiten lograr una cobertura más amplia de la población en situación de vulnerabilidad y disminuye la exclusión y la desigualdad en la provisión de bienes y servicios por parte del Estado.

Por todo ello es necesario entender y diseñar la asistencia social como una política pública y complementaria a la política social municipal, ya que desde esta perspectiva las acciones deben ser guiadas por un diagnóstico que permita identificar las necesidades y carencias de la población con objetividad, en aras de identificar el problema y encontrar e implementar la mejor solución, para finalmente evaluar las acciones instrumentadas y que no sea vista como solo un conjunto de acciones aisladas sin un propósito específico.

La asistencia social no debe perder su objetivo al asegurar las condiciones mínimas de bienestar en la población, aunque el proceso para realizarlo debe reestructurarse para lograr orientar su propósito hacia la solución de un problema público a través de acciones continuas y sistemáticas. Este enfoque permitirá que la asistencia social se aleje de la concepción en la que sólo pretende entregar satisfactores de manera aislada con dudosas intenciones, convirtiendo a la población en objetos de la caridad y no en sujetos que buscan la realización de sus derechos.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010), *Política pública*. México: Siglo XXI.
- Arellano, A. y R. Arias (2013), La política social en Jalisco. El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios. *Espacios Públicos*, 16, 93–116.
- Arellano, D. (2000). *El municipio y las políticas sociales*. Cuadernos de Debates. México: CIDE.
- Arteaga, C. (2001). Hacia la resignificación de la política de asistencia social. En Carlos Arteaga y Silvia Solís (coords.), *La política social en la transición*. México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Atria, R. (2006), *Políticas sociales: concepto y diseño. Un marco de referencia*. Working paper núm. 6. Universidad de Chile.
- Barajas, G. (2002), Las políticas de atención a la pobreza en México, 1970–2001: de populistas a neoliberales. *Revista Venezolana de Gerencia*, 7 (20), 553–578.
- Barba, C. (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.

- Barba, C. y F. Pozos (2000), Políticas federales y estatales y su efecto en el bienestar social en Jalisco. *Espiral*, vi, 87-118.
- Cabrero, E. (2003), Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México. En Jacit Jordana y Ricard Goma (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- Cámara de Diputados (2004), Ley de Asistencia Social.
- Cámara de Diputados (2004), Ley General de Desarrollo Social.
- Cardozo, M. (2003), Evaluación de políticas de desarrollo social. *Política y Cultura*, 20 (otoño), 139-154.
- Coffey, A. (2004), *Reconceptualizing social policy. Sociological perspective on contemporary social policy*. Londres: Open University Press.
- Cohen, E. y R. Franco (2006), Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias. En E. Cohen y R. Franco (coords.), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México: Flacso.
- Cordera, R. y L. Lomelí (1999), *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México*. México: Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Courtis, C. (2007), *Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*. Proyecto de protección de programas sociales, PNUD (p. 25).
- Criel, Bart et al. (2008), A comparative analysis of public social assistance system in Belgium and Health equity funds in Cambodia: an overview of lesson learned. *Studies in Health Services Organization and Policy*, 23, 347-381.
- Donati, P. y A. Lucas (1987), La política social en el Estado de bienestar: el desafío de los sistemas complejos. *Reis*, 37, 57-68.
- Eardley, T. et al. (1996), *Social assistance in OECD countries: country reports*. Research report no. 47. Londres: Department of Social Security.
- García, L y J. Rosas (2013), La institucionalización de la política social en los gobiernos municipales mexicanos. Ponencia presentada en el VIII congreso IGLOM, Los municipios mexicanos hoy: ¿autonomía o centralización? (25-27 septiembre), México.
- Gobierno municipal de Tlaquepaque (2012), Información fundamental del programa de apoyo a personas con capacidades diferentes 2012. Recuperado de www.tlaquepaque.gob.mx
- Gobierno municipal de Zapopan (2013), Información fundamental de programas sociales. Mayo de 2013. Recuperado de www.zapopan.gob.mx
- Guillén, T. (2003), Municipio y política social. En Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales; una agenda en construcción*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hall, A. y J. Midgley (2004), *Social policy for development*. Londres: Sage Publications.
- Herrera, M. y P. Castón (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Howell, F. (2001), Social assistance – Theoretical background. En I. Ortiz (ed.), *Social Protection in Asia and the Pacific*. Manila: Asian Development Bank.

- Huerta, M. del R. (2006), La asistencia social en México. *Letras Jurídicas*, 14, 1–14.
- Lustig, N. y M. Székely (1997), México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. Working paper. Washington, D.C.: BID.
- Marshall, T. H. (1998), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Millán, H. (2001), Política social y teoría de la justicia. Los fundamentos del combate a la pobreza extrema en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, III (9), 63–92.
- Montoro, R. (1997), Fundamentos teóricos de la política social. En C. Alemán y J. Garcés (eds.), *Política social*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ordóñez, G. (2002), El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. *Región y Sociedad*, XIV (24), 99–144.
- Ordóñez, G. (2012). “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México. *Polis*, 8 (1), 213–240.
- Rawls, J. (1995), *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ríos, G. (1996), La pobreza en Jalisco y sus regiones. *Carta Económica Regional*, 48, 10-12.
- Rosas, J. (2009), Capacidades de los gobiernos municipales para promover el desarrollo social. Ponencia presentada en el VI congreso IGLOM, Desarrollo sustentable, cohesión social y democracia participativa (1 a 3 de octubre), México.
- Sánchez, A. y M. García (2007), Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social. Ponencia presentada en el V congreso IGLOM, Los retos de la democracia local (5 y 6 de octubre), México.
- Sánchez, A. et al. (2001), Hacia la evaluación de impacto de la política social municipal en Jalisco. Ponencia presentada en el VII congreso IGLOM, Enfrentar la crisis y construir alternativas desde el gobierno local (14 a 16 de noviembre), México.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Sottoli, S. (2002), La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8 (34), 43–63.
- Velázquez, L. A. et al. (1996). La pobreza en Jalisco: una comparación regional. *Carta Económica Regional*, 46, 26–32.
- Venegas, A. y P. Castañeda (2006), Mapa de la pobreza urbana en la zona metropolitana de Guadalajara y definición de las zonas marginadas para la aplicación de políticas públicas. *Carta Económica Regional*, 18 (96), 3–15.

Contaminar para competir. Contaminación industrial del río Santiago en Jalisco*

Cindy McCulligh

Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Unidad Occidente

Resumen El propósito de este trabajo es describir cómo se manifiesta la ausencia de la autoridad en el caso de la contaminación de origen industrial del río Santiago en Jalisco y demostrar cómo este caso pone en tela de juicio la regulación ambiental en el país, en particular el abordaje del tema del saneamiento y el control de las descargas por parte de las autoridades del agua en México, específicamente de la Comisión Nacional del Agua. El artículo resalta el rezago en tratamiento y control de vertidos industriales en el plano nacional, para luego analizar los datos disponibles para el caso del río Santiago. Evidencia la insuficiencia de la normatividad y los sistemas de tratamiento actuales para resarcir los daños infligidos al río y los escasos resultados del trabajo de inspección que realiza la autoridad federal.

PALABRAS CLAVE: contaminación, agua, industria, río Santiago, regulación ambiental, justicia ambiental.

Abstract The purpose of this paper is to describe how the absence of government regulation is evident in the case of the industrial pollution of the Santiago river in Jalisco and to demonstrate how this case calls into question environmental regulation in Mexico, in particular the wastewater treatment strategies of the water authorities, especially the National Water Commission. The article highlights the lack of treatment and control of industrial effluents nationally, and then analyzes the data available for the Santiago river. Evidence is laid out of the deficiencies of current legislation and treatment systems to protect the river as well as of the minimal results of the inspections carried out by federal authorities.

KEY WORDS: pollution, water, industry, Santiago river, environmental regulation, environmental justice.

* Una versión de este trabajo se presentó en el marco del V Encuentro Nacional y II Internacional sobre Estudios Sociales y Región (ENESOR), convocado por el Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara, realizado del 12 al 14 de octubre de 2012 en Ocotlán, Jalisco.

Introducción

México es el país más competitivo en términos de costos e impuestos. El país tiene un bajo nivel de costos por hora para trabajadores industriales, una carga tributaria baja en general e impuestos ambientales favorables para las empresas (“*business-friendly*”).

–Global Benchmark Report 2011

El reporte citado arriba, publicado por la Confederation of Danish Industry (CDI), compara a los 33 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),¹ además de los llamados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), con base en 86 parámetros para analizar sus fortalezas y debilidades en la economía global. Como indica la cita, México destaca por tener, con mucho, los niveles de compensación por hora en la manufactura más bajos de la OCDE, los ingresos fiscales más bajos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) y, en relación con sus impuestos ambientales, es el único país que reporta un rendimiento negativo como porcentaje del PIB (CDI, 2011: 58–62). Este reporte es destacado en su sitio web por ProMéxico, un organismo del gobierno federal mexicano creado en 2007 con la misión de promover la atracción de la inversión extranjera directa, las exportaciones y fortalecer “la imagen de México como socio estratégico para hacer negocios”.² El actual secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Juan José Guerra Abud, ha reiterado en diversas ocasiones que no buscará el crecimiento económico a costa del medio ambiente (véase, por ejemplo, Enciso, 2012), aunque a partir de un caso específico en este ensayo se sugerirá que un análisis empírico lleva a una conclusión distinta.

En su *Agenda del Agua 2030*, publicada en marzo de 2011, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) hace mención de una crítica de los participantes en los foros para integrar este documento de la política nacional hídrica: “uno de los reclamos más recurrentes [...] fue el de la falta de presencia [de la Conagua] como autoridad responsable de cumplir y hacer cumplir la legislación y normatividad en materia de aguas nacionales” (2011a: 49). Esta ausencia de la autoridad federal responsable de salvaguardar las aguas nacionales es percibida “como una debilidad del Estado mexicano, y como una actitud contradictoria de sus postulados de preservar el recurso vital, estratégico, garante del desarrollo y de seguridad nacional” (*Ibíd.*). En el caso de la lacerante contaminación del río Santiago en el estado de Jalisco, esta ausencia se relaciona tanto con la pérdida casi total de flora y fauna ribereñas, con graves riesgos a la salud de la población que vive a orillas del río y de sus afluentes más contaminados, como el canal El Ahogado, en torno al cual se asientan

¹ México ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994.

² http://mim.promexico.gob.mx/wb/mim/links_de_interes, http://www.promexico.gob.mx/es_mx/promexico/Mision_vision_valores_y_objetivos, consultado en abril de 2013.

muchas de las industrias del llamado Corredor Industrial Ocotlán–El Salto. El propósito de este trabajo es describir cómo se manifiesta la ausencia de la autoridad en el caso de la contaminación de origen industrial del río Santiago y demostrar cómo este caso pone en tela de juicio la regulación ambiental en el país, en particular el abordaje del tema del saneamiento y el control de las descargas por parte de las autoridades del agua en México, especialmente de la Conagua.

Para contextualizar el caso presentado, el artículo comienza con una breve discusión de la regulación ambiental en México, con un análisis crítico de los esquemas neoliberales aplicados a la actividad industrial. En la segunda sección abordo el tema de la crisis del agua, resaltando el deterioro de los cuerpos de agua por contaminación como factor clave en el plano global, así como el rezago en tratamiento y control de vertidos industriales en el ámbito nacional. La tercera sección presenta el caso de la contaminación del río Santiago, seguido de una sección que analiza la contaminación industrial de este río, con énfasis en la falta de actuación gubernamental. En este sentido, pone en evidencia la insuficiencia de la normatividad y los sistemas de tratamiento actuales para resarcir los daños infligidos a este río y los escasos resultados del trabajo de inspección que presumiblemente realiza la autoridad federal. En la quinta sección se reseña brevemente el movimiento socioambiental que ha surgido en torno a esta problemática. Para finalizar, propongo que este caso demuestra la necesidad de ir más allá de la construcción de plantas de tratamiento y de controles de un número reducido de parámetros contaminantes para poder pensar en restaurar los ecosistemas acuáticos. Además de los ajustes de la política pública, se sugiere la necesidad de tener otro abordaje de la contaminación tóxica del agua, a partir del principio precautorio.³

Regulación ambiental en México

En su texto sobre la relación entre el riesgo ambiental y el papel del Estado, Gandy (1999) repasa cómo ha cambiado el papel del Estado en la gestión ambiental. En el siglo XIX, detalla, las funciones del Estado en este sentido se limitaban a asuntos como el abastecimiento del agua, sistemas de alcantarillado y la inspección de alimentos. En el siglo XX eso cambió radicalmente con un Estado que desarrolla estructuras institucionales, tanto dentro como entre los países, para abordar desde la conservación de la biodiversidad hasta el cambio climático. Con el ejemplo de Estados Unidos, Gandy describe un proceso de expansión de políticas y regulaciones ambientales a partir de la década de los sesenta,

³ No existe una definición única y aceptada para el *principio* precautorio, pero la Declaración Final de la Tercera Conferencia del Mar del Norte (1990) lo caracterizó como “realizar acciones para impedir los impactos potencialmente dañinos de sustancias que son persistentes, tóxicas y susceptibles de bioacumularse, aun cuando no haya evidencia científica para probar un vínculo causal entre emisiones y efectos”; http://www.ospar.org/content/content.asp?menu=00440109160065_000000_000000 [17 junio 2014].

seguido por un repliegue durante los setenta con un contexto neoliberal que disminuía la posibilidad para la intervención del Estado. Ya para principios de los noventa, declara, el lobby antirregulatorio había capturado agendas legislativas y se procedía a instrumentar retrocesos de logros anteriores en la regulación ambiental. Esa desregulación neoliberal lo considera sólo una intensificación de una situación preexistente ya que concluye que “la regulación ambiental siempre ha existido en un estado de tensión dinámica con los centros imperantes de poder económico y político” más de lo que los estudios académicos han contemplado (Gandy, 1999: 62). Al mismo tiempo Gandy identifica una paradoja en la coincidencia temporal de esta desregulación con un aumento de los riesgos ambientales y la ansiedad pública relacionada con ellos.

La trayectoria de la regulación ambiental en México ha seguido otra cronología. La primera ley ambiental comprehensiva en México se promulgó en 1972, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que cubría aspectos de la contaminación atmosférica, acuática y terrestre aunque sin normas suficientes para su aplicación. Hasta 1988 se aprobó una ley con mayor capacidad regulatoria, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual, además, sentó las bases para la descentralización de la gestión ambiental hacia las entidades federativas y municipios (Tetreault *et al.*, 2010).

Posteriormente, durante las negociaciones para la firma del TLCAN, en Estados Unidos diversas organizaciones expresaron su preocupación por la migración de industria de ese país a México, aprovechando la regulación ambiental más laxa y motivando una “carrera descendente” (*race to the bottom*) en la normatividad ambiental (véanse, por ejemplo, Behre, 2003; Liverman y Vilas, 2006, y Greenberg *et al.*, 2012). Se dio un robustecimiento de las estructuras y la normatividad ambiental mexicanas en esta época, con la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) y de la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (Profepa) en 1992, mismo año en que se publicó la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que contempla la participación de particulares en la operación y construcción de infraestructura y la prestación del servicio de agua, modalidades que se reforzaron con las reformas a la LAN en 2004. En relación con las descargas a aguas nacionales, en 1993 se aprobaron 44 normas para fijar límites máximos de contaminantes permitidos para una serie de sectores industriales, actividades agrícolas y el servicio público. En 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). En el ámbito de la contaminación del agua, en 1996, las normas anteriores son reemplazadas por la NOM-001-Semarnat-1996, una norma única para todos los sectores y la cual aduce serias deficiencias, como se describirá en secciones subsecuentes.

Así, la década de los noventa no atestiguó una desregulación ambiental, pero sí una apertura a la privatización tanto de tierras ejidales como de servicios e infraestructura. México también “ha mostrado liderazgo”, según la OCDE, en el pago de servicios ambientales con un programa establecido en 2003 (OCDE, 2013: 41). Con todo y su tendencia privatizadora

y puesta en marcha de novedosos instrumentos económicos, Greenberg *et al.* aseveran que “México cuenta con algunas de las leyes [ambientales] más fuertes y la primera agencia en el mundo dedicada a equilibrar la conservación y el desarrollo” (2012: 20). También señalan que las leyes son contradictorias, la aplicación es “arbitraria” y los esfuerzos regulatorios no han detenido la degradación ambiental (*Ibid.*).

Gran parte de las leyes, normas e instituciones ambientales en el país se forjaron ya en la época neoliberal y reflejan este sesgo. En su análisis de la “naturaleza neoliberal”, McCarthy y Prudham (2004) definen cuatro formas principales en las que, con discursos de competitividad, se reestructura y reduce el papel del Estado en la regulación ambiental: 1) la privatización; 2) profundos recortes fiscales y administrativos; 3) cambiar la escala de la gobernanza, con la devolución de responsabilidades a gobiernos locales (sin transferir recursos o capacidades), así como la transferencia de capacidades regulatorias “hacia arriba” a instituciones internacionales poco transparentes, y 4) el cambio de normas vinculantes a marcos regulatorios voluntarios, la autorregulación y la cooperación público-privada (McCarthy y Prudham, 2004: 276). Las sanciones por descargas en el país, como se verá, son un claro ejemplo de un fallido intento por implementar la autorregulación.

Al referirse a los procesos de neoliberalización, me parece importante retomar la conceptualización de Brenner *et al.*, quienes hacen hincapié en la existencia de sucesivas rondas de “experimentos regulatorios” en vez de concebir a las reformas neoliberales como un simple “desencadenamiento inexorable de un proyecto ideológico preconstituido y preconcebido” (2010: 190). Estos autores argumentan en torno a una visión de procesos de neoliberalización “abigarrados” (*variegated*), que no conducen a una convergencia global u homogeneidad de sistemas regulatorios sino a la “producción sistémica de la diferenciación geoinstitucional” (*Ibid.*: 184). Para estos autores los procesos de neoliberalización son inherentemente incompletos, y las crisis generadas y momentos de falla regulatoria se han aprovechado “paradójicamente” para profundizar en la reorganización regulatoria siguiendo la misma lógica de mercado (*Ibid.*: 218). El carácter desigual del neoliberalismo en distintos países es también abordado por Harvey al hablar de la “competencia entre diferentes territorios” y concluir que “el progreso general de la neoliberalización se ha visto crecientemente impelido a través del desarrollo geográfico desigual” (Harvey, 2007: 98, énfasis en el original).

Lo que no encuentro en el análisis de Brenner *et al.* ni tampoco en el trabajo de Harvey, quien enfatiza estos pagos de tributos de naciones pobres a países ricos, es un análisis más histórico de las relaciones de poder que subyacen a este desarrollo geográfico desigual del neoliberalismo. Aunque aquí no pretendo profundizar en este tema, me parece que la idea de la colonialidad es una clave importante para entender esta geografía desigual, por lo menos en América Latina. Para Héctor Alimonda, sin querer sobredeterminar la realidad actual de los países latinoamericanos, sostiene que “el trauma catastrófico de la conquista y la integración en posición subordinada, colonial, en el sistema interna-

cional, como reverso necesario y oculto de la modernidad, es la marca de origen de lo latinoamericano” (2011: 21). A pesar del espejismo de un mundo “globalocéntrico” que habrían augurado los “años de oro neoliberales” de los noventa, Alimonda argumenta que existe una “persistente colonialidad” que mantiene desigualdades y que convierte a la naturaleza latinoamericana en “un espacio subalterno, que puede ser explotado, arrasado, reconfigurado, según las necesidades de los regímenes de acumulación vigentes” (*Ibíd.*: 25, 23). En un sentido similar, Boaventura de Sousa Santos postula la existencia de un pensamiento “abismal” que radicaliza las distinciones entre territorios coloniales y territorios metropolitanos, y que sigue vigente en la actualidad (2009: 181). Este mundo dividido por “líneas abismales” separa los territorios metropolitanos, donde impera el Estado de derecho y la dicotomía regulación/emancipación, de territorios coloniales como tierras sin ley donde lo que impera es el binario apropiación/violencia (*Ibíd.*: 169). En este sentido, considero que la no aplicación de la ley y la *corrupción institucionalizada*, que se buscan demostrar en este artículo, deben entenderse como parte íntegra de la regulación ambiental en México, no como resultado de una falta de recursos presupuestarios o de actos ilícitos individuales.

Una crisis de contaminación

Se ha vuelto común en años recientes hablar de una crisis del agua, incluso de guerras del agua actuales y futuras. En México, se sabe que 176 de los 653 acuíferos del país están sobreexplotados (ASF, 2011: 64), y la Conagua reporta que el agua disponible per cápita “se ha reducido drásticamente en los últimos años”, al pasar de 18 mil metros cúbicos por persona en 1950 a menos de 4,500 m³ en 2010 (2011a: 16). A escala global, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) estima que, para el año 2025, 1.8 mil millones de personas vivirán en países o regiones con escasez absoluta del agua y dos terceras partes de la población global sufrirá por estrés hídrico.⁴

Sin embargo, muchos expertos concuerdan en el sentido de que la crisis del agua no es primordialmente una crisis de escasez física, sino una de gestión y de la calidad del agua disponible. En este sentido, Biswas y Tortajada (2009) afirman que si se da una crisis hídrica será debido a “una incesante negligencia de las prácticas adecuadas de gestión de las aguas residuales” (32). Asimismo, Arrojo (2009) asevera que la crisis “no radica tanto en problemas propiamente de escasez, sino de calidad de las aguas disponibles”, y afirma que detrás de la tragedia de 1,200 millones de personas en el mundo que carecen de acceso

⁴ La Organización de las Naciones Unidas define el estrés hídrico como una región en donde el abastecimiento del agua es inferior a 1,700 m³ por persona por año; la escasez hídrica se define como una zona con menos de 1,000 m³ por persona y la escasez absoluta existe en donde hay disponibles menos de 500 m³ de agua por persona. Recuperado de <http://www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml> [15 junio 2014].

al agua potable están “[la] falta de saneamiento y el vertido directo de los retornos urbanos e industriales al medio natural” (35). Un análisis reciente de la UNESCO concluye que, en décadas recientes, el tema de la calidad del agua ha recibido menos inversión, apoyo científico y atención pública, comparado con el tema de la cantidad del agua. Esto a pesar de que estiman que 80% del agua usada a escala global no es recolectada ni tratada, y la contaminación tóxica por fuentes industriales y sitios de residuos peligrosos lo consideran “una amenaza mayor y costo para el abastecimiento de agua segura en el mundo en desarrollo” (UNESCO, 2012: 96). Evitar una crisis del agua, pues, implica encontrar nuevas formas de gestión del agua y, de manera esencial, recuperar su calidad al restaurar la salud de ríos, lagos, acuíferos y otros cuerpos de agua.

Uno de los cuatro “desafíos” definidos como los objetivos principales de la Conagua en su *Agenda del Agua 2030* es el de *Ríos limpios*, para el cual cuantifica una “brecha de saneamiento” que, se indica, tiene que ser resuelta a través de la construcción de infraestructura de tratamiento y el funcionamiento eficiente de la existente, “para garantizar que sus efluentes cumplan con las normas respectivas” (2011a: 21). Tres iniciativas están vinculadas con este desafío, enfocadas en desincentivar la contaminación a través de subsidios para la sustitución de procesos contaminantes, aumentar las sanciones y acciones de inspección y vigilancia, así como proveer subsidios a obras de saneamiento municipales; crear normatividad sobre la contaminación por fuentes difusas (por el uso de agroquímicos), y promover la reforestación para conservar suelos (*Ibid.*). Implícito en el diagnóstico de la problemática y en las iniciativas propuestas está la creencia de que se puede resolver el problema de la contaminación de los cuerpos de agua principalmente a través de plantas de tratamiento. Al mismo tiempo, no se cuestiona la normatividad actual para controlar las descargas a aguas nacionales. Más aún, en la práctica, por lo menos en el caso del río Santiago, como se verá adelante, la aplicación de sanciones y las acciones de inspección y vigilancia son mínimas.

Como ha notado con anterioridad Flores (2009), al analizar los datos del saneamiento de las descargas en el país, existe un mayor nivel de tratamiento de las aguas municipales que las industriales. Según los datos más recientes de la Conagua, se duplicó el tratamiento de las descargas municipales al subir de 23% en el año 2000 a 46.5% en el 2011 —97.6 metros cúbicos por segundo de un total de 210.1 m³/s recolectadas a escala nacional (Conagua, 2012b: 48). En cuanto a las descargas no municipales (categoría que incluye las industriales), los datos más recientes son para 2009 cuando únicamente se dio tratamiento a 19.3% —36.7 m³/s de un caudal de 190.4 m³/s (Conagua, 2011b: 73). Este porcentaje de tratamiento no significa tampoco que las aguas cumplen con la normatividad. Con datos de Conagua de 2007 Jiménez *et al.* reportaron que sólo 44% de las aguas industriales tratadas cumplían con la norma. Así, con 15.8% de efluentes que recibían algún tratamiento en ese momento, Jiménez *et al.* calcularon que únicamente 7% de las aguas industriales generadas cumplían con la norma correspondiente (2010: 283).

La información oficial también refleja un mayor incremento en años recientes en el tratamiento de las aguas residuales municipales que de las descargas industriales: de 1999 a 2009 el caudal de origen municipal tratado aumentó en 108% de 42.4 a 88.1 m³/s, mientras que en el mismo periodo el caudal de aguas residuales industriales tratado sólo subió 67% de 22 a 36.7 m³/s (Conagua, 2011b: 74). Esto es preocupante especialmente si se toma en cuenta el impacto contaminante de estas descargas. La Conagua reporta las toneladas de DBO₅ (Demanda Bioquímica de Oxígeno a cinco días) generadas al año por cada fuente de aguas residuales, como un parámetro indicativo de la presencia de materia orgánica biodegradable en agua. En este sentido, en 2009 las descargas municipales generaron 2.02 millones de toneladas de DBO₅ (30.2% del cual fue removido en plantas de tratamiento), mientras que las descargas industriales fueron fuente de 6.95 millones de toneladas de DBO₅ (19.1% del cual fue removido) (*Ibid.*: 86). De esta manera, tomando como base sólo la DBO₅, a escala nacional, y a pesar de que el caudal es menor, las descargas industriales generaron 244% más contaminación que las municipales.

La historia no termina allí pues la comparación de aguas municipales e industriales requiere entender que hay diferencias importantes en el tipo de contaminantes que suelen verter. Las descargas industriales, señalan Schwarzenbach *et al.*, “no solamente son una fuente de DBO sino también fuente puntual de contaminación química por metales pesados y compuestos orgánicos sintéticos” (2010: 124).⁵ Con más de 100 mil compuestos sintéticos registrados, muchos de los cuales pueden ejercer efectos tóxicos a concentraciones sumamente bajas, aseveran que se requiere de importantes esfuerzos para prevenir que estos contaminantes lleguen a los cuerpos de agua (*Ibid.*: 111). En México estos esfuerzos no existen.

Evidencia de esto es la principal herramienta normativa para controlar las descargas a las aguas nacionales, la NOM-001-Semarnat-1996.⁶ Esta norma solamente regula veinte parámetros: ocho parámetros básicos, ocho metales pesados, cianuros, pH, coliformes fecales y parásitos. La norma no logra controlar la contaminación industrial y aun descargas que cumplen con la norma pueden estar aportando contaminantes tóxicos a ríos y otros cuerpos de agua. Así, un estudio de investigadores del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) afirma que mientras los vertidos industriales de diferentes giros puedan cumplir con la NOM-001, no se toma en cuenta “los contaminantes específicos de cada giro”, “provocando que la incorporación de sustancias tóxicas deteriore el ambiente acuático y cause la pérdida de flora y fauna, así como limite los usos del cuerpo receptor” (Saldaña *et al.*, 2006: 4). Para responder a esta deficiencia en la normatividad el estudio plantea la necesidad de “incluir análisis de toxicidad que puedan identificar

⁵ Todas las citas de textos en inglés son traducciones de la autora.

⁶ NOM-001-Semarnat-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. Esta norma regula los siguientes parámetros: pH, temperatura, grasas y aceite, materia flotante, sólidos sedimentables, sólidos suspendidos totales, demanda bioquímica de oxígeno, nitrógeno total, fósforo total, arsénico, cadmio, cianuros, cobre, cromo, mercurio, níquel, plomo, zinc, coliformes fecales y huevos de helminto.

aquellas descargas que introducen sustancias tóxicas y que no son detectadas por los análisis convencionales” (*Ibid.*). A pesar de que la NOM-001-Semarnat-1996 ha estado en el Programa Nacional de Normalización desde 2007, aún no se ha modificado. Lo que queda claro es que la normatividad actual no logra proteger los cuerpos de agua.

En Estados Unidos, la Agencia de Protección al Ambiente (EPA, por sus siglas en inglés) cuenta con distintas normas y lineamientos para cincuenta categorías industriales que regulan los compuestos específicos que descarga cada industria, según sus procesos productivos. En el caso, sólo para dar un ejemplo, de las instalaciones que producen químicos orgánicos, plásticos y fibras sintéticas están regulados sesenta y dos compuestos, de los cuales sólo seis (metales y cianuro) están incluidos en la norma mexicana. Las demás sustancias, bencenos, tolueno, ftalatos, etc., pueden verterse impunemente en este país, a pesar de que están reconocidos sus efectos a la salud. Varias industrias de estos giros están instaladas en el corredor Ocotlán-El Salto.

Al mismo tiempo, la NOM-001-Semarnat-1996 no sólo es deficiente en cuanto a los parámetros que contempla, sino que su aplicación es casi inexistente. En este sentido, una evaluación del desempeño ambiental de México publicado por la OCDE en 2013 resalta que, en general, la Conagua “tiene mucha dificultad para cumplir sus responsabilidades de hacer respetar las regulaciones del agua [...] teniendo 150 inspectores para controlar a 475,000 usuarios registrados y muchos más actores ilegales” (2013: 50). Cabe notar que estos usuarios y regulaciones no sólo se refieren al asunto de las descargas, sino a extracciones de agua y usos de zonas federales, entre otros temas. En el caso de las descargas, como parte de una evaluación de dieciséis normas ambientales por parte de la Semarnat en 2011, se concluye que la NOM-001-Semarnat-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales, “muestra un efecto o impacto nulo” (Semarnat, 2011: 45). En términos contundentes, manifiesta el documento que esta norma “no se cumple, lo que representa la libre descarga de contaminantes”; desde la perspectiva de los contaminadores, afirma, “es más costoso cumplir con la NOM que enfrentar las consecuencias de la falta de cumplimiento (sanciones)” (*Ibid.*). Esta falta de aplicación e inspección se confirma en el caso del río Santiago, como se detallará en seguida.

Además de la normatividad para las descargas, existe un esquema de cobros a partir de la Ley Federal de Derechos, que también deja mucho que desear, como señala una publicación del Banco Mundial (BM). Después de notar que 94% de los cuerpos de agua en México ostentan algún grado de contaminación, el documento del BM de 2007 procede a aseverar que para reducir semejante contaminación, aparte de expandir el tratamiento de las aguas residuales municipales, “el gobierno mexicano tendría que poner mucho más énfasis en la aplicación de cuotas por las descargas de contaminantes y aumentar las mismas, así como proporcionar incentivos claros para promover el tratamiento de los efluentes industriales” (Olsen y Saltiel, 2007: 295).

Resaltan la importancia de aumentar los derechos cobrados por descargas y mejorar su aplicación al citar que en 2005 se recaudaron 7.3 millones de pesos por este concepto, al tiempo que estiman los costos de la contaminación del agua en 6 mil millones de dólares anuales (*Ibíd.*: 294).

El esquema para calcular los derechos para las descargas contaminantes en México es muy limitado, y hasta fechas recientes se contemplaban montos solamente por dos parámetros. Los dos parámetros por los que la Ley Federal de Derechos (LFD) contemplaba multas eran Demanda Química de Oxígeno (DQO) —parámetro no regulado por la NOM-001-Semarnat-1996— y los Sólidos Suspendidos Totales (SST), con sanciones que iban de 0.35 a 0.41 centavos por kilogramo de DQO descargado y de 0.60 a 0.71 por kilogramo de SST. Es interesante notar, además, que los encargados de analizar y reportar la cantidad de estos contaminantes vertidos son los mismos responsables de cada descarga, quienes deben tomar la muestra, enviarla con un laboratorio certificado y reportar los resultados de manera trimestral o semestral (LFD, Artículo 278-B). La poca relevancia de los derechos que se han venido cobrando queda clara en los datos de la Conagua, donde se señala que en 2009 los pagos por descargas de aguas residuales representaron únicamente 1.7% de la recaudación total del organismo (2011b: 88). La LFD para 2014 presenta tres opciones a los poseedores de un permiso de descarga: pueden pagar sus descargas sin tratar a un costo por metro cúbico mayor (Artículo 277-B); pueden seguir pagando según sus concentraciones de DQO y SST, pero con un nuevo método de cálculo a base de un sistema de acreditamientos (Artículo 278); finalmente, quien cumple con la NOM-001-Semarnat-1996 es exento del pago de derechos (Artículo 282).

Entrevistado al respecto, Héctor Castañeda Núñez, quien fungió como director de Cuencas y Sustentabilidad de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA) de 2007 hasta marzo de 2013, así como gerente de personal de la Conagua en la administración anterior (2001-2006), evalúa la estrategia de que el encargado de una instalación industrial sea quien decide cuándo y cómo muestrear su propia descarga y qué reporte enviar a la Conagua. Para Héctor Castañeda, “la política de que fueran los propios usuarios los que se confesaran, y entonces dijeran todo lo que hacen o dejan de hacer, no ha tenido los resultados en materia de beneficio en calidad del agua de los ríos y de los arroyos en este país”. En otras palabras, dice, “ahí no vas a agarrar a nadie”.⁷

El principio de “el que contamina, paga” supone que los daños causados por la contaminación pueden ser resarcidos o revertidos a través de la aplicación de tecnología con los fondos recabados. Esta premisa es equivocada en sí debido a que algunos de los daños provocados son irreversibles por los efectos de ciertos tóxicos cuya remoción a través de sistemas de tratamiento es difícil. Tampoco, en el caso mexicano, va acompañado este principio por incentivos que promuevan la prevención de la contaminación y la reutilización del agua ni por sanciones que representen un incentivo

⁷ Comunicación personal, 25 de febrero de 2013.

económico para no contaminar. Así, este esquema de regulación ambiental neoliberal no desincentiva la contaminación ni fomenta la recuperación de los cuerpos de agua.

Un río lastimado: el caso del río Santiago

En su trayecto de más de 500 kilómetros desde el lago de Chapala hasta el océano Pacífico cerca de San Blas, en Nayarit, el río Santiago es receptor de aguas residuales municipales sin tratamiento (o con niveles bajos de tratamiento), en donde sobresalen los vertidos de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), así como de descargas industriales, lixiviados de “rellenos sanitarios” ubicados en su cercanía y escorrentía agrícola. Habitan en la cuenca del río Santiago alrededor de 7.5 millones de personas, 87% en zonas urbanas, con la mayor concentración en la ZMG, donde se asienta una población superior a 4.4 millones de habitantes (Conagua, 2012a: 26). Hasta mediados de 2012 los niveles de tratamiento de los 8.3 metros cúbicos por segundo (m^3/s) de aguas residuales municipales de la ZMG no rebasaban 1%, según datos del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), que presta servicios en los cuatro municipios principales de la zona.⁸ En mayo de 2012 entró en operaciones la primera de las dos macroplantas de tratamiento de la ZMG, la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) El Ahogado, para tratar 20% de las descargas domésticas de la ZMG. Esta planta tiene la capacidad de depurar 2.25 m^3/s de aguas residuales municipales generadas en la cuenca del mismo nombre, con una población mayor de un millón de personas.⁹

El otro 80% de las aguas negras de la ZMG serían tratadas en la PTAR Agua Prieta, proyectada para estar terminada en 2014, aunque por falta de un túnel colector, aún sin licitar, esta planta no captará las aguas de las cuencas del oriente de la ciudad y, por lo tanto, no cubrirá la totalidad de las aguas residuales restante. Ambas plantas se construyen bajo esquemas de privatización de los servicios de agua y saneamiento, a través de contratos de construcción, operación y transferencia (COT) de veinte años con empresas subsidiarias del grupo japonés Mitsui (Atlatic y Servicios de Agua Trident) y, en el caso de Agua Prieta, con la participación de la empresa mexicana ICA.¹⁰ Estas dos plantas constituyen la totalidad del programa de saneamiento impulsado por la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA) para la ZMG. Desafortunadamente, se ha entendido esto como el programa de saneamiento del río Santiago.

⁸ Entre 2007 y 2009, el último año para el cual el SIAPA proporciona datos detallados de estas plantas en sus informes anuales, las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTARS) Río Blanco y Virreyes trataron en conjunto un promedio de 82 litros por segundo, menos de 1% de las aguas residuales generadas en la ZMG (SIAPA, 2010: 38). El SIAPA presta servicios de agua y alcantarillado en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.

⁹ http://www.cejalisco.gob.mx/notas/documentos/rectificacion_ahogado.pdf, consultado agosto 2013.

¹⁰ http://www.mitsui.com/jp/en/release/2009/1190126_1351.html, consultado agosto 2013.

Al inaugurar la PTAR El Ahogado, unos meses antes de que estuviera en plena operación, el entonces director de la Conagua, José Luis Luege Tamargo, indicó que lo más importante de esta planta era que “garantiza cero descargas contaminantes al Río Santiago” y, de esta manera, logra “cumplir con una demanda de mucho tiempo de los habitantes de esta región: el saneamiento integral de las cuencas de El Atemajac y de El Ahogado”.¹¹ En esta misma ocasión Raúl Antonio Iglesias Benítez, entonces director general del Organismo de Cuenca Lerma–Santiago–Pacífico de la misma institución federal, se atrevió a decir del Santiago que “no va a haber olores ni presencia de fauna nociva, el aspecto va a cambiar de la noche a la mañana” (Ferrer, 2012). No obstante, la realidad de la contaminación del río Santiago, y lo necesario para lograr su futura restauración, es mucho más compleja.

[S]obre el río Santiago, a la altura de los municipios de El Salto y Juanacatlán, se ha presentado la mayor incidencia de contaminación por los efluentes de más de 250 industrias nacionales y transnacionales y de la misma ciudad de Guadalajara, mismas que arrojan aguas sin tratamiento, estudios han registrado la presencia de metales pesados como plomo, cromo, cobalto, mercurio y arsénico en sedimentos del Santiago (Conagua, 2012a: 25).

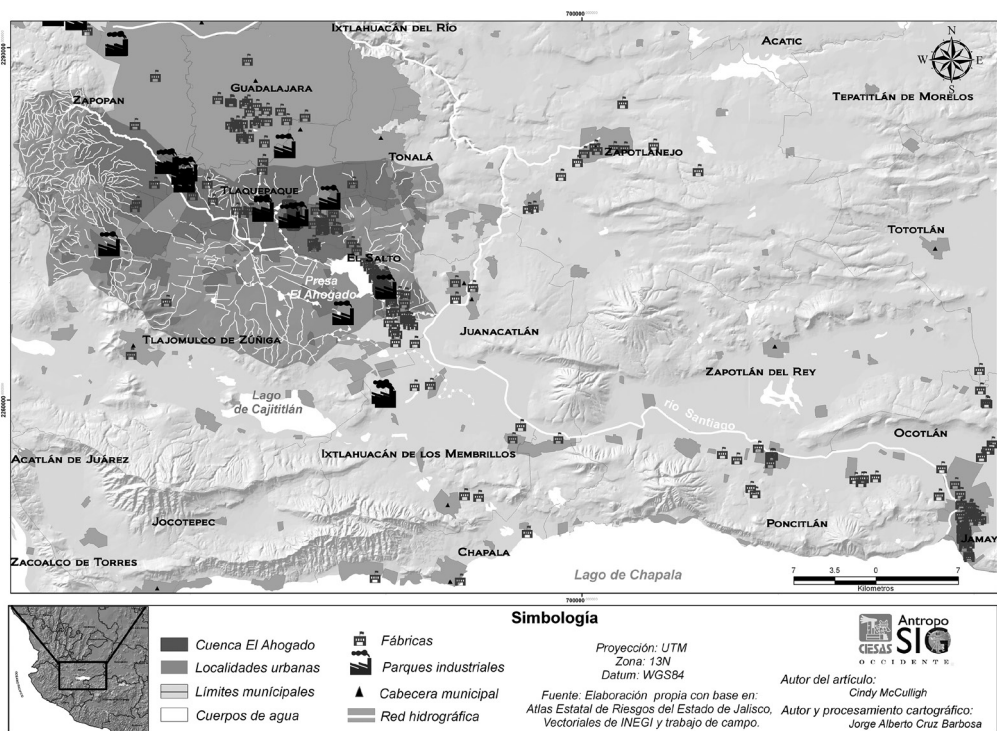
Así describe la autoridad responsable de vigilar y controlar las descargas a cuerpos de agua nacionales la situación entre estos dos municipios, sus cabeceras divididas únicamente por un estrecho puente sobre el Santiago a la altura de la otrora turística y viva cascada El Salto de Juanacatlán, y que albergan conjuntamente una población de más de 150 mil habitantes (INEGI, 2010). Es aquí donde se inauguró la primera hidroeléctrica para servicio público del país en 1893, seguida en 1896 por la fábrica textil Río Grande, la primera textilera importante en Jalisco que se ubica en el medio rural (Durand, 1985: 170). De aquí y hacia el lugar donde nace el río se extiende el Corredor Industrial Ocotlán–El Salto, el principal del estado y uno de los ejes industriales más importantes del país. Lezama ha dado cuenta de la conformación de este corredor, con la expansión de actividades al ser promovida la zona como corredor industrial, primero, como corredor Guadalajara–La Barca durante el periodo del gobernador Gil Preciado (1958–1964) y, posteriormente, como Corredor Industrial de Jalisco durante la presidencia de Luis Echeverría (1970–1976) (Lezama, 2004: 65–67). Actualmente este corredor reúne más de 300 fábricas de empresas mexicanas y transnacionales, entre las que destacan instalaciones de los giros químico–farmacéutico, autopartes, metalmecánico, electrónico y de alimentos y bebidas (CEAS, 2005: 6).

En realidad, y como muestra de la falta de atención gubernamental a esta problemática, no existe un inventario fiable de todas las instalaciones industriales ubicadas en la zona. El más reciente, incluido en un estudio de la CEA realizado en 2006, presenta un

¹¹ <http://www.presidencia.gob.mx/2012/03/diversas-intervenciones-en-la-inauguracion-de-la-planta-de-tratamiento-de-aguas-residuales-el-ahogado/>

inventario de 305 fuentes de contaminación a partir de datos exclusivamente de los ayuntamientos de El Salto, Juanacatlán, Tototlán y Poncitlán, Jalisco; de éstas 14 son fuentes pecuarias, 20 son municipales y 271 son fuentes de contaminación industrial (CEAS, 2006: 1-9). Sin embargo, es incompleto, ya que deja fuera datos de municipios como Ocotlán, Chapala, Ixtlahuacán de los Membrillos, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Tlaquepaque. Es un vacío notorio pues existe una importante concentración de instalaciones y parques industriales en la cuenca El Ahogado, la cual cubre partes de los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto (véase mapa 1).

MAPA 1. Ubicación de parques e instalaciones industriales en la Cuenca Alta del río Santiago.



Sin atender la contaminación hídrica generada por las fábricas en esta zona, es inverosímil hablar de alcanzar “cero descargas” al Santiago. Esto es un ejemplo entre muchos del sesgo que existe en el plano tanto local como nacional, en donde, en los hechos, se entiende el saneamiento únicamente como la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales de origen municipal.

Contaminación industrial del río Santiago

En concordancia con el programa de saneamiento que se impulsa, las autoridades del agua en Jalisco han afirmado en reiteradas ocasiones que la contaminación industrial es menor que la municipal y que las industrias de la zona cumplen con la normatividad. Así, Iglesias Benítez, estando aún al frente del Organismo de Cuenca, se atrevió a afirmar que las industrias que regula la Conagua “tienen plantas de tratamiento, tienen condiciones de descargas, y a lo que tenemos detectado nosotros [...] están cumpliendo con la normatividad” (Estrada, 2009). Más recientemente, en 2012 otro representante del organismo, Óscar Herrera Camacho, director de Administración del Agua, estimaba que 20% de las empresas incumplían la normatividad que regula las descargas, explicando al mismo tiempo que la Conagua no cuenta con “un ejército de inspectores para estar viendo de forma específica dónde se ubican todas y cada una de las descargas” (Velazco, 2012). De hecho, para toda la región Lerma–Santiago–Pacífico, una zona con una superficie de 191,500 km², donde habitan más de 22 millones de personas y se genera 17.1% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional (Conagua, 2012a), el “ejército” de la Conagua consta de cuatro inspectores acreditados.¹²

El panorama de cumplimiento o bajos niveles de incumplimiento no se sustenta al consultar los estudios que han analizado vertidos industriales al río Santiago. El estudio más reciente que contempló análisis de descargas fue uno realizado por el IMTA para la CEA, en donde se analizaron un promedio de 26 descargas industriales en tres campañas de muestreo entre marzo de 2009 y mayo de 2010. Estas descargas incluían las de diversas transnacionales importantes asentadas en la zona y que cuentan con plantas de tratamiento, como las empresas Nestlé, Celanese, Quimikao y Huntsman (antes Ciba Especialidades Químicas). Aun con la normatividad laxa, los niveles de incumplimiento son altos, de hecho se concluye que “las descargas industriales resultaron más contaminantes que las descargas municipales, ya que de 87 a 94% de las industrias incumplen en al menos uno de los parámetros de la NOM-001-Semarnat-1996” (IMTA, 2011: XI-2). Además, este estudio buscó detectar la presencia de algunos compuestos sintéticos tanto en descargas como directamente en el río Santiago y sus afluentes, desde su nacimiento hasta la presa Santa Rosa.

El análisis de compuestos orgánicos volátiles y semivolátiles detectó un total de 1,090 sustancias en descargas al río y en muestras de aguas del Santiago y sus afluentes (*Ibíd.*: XI-3). Sustancias o clases de sustancias encontradas con frecuencia incluyeron ftalatos (usados para hacer flexibles los plásticos y con conocidos efectos reproductivos y hepáticos), tolueno (afecta el sistema nervioso), cloroformo (exposición a largo plazo puede dañar hígado y riñones), benceno (carcinogénico), fenol (afecta al sistema

¹² Según la información disponible en la página de la Conagua, <http://www.conagua.gob.mx/Inspector.aspx?n1=5&n2=38&n3=72>, consultado en julio de 2013.

nervioso con la exposición crónica), y también compuestos hormonales.¹³ Este estudio, dado a conocer por Greenpeace México en mayo de 2012 después de una primera negativa a entregarlo por parte del IMTA, contiene un Anteproyecto de Declaratoria de Clasificación del Río Santiago. La Ley de Aguas Nacionales (Artículo 87) faculta a la Conagua para expedir Declaratorias de Clasificación de cuerpos de agua nacionales. Estas declaratorias establecen parámetros que deben cumplir los vertidos a cuerpos de agua específicos, con límites de descarga que servirán como base para fijar condiciones particulares de descarga (más allá de lo señalado en la NOM-001). Además, tales declaratorias determinan una capacidad de asimilación y dilución del cuerpo de agua, metas de calidad y plazos para cumplirlas.

La Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) elaborada por el IMTA junto con el anteproyecto incluye elementos que confirman la insuficiencia de la normatividad existente para recuperar la calidad del Santiago. Al referirse a la NOM-001-Semarnat-1996 concluye que “no regula contaminantes peligrosos al ecosistema y las personas, tal como compuestos orgánicos tóxicos”, entre otros, mientras el estudio “evidenció [la] existencia de estos contaminantes” en el río (IMTA, 2011: X-2). Así, manifiestan que comprobaron, mediante modelos matemáticos, que “aún cumpliendo las descargas con la NOM-001-Semarnat-1996, se ven superadas las metas de calidad del agua en el río Santiago” (*Ibid.*). Como parte de este mismo estudio se hizo un análisis económico costo-beneficio de los sistemas de tratamiento necesarios para cumplir con las metas de calidad expuestas en la declaratoria propuesta, tomando en cuenta 18 descargas municipales, 29 industriales con presencia de metales pesados y compuestos orgánicos sintéticos, y 18 PTARS ya en funcionamiento. Al analizar las plantas existentes, concluye el estudio que no logran remover los contaminantes al nivel necesario y recomienda “descartar esta infraestructura” en la planeación para el cumplimiento con los límites de descargas de la declaratoria, “o realizar los estudios que permitan determinar las acciones de rehabilitación correspondientes” (*Ibid.*: IX-184). Para las otras descargas, define los sistemas de tratamiento necesarios para lograr el cumplimiento con las condiciones particulares de descarga a ser implementadas y los montos de inversión estimados para cada descarga a lo largo de tres etapas con metas de calidad del agua crecientes. Para estas descargas, como para las plantas existentes, estiman el monto requerido en 9,403 millones de pesos, con una vida útil de la infraestructura de veinte años (*Ibid.*: IX-302).

La MIR referida aborda la pregunta de si la declaratoria, y por lo tanto estas inversiones necesarias en el tratamiento de las aguas, afectaría la competencia o el comercio nacional e internacional. No prevén efectos negativos sino más bien prestigio social y mayor competitividad “al alcanzar estas empresas certificaciones que las avalan como empresas limpias”

¹³ Según información de la ATSDR (Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades) de Estados Unidos, <http://www.atsdr.cdc.gov>, y la OSHA (Administración de Seguridad y Salud Ocupacional), <http://www.osha.gov/SLTC/healthguidelines/phenol/recognition.html>, consultado en agosto de 2012.

(*Ibíd.*: x-9). Una visión distinta fue expresada por el entonces secretario de la Semarnat, Juan Rafael Elvira Quezada, en respuesta a las peticiones de organizaciones de El Salto y Juanacatlán y sus aliados de que se declarara una emergencia ambiental en la zona. Así, en marzo de 2009 afirmó que “La declaración de una emergencia ambiental conlleva la parálisis de una cantidad de inversiones importantísimas en esta región” (*Mural*, 2009). Aunque estas afirmaciones se dieron en contextos y momentos diferentes, se aprecia que una vislumbra en la regulación ambiental más estricta posibles ventajas para la industria mientras que la otra lo interpreta como un freno para este sector. Desafortunadamente, es la declaración última la que más refleja la realidad que se vive a orillas del río Santiago.

El ejército de inspectores

Retomando el tema de la inspección de las descargas industriales, vale la pena repasar cómo este tema ha evolucionado en el caso del río Santiago. La llamada macro recomendación sobre el río Santiago emitida en enero de 2009 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) incluyó diversas recomendaciones que tocaban el control de las industrias de esta zona, la mayoría de las cuales fueron rechazadas por el gobierno estatal. Entre las no aceptadas está la recomendación 27, que insta a celebrar convenios interinstitucionales “a fin de asumir facultades de inspección” y lograr un mayor número de “inspectores ambientales” (CEDHJ, 2009: 242). La recomendación fue rechazada pues se afirma que “las instancias competentes realizan esa labor de inspección de acuerdo a su competencia y presupuesto” (SGG, 2009: 5). Sin embargo, no existen evidencias de que la labor de inspección se realice en forma mínimamente adecuada.

Al dar a conocer los resultados de su primer monitoreo del río Santiago, de una serie de monitoreos casi mensuales que realiza desde el 2009, la CEA Jalisco manifestó en su reporte lo esencial de este tipo de convenio: “El tema de la vigilancia e inspección de las descargas que se viertan al Río Santiago es fundamental. La CEA [...] continuará solicitando un convenio de colaboración con la Conagua para que conjuntamente se revise el cumplimiento de la calidad del agua de estas descargas” (CEA, 2009: 5).

Esta petición de la CEA a la Conagua no prosperó. Al mismo tiempo, hay evidencias de la deficiencia del trabajo de inspección de la Conagua en el caso de las descargas al río Santiago.

Para propósitos de esta investigación se solicitó a la Conagua una relación de los infractores que habían violado la NOM-001-Semarnat-1996 en la cuenca del Santiago de 2005 hasta finales de 2011. En una respuesta de dieciséis páginas de diciembre de 2011 se constata que primero el Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico de la Conagua solicitó una ampliación del plazo para responder para poder contabilizar los documentos; unas semanas después, ya agotado el tiempo fijado legalmente para su respuesta, se

informó al Comité de Información de la Conagua que “no se cuenta con la información solicitada” (Conagua, 2011c: 7). Insistió el Comité de Información y el Organismo de Cuenca respondió que tras una “búsqueda delicada y por demás entretenida”, así como “exhaustiva y minuciosa”, no hallaron infractores, “si bien es cierto que se cuenta con Visitas de Inspección en materia de descargas de Aguas Residuales también lo es que por parte de Conagua no existen denuncias ni Procedimientos Administrativos con infracciones por no cumplir o por violentar la NOM-001-Semarnat-1996 (Conagua, 2011c: 10).

Así, en un lapso de casi siete años, sus tareas de inspección no llevaron a ningún proceso contra ni una sola empresa o persona que descarga fuera de la norma; esto en una cuenca que cubre partes de siete estados (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Zacatecas, Nayarit, Durango y San Luis Potosí). Además de los datos de incumplimiento citados del estudio del IMTA, como otra muestra de lo extraño que es esto, la respuesta de la Secretaría General de Gobierno (SGG) a la macro recomendación de la CEDHJ incluye la mención de que la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (Proepa) realizó visitas de inspección a empresas de El Salto en 2008 y que turnó a la Conagua “la información de ocho empresas que rebasaban los límites máximos permisibles establecidos en la normatividad ambiental vigente para que iniciaran el procedimiento administrativo correspondiente” (SGG, 2009: 2). Esto sólo como evidencia de que otras autoridades han detectado infractores, aunque no es siquiera su área de competencia.

A partir de su experiencia en la CEA y de realizar visitas a industrias en esta zona, Héctor Castañeda explica la no aplicación de la NOM-001-Semarnat-1996 con una palabra: “corrupción”.¹⁴ Sin embargo, amplía el ámbito de esta corrupción al considerar que “la parte de inspección y vigilancia es una partecita de todo un proceso”. Señala que tiene que ver tanto con los parámetros incluidos en la norma como con las condiciones particulares que se fijan a industrias individuales:

¿Qué sucede si cuando la norma que te regula, regula ciertos parámetros que, por ejemplo, tú en tu proceso no los conoces? Pues entonces eso está muy sencillo, como que te esté doliendo la rodilla izquierda y tú te vayas al doctor y le digas que es la derecha. O, si en condiciones particulares de descarga lo que te fijan son unas cosas que no son las que tú produces, pero no porque se equivoquen sino porque ya lleva una razón de ser. [...] Luego, en la parte procesal, me refiero al levantamiento de actas, si resulta que a la hora que levantas el acta, “te equivocas” en alguna cosa a la hora de levantar el acta, y luego le avisas al usuario que te equivocaste, entonces le das toda la posibilidad de que se ampare y no le haces nada.

No ve con optimismo Castañeda la normatividad para descargas: “O evoluciona y se fortalece o elimínala, porque de plano lo peor que puedes tener en la vida es un arma legal para hacer algo y no hacer nada”. Considero que este tipo de insuficiencia normativa,

¹⁴ Comunicación personal, 25 de febrero de 2013.

tanto por los limitados parámetros regulados como por su constante no aplicación, puede denominarse una *corrupción institucionalizada*.

El listado de las inspecciones que Conagua realizó en 2011, que publica en su portal de internet, muestra que en 2011 en el estado de Jalisco se inspeccionaron únicamente 32 descargas, de las cuales sólo once eran de empresas (las demás eran de personas físicas, fraccionamientos, ayuntamientos u otras instituciones públicas). Esta cifra subió a 51 descargas inspeccionadas en 2012, 29 de las cuales eran de vertidos industriales.¹⁵ Así, parece que se realiza un número reducido de inspecciones, que entre 2005 y 2011 no llevaron a ninguna sanción. Al ver este panorama se constata la conclusión a la que llegó Flores en su análisis de la Cuenca Lerma Chapala, en donde al considerar el reducido número de inspectores y los escasos derechos cobrados por las descargas asevera que “dejan en manos del empresario industrial una decisión que en términos de rentabilidad parece muy tentadora” (2009: 141).

El movimiento socioambiental en torno al río Santiago

Conocido por sus nubes de espuma tóxica y olores nauseabundos, el río Santiago en la zona de El Salto de Juanacatlán bien puede describirse como un paisaje de la injusticia. En búsqueda de la justicia ambiental, desde el año 2001 han surgido varias organizaciones locales que exigen el saneamiento del río y la protección de la salud de los habitantes; a su vez, estas agrupaciones se han articulado con organizaciones y redes locales, nacionales e internacionales para denunciar las condiciones del río y demandar la acción del gobierno (McCulligh *et al.*, 2012). Las tres organizaciones locales principales son el Instituto de Valores Integrales y Desarrollo Ambiental (Instituto VIDA), Un Salto de Vida y el Comité Ciudadano de Defensa Ambiental. Sus acciones han sido de diversa índole e incluyen la producción de videos, mapas e informes; la realización de talleres y asambleas; vinculación con organizaciones y redes locales, nacionales e internacionales; colaboración en estudios y encuestas; la realización de marchas y protestas, así como formular denuncias y propuestas de solución.

Las primeras acciones fueron emprendidas por el Instituto VIDA con cartas a autoridades y denuncias populares ante las autoridades ambientales, así como la participación en una petición ciudadana ante la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) presentada por el Instituto de Derecho Ambiental (Idea) y otros. VIDA trabajó durante varios años en forma estrecha con el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) para documentar el caso y producir un primer informe sobre éste (McCulligh *et al.*, 2007), así como para involucrar a otras organizaciones y redes, incluyendo Greenpeace

¹⁵ http://www.conagua.gob.mx/Conagua07/Contenido/Documentos/BASE_ENE-DICIEMBRE_2011.pdf y http://www.conagua.gob.mx/Conagua07/Contenido/Documentos/12_BASE_PVI_ENE-DIC_2012_PUBLICA.pdf.

México, FIAN Internacional y Food and Water Watch. VIDA e IMDEC presentaron la queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) en abril de 2007, la cual llevó a la llamada macro recomendación por el río;¹⁶ junto con Idea expusieron el caso ante el Tribunal Latinoamericano del Agua en octubre 2007.

Un Salto de Vida (USV) es quizás la organización que más labor ha hecho en años recientes para impulsar la participación de la población local afectada. Con reuniones en plazas públicas y contactos casa a casa, han buscado ampliar la participación ciudadana para que se encuentren soluciones a la problemática incorporando el conocimiento y las expectativas de los más afectados. Un Salto de Vida ha sido, además, la única organización que resalta los impactos y el mal manejo del basurero metropolitano Los Laureles, ubicado a escasos kilómetros al norte de la cabecera municipal de El Salto y que despidе lixiviados hacia el río Santiago. USV ha participado activamente en la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA) desde su primera asamblea en la ciudad de México en septiembre de 2008, conduciendo a la conformación de un espacio regional de la Asamblea, que reúne a movimientos de seis estados del occidente del país. Actualmente USV colabora con Greenpeace México en una campaña de “tóxicos” que aborda directamente las industrias que contaminan el río Santiago y que ha producido ya un informe sobre contaminación y salud pública y un análisis de la descarga de la empresa Huntsman.¹⁷ Del análisis de dos muestras del efluente de Huntsman, empresa química estadounidense cuya fábrica en Atotonilquillo a orillas del Santiago produce colorantes para la industria textil, Greenpeace reporta que en sus laboratorios en Inglaterra detectaron 31 y 52 sustancias orgánicas persistentes, respectivamente, algunas de las cuales son altamente tóxicas.

A diferencia de USV y VIDA, el Comité Ciudadano de Defensa Ambiental (CCDA) no trabaja en las cabeceras municipales sino en las poblaciones obreras a los márgenes del tóxico canal El Ahogado, en el municipio de El Salto. Las tareas principales del CCDA han sido recolectar información sobre los problemas de salud, visitar y auxiliar a los enfermos, particularmente a las mujeres enfermas, sensibilizar a vecinos en relación con la contaminación y violaciones a los derechos humanos, así como ejercer presión sobre el gobierno a través de marchas y protestas. En su conjunto, estas tres organizaciones, junto con sus asesores y aliados, están impulsando un movimiento por sanear el río Santiago.

Desde que empezó a surgir este movimiento las exigencias, protestas, denuncias y propuestas se han dirigido en casi todos los casos a las autoridades gubernamentales de los distintos niveles (municipal, estatal y federal). Apenas con los trabajos realizados por Greenpeace México en 2012, en conjunto con USV, se empieza a interpelar directamente

¹⁶ Recomendación 1/2009 de la CEDHJ. Recuperada de [//www.cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2009/rec0901.pdf](http://www.cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2009/rec0901.pdf).

¹⁷ <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Footer/Descargas/reports/Toxicos/> y <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Prensa1/2012/Noviembre/Huntsman-tine-con-toxicos-al-Rio-Santiago/>

el sector industrial. Por el papel crítico de las corporaciones en generar los riesgos que amenazan la salud de comunidades afectadas por la contaminación ambiental, Pellow (2006) asevera que la justicia ambiental tiene que abordarse desde la “intersección de mercados y política” (224). Al estudiar el caso de la basura electrónica en Asia y las estrategias del movimiento social transnacional que ha surgido, afirma que “si los movimientos (en especial los laborales y ambientales) siguen enfocándose en el Estado–nación (y sus subgobiernos) como su único blanco, habrán dirigido en forma errónea gran parte de sus energías” (*Ibid.*: 219). Largos años de luchas en las comunidades a orillas del Santiago han tenido que enfrentar muchas veces una falta de voluntad política para tratar la problemática, en particular la contaminación industrial. Llamar a cuentas a las empresas nacionales y transnacionales asentadas en la zona, a través de estrategias diversas, podrá representar un elemento clave de los esfuerzos por recuperar la salud del Santiago y de estas comunidades.

Reflexiones finales

El enfoque en la contaminación industrial del río Santiago en el estado de Jalisco resalta las deficiencias tanto del programa de saneamiento para la zona que se ha venido instrumentando, basado casi exclusivamente en el tratamiento de aguas residuales municipales, como de la normatividad sobre descargas y el trabajo de la Conagua. No existe una protección de la calidad del agua del río ni tampoco de la salud de las comunidades que viven a orillas de este cuerpo de agua, usado como drenaje por ciudades y por un corredor industrial. Este trabajo ha demostrado cómo la normatividad es insuficiente en el caso de las descargas industriales, que son fuente de un gran número de contaminantes tóxicos no controlados, al tiempo que las labores de inspección son completamente insuficientes. Lo que queda demostrado es un patrón de comportamiento que propongo llamar una *corrupción institucionalizada*. Este análisis señala, además, que los esquemas de autorregulación neoliberales no han funcionado en el caso de las descargas de efluentes industriales.

El saneamiento del río Santiago requerirá de una agenda de acciones que comprendan desde la prevención de la contaminación hasta el fortalecimiento de la normatividad aplicable, una mayor capacidad de inspección y vigilancia, así como la aplicación de sanciones que funcionen como verdaderos desincentivos para los contaminadores. Además, considero que también de este análisis se desprenden preguntas en relación con qué implica la restauración de un río ante este tipo de contaminación química, más allá de la construcción de plantas de tratamiento o de realizar ajustes en los esquemas de regulación ambiental o aplicar tecnologías de saneamiento más sofisticadas. En este sentido, Harvey señala que es importante cuestionar por qué se generan los “residuos” tóxicos en primer

lugar. Esta pregunta, afirma, “requiere de un cambio discursivo al terreno mucho más cargado políticamente de un crítica general de las características del modo de producción y consumo en el cual vivimos” (1996: 368).

En relación con la restauración del río podemos observar, a través de la *Agenda del Agua 2030* y también del estudio más reciente del IMTA sobre el Santiago con la Declaratoria de Clasificación, que el saneamiento de las aguas se entiende como equivalente a la construcción de infraestructura de tratamiento y el control de un número limitado de parámetros de contaminantes. Cuando mucho, se hace mención de fomentar la producción más limpia e incentivar la sustitución de contaminantes tóxicos en procesos de producción, sin que haya acciones en la práctica. Esto refleja una confianza en que los problemas ambientales pueden ser solucionados por medio de más y mejor tecnología. Aunque esto no reconoce la realidad de la contaminación química y las dificultades que existen para controlarla y predecir sus impactos para la salud de ecosistemas y la salud humana. Thornton (2000) describe este abordaje como el “paradigma del riesgo”, que busca controlar la contaminación al fijar límites para sustancias individuales y expedir permisos de contaminación a empresas o individuos, con el supuesto de que la exposición resultante quedará debajo de cierto “umbral” de toxicidad. Detalla limitaciones de este paradigma, el cual no toma en cuenta sustancias bioacumulables (acumulables en los tejidos de seres vivos) o que son persistentes en el ambiente; no contempla los impactos acumulativos de distintas fuentes de contaminación ni, por lo tanto, la carga de contaminación global, y tampoco considera la inexistencia de datos toxicológicos para la mayoría de los químicos sintéticos que existen. En este último caso, resalta Thornton, que aunque se tengan datos de toxicidad de sustancias individuales no se estudian los impactos a la salud de las mezclas de químicos que existen en el ambiente y que muchas veces son exponencialmente más tóxicos que los compuestos individuales.

La opción que propone Thornton es un “paradigma ecológico”, basado en los principios de cero descargas, producción limpia con el rediseño de procesos y productos en lugar de las soluciones de “final del tubo”; que el peso de la prueba recaiga en quien produce la sustancia de probar que no es dañino en lugar de suponer que es inofensivo hasta que se pruebe lo contrario, y que el control sea de clases de sustancias y procesos en lugar de compuestos individuales (*Ibíd.*: 326). En general, llama a aplicar el principio precautorio para anticipar y prevenir daños ambientales y reducir progresivamente el uso de todos los químicos sintéticos.

La aplicación del principio precautorio y la meta de descarga cero para las industrias a lo largo del río Santiago han sido puntos de exigencia de las organizaciones de El Salto y Juanacatlán desde hace años. En el caso del río Santiago la pregunta es si esto se puede hacer compatible con un sector industrial “competitivo”, cuando la falta de implementación de las leyes y normas sobre vertidos al agua, y su laxitud, podrían ser entendidas como “ventajas competitivas” para el país.

Referencias

- Alimonda, H. (2011), La colonialidad de la naturaleza: Una aproximación a la ecología política latinoamericana. En H. Alimonda (coord.), *La naturaleza colonizada: Ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.
- Arrojo, P. (2009), El reto ético de la crisis global del agua. *Relaciones Internacionales*, 12, 33–53.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2011), *Evaluación de la política pública ambiental 11-0-16100-07-0384*. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0384_a.pdf [2 de abril de 2013].
- Behre, C. (2003), Mexican environmental law: Enforcement and public participation since the signing of NAFTA's Environmental Cooperation Agreement. En *Journal of Transnational Law & Policy*, 12 (2), 327–343.
- Biswas, A. K. y C. Tortajada (2009), Cambiar el paisaje global de la gestión del agua. En A. K. Biswas, C. Tortajada y R. Izquierdo (eds.), *La gestión del agua más allá del año 2020*. Zaragoza: Centro Internacional del Agua y Medio Ambiente.
- Brenner, N., J. Peck y N. Theodore (2010), Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. En *Global Networks*, 10 (2), 182–222.
- CDI (Confederation of Danish Industry) (2011), *Global benchmark report 2011*. Copenhagen: Confederation of Danish Industry.
- CEAS (Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, Jalisco) (2006), *Identificación y caracterización de fuentes de contaminación de las cuencas directa del río Santiago entre los municipios de Ocotlán y Tonalá, y directa del río Zula*. Guadalajara: CEAS. Recuperado de http://www.ceajalisco.gob.mx/nota_ops.html.
- y Gobierno del Estado de Jalisco (2005), *Estudio y diagnóstico en la cuenca baja “El Ahogado” y monitoreo de la laguna Cajititlán*. Guadalajara: CEAS.
- CEA (Comisión Estatal del Agua de Jalisco) (2009), *Resultados del monitoreo río Santiago, río Zula y arroyo El Ahogado en mayo de 2009*. Recuperado de http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/nota_resultados_monitoreo4.pdf
- CEDHJ (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco) (2009), *Recomendación 1/2009*. México: CEDH. Recuperado de <http://www.cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2009/reco0901.pdf>
- Conagua (Comisión Nacional del Agua) (2011a), *Agenda del agua 2030*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- (2011b), *Estadísticas del agua en México*, México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- (2011c), *Respuesta a la solicitud de información del Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (SISI IFAI) 1610100185311*. Recuperado de www.infomex.org.mx
- (2012a), *Programa Hídrico Regional Visión 2030: Región Hidrológico-Administrativa VIII Lerma-Santiago-Pacífico*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- ____ (2012b), *Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Durand, J. (1985), Siglo y medio en el camino de la industrialización. En P. Arias (coord.), *Guadalajara, la gran ciudad de la pequeña industria*. México: El Colegio de Michoacán.
- Enciso, A. (2012, 20 diciembre), Tras plantíos de transgénicos, presiones de todos lados: Guerra. *La Jornada*. Recuperado de <http://m.jornada.com.mx/index.php?articulo=034n1soc&seccion=sociedad&amd=20121220>
- Estrada, J. (2009, 1 de junio), Jalisco, con más ojo para polución que la Conagua. *Diario Público*.
- Ferrer, M. (2012, 18 de marzo), Calderón se compromete a sanear el Santiago; cambiará de la noche a la mañana: Iglesias. *La Jornada Jalisco*. Recuperado de <http://www.lajornadajalisco.com.mx/calderon-se-compromete-a-sanear-el-santiago-cambiara-de-la-noche-a-la-manana-iglesias/>
- Flores Elizondo, R. (2009), *Los afluentes y los ríos, la construcción social del medio ambiente en el Consejo de la Cuenca Lerma Chapala*. Tesis doctoral, ITESO.
- Gandy, M. (1999), Rethinking the ecological Leviathan: environmental regulation in an age of risk. En *Global Environmental Change*, 9, 59–69.
- Greenberg, J., T. Weaver, A. Browning–Aiken y W. Alexander (2012), The neoliberal transformation of Mexico. En Thomas Weaver *et al.* (eds.), *Neoliberalism and commodity production in Mexico*. Colorado: University Press of Colorado.
- Harvey, D. (2007), *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- IMTA (Instituto Mexicano de Tecnología del Agua) y CEA Jalisco (2011), *Actualización del estudio de calidad del agua del río Santiago (desde su nacimiento en el lago de Chapala, hasta la Presa Santa Rosa)*. México: IMTA.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010), *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/preliminares2010.aspx>
- Jiménez, B., J. C. Durán y J. M. Méndez (2010), Calidad. En B. Jiménez, M. L. Torregrosa y L. Aboites (eds.), *El agua en México: cauces y encauces*. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Lezama, C. (2004), *Percepción del riesgo y comportamiento ambiental en la industria*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Liverman, D. y S. Vilas (2006), Neoliberalism and the environment in Latin America. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 327–63.
- McCarthy, J. y S. Prudham (2004), Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35, 275–283.
- McCulligh, C., J. C. Páez y G. Moya (2007), *Mártires del río Santiago: Informe sobre violaciones al derecho a la salud y a un medio ambiente sano en Juanacatlán y El Salto, Jalisco, México*. Guadalajara: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C.
- ____, Tetreault, D. y P. Martínez (2012), Conflicto y contaminación: El movimiento socio-ecológico en torno al río Santiago. En H. Ochoa y H. Bükner (coords.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. México: ITESO.

- Mural* (2009, 21 de marzo), Prefieren dinero a río limpio.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2013), *OECD environmental performance reviews: Mexico 2013*. París: OECD.
- Olsen, D. y G. Saltiel (2007), Water resources – Averting a water crisis in Mexico. En *Mexico 2006–2012: Creating the foundations for equitable growth*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Pellow, D. (2006), Transnational alliances and global politics: new geographies of urban environmental justice struggles. En N. Heynen, M. Kaika y E. Swyngedouw (eds.), *In the nature of cities: Urban political ecology and the politics of urban metabolism*. Nueva York: Routledge.
- Saldaña, P., A. Lerdo de Tejada, M. Gómez y R. López (2006), *La importancia de incluir análisis de toxicidad en descargas industriales y municipales que afectan a los cuerpos receptores*. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/mexico13/068.pdf>
- Santos, B. de S. (2009), *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI.
- Schwarzenbach, R., T. Egli, T. Hofstetter, U. von Gunten y B. Wehrli (2010), Global water pollution and human health. *Annual Review of Environment and Resources*, 35, 109–36.
- Semarnat (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2011), *Evaluación de instrumentos normativos del sector ambiental*. México: Semarnat. Recuperado de <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001056.pdf>
- SGG (Secretaría General de Gobierno) (2009, 19 de febrero), *Oficio No. SAJ/242/2009*. Guadalajara: México.
- SIAPA (Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado) (2010), *Informe anual 2009*. Guadalajara: SIAPA. Recuperado de http://www.siapa.gob.mx/transparencia/pdf/III_informe_SIAPA_printable%5B1%5D.pdf
- Tetreault, D., C. McCulligh y R. Flores (2010), La exigibilidad de los derechos ambientales en México: el caso del río Santiago. En E. Valencia (coord.), *Perspectivas del universalismo en México*. México y Guadalajara: Fundación Konrad Adenauer, Universidad de Guadalajara / ITESO, 121–132.
- Thornton, J. (2000), Beyond Risk: An Ecological Paradigm to Prevent Global Chemical Pollution, *International Journal of Occupational and Environmental Health*, 2000, 6: 318–330.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2012), *The United Nations world water development report 4: Managing water under uncertainty and risk*. París: UNESCO. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215644e.pdf>
- Velazco, A. (2012, 27 de marzo), Incumplen ley federal el 20% de las empresas que realizan descargas en el Santiago: Conagua. *La Jornada Jalisco*. Recuperado de <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2012/03/27/incumplen-ley-federal-el-20-de-las-empresas-que-realizan-descargas-en-el-santiago-conagua/>

El envejecimiento de la población, ¿un problema en el Sur también! Reflexiones sobre México, Senegal y la Georgia postsoviética*

Eveline Baumann

Centre d'Études en Sciences Sociales sur Les Mondes Africains, Américains et Asiatiques (CESSMA, UMR 245), Université Paris Diderot / Inalco / IRD

Jean Papail

Centre d'Études en Sciences Sociales sur Les Mondes Africains, Américains et Asiatiques (CESSMA, UMR 245), Université Paris Diderot / Inalco / IRD

Resumen La transición demográfica se ubica en fases diferentes en los países menos desarrollados. El crecimiento de la esperanza de vida, particularmente después de los sesenta años, y la disminución de la fecundidad —que reduce la capacidad de apoyo económico intrafamiliar— plantea de manera más problemática la cuestión social de las condiciones de vida durante la vejez. Se analiza, a partir del ejemplo de tres países (Senegal, Georgia y México), la diversidad de las respuestas a este nuevo desafío socioeconómico, las dimensiones y las combinaciones de los diferentes tipos de solidaridad, en un contexto donde las políticas públicas y los mecanismos institucionales de apoyo a este sector de la población son sometidos a reglas impuestas por las agencias internacionales. Finalmente, se sugiere métodos de investigación que toman en cuenta los diferentes aspectos de la solidaridad intergeneracional.

PALABRAS CLAVE: Senegal, Georgia, México, envejecimiento, solidaridades, pensiones de jubilación.

Abstract The demographic transition is located at different phases in the least developed countries. The growth of the life expectancy, particularly after the age of 60, and the decrease of the fertility—which reduces the ability of intra-family financial

* Agradecemos la colaboración de Abdoulaye Fall y Catherine Paquette para la elaboración de este artículo.

support— set out more problematic, the social question of the life conditions during the old age. The diversity of the answers from three countries to this new challenge socio-economic has been analyzed (Senegal, Georgia and Mexico). The dimensions and combinations of different types of solidarity, in a context where public policies and institutional mechanisms of support to this sector of the population are subjected to the rules imposed by international agencies. Finally suggested research methods allow to take into consideration the different aspects of intergenerational solidarity.

KEY WORDS: Senegal, Georgia, Mexico, ageing, solidarities, retirement pensions.

Si bien el envejecimiento de la población y las relaciones intergeneracionales en los llamados países “ricos” han sido objeto de muchas investigaciones y estudios académicos —se piensa sobre todo en los relacionados con las investigaciones transnacionales como SHARE y OASIS¹— el conocimiento es más limitado en los países del Sur, tanto en el sentido literal como en el metafórico.² Aunque éstos también se enfrentan cada vez más al reto del envejecimiento, y durante las próximas décadas van a ver crecer su proporción de personas mayores en dimensiones hasta ahora desconocidas en el mundo (Lloyd-Sherlock, 2010) como efecto de décadas anteriores de alta fecundidad y de la fuerte reducción de la mortalidad. No es sin embargo el envejecimiento como tal —resultado “natural” del proceso de desarrollo— lo que crea el problema, sino la casi simultaneidad de esta expansión demográfica con el predominio de la economía de mercado y los múltiples *shocks* que están asociados a ella.

En el Sur el avance del mercado suele ir acompañado de la degradación de los estatus y de las condiciones de trabajo, lo que pone en peligro la contribución financiera de la población activa a las políticas públicas, con el riesgo de desestabilizar el contrato social. La creciente integración de estos países en el comercio globalizado también se asocia con normas que pueden socavar o contradecir las prácticas cotidianas de las personas. Por lo tanto, la creciente individualización, entendida como la tendencia a privilegiar proyectos personales o a lo mejor la solidaridad con la familia nuclear y las relaciones funcionales —en contraposición a la solidaridad con el grupo ampliado y con lazos basados en el origen étnico o el lugar de residencia— también puede crear tensiones en las relaciones interpersonales.

¹ Los trabajos de SHARE (Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe) cubren 55 mil personas mayores de cincuenta años en veinte países europeos [<http://www.share-project.org/>]; los de OASIS (Old Age and Autonomy. The Role of Service Systems and Intergenerational Solidarity) fueron Noruega, Inglaterra, Alemania, España e Israel. Véase Lowenstein y Ogg (2003).

² Aun si en algunos países latinoamericanos como México existe una abundante bibliografía sobre este tema (véase nota 7).

Mientras tanto, los países de Sur, deseosos de beneficiarse no sólo de la consideración de la comunidad internacional sino también de los flujos de la ayuda o de la cancelación de la deuda internacional, deben supuestamente aceptar las instrucciones emitidas por las agencias de desarrollo. Estas instrucciones se refieren a las políticas públicas destinadas a ser compatibles con la economía de mercado.³ Son muchas facetas de la “modernización” a las cuales los países en desarrollo no siempre son capaces de proporcionar respuestas adecuadas. Los ancianos mismos llevan la peor parte de este conjunto de obligaciones y su inclusión social puede debilitarse por ellas. De ahí la necesidad de adaptar los mecanismos privados y públicos a la nueva situación.

Nuestras reflexiones —que forman parte de un conjunto de trabajos en curso— provienen de la siguiente observación: el bienestar de las personas mayores consiste en una pluralidad de dimensiones de la vida cotidiana. Entre ellas, la salud, los aspectos materiales y las relaciones sociales son decisivas.⁴ Tres países, México, Senegal y Georgia serán examinados aquí, ilustrando la diversidad del Sur⁵ (Apéndice, cuadro 1). Una diversidad no sólo relativa a las estructuras demográficas, a las riquezas producidas, a la participación en los flujos globales (de bienes y servicios, de hombres y de normas) sino también a las actitudes de aprecio a los valores familiares más o menos pronunciadas y a la trayectoria de las políticas sociales: se están dando reformas notables en México, tentativas de adaptaciones graduales pero no menos innovadoras se llevan a cabo en Senegal, rupturas históricamente sin precedentes ocurren en la Georgia postsoviética.

Examinaremos en primer lugar el estado de envejecimiento en los tres países, para interrogar posteriormente las solidaridades públicas⁶ entre generaciones, así como las privadas e interpersonales hacia las personas de edades mayores. Estos dos niveles se articulan, pueden competir, así como pueden complementarse entre sí. Esto nos llevará

³ Estas políticas económicas, derivadas del llamado “consenso de Washington”, desarrollado alrededor de 1990, consisten en un listado de una decena de medidas aceptadas por diferentes instituciones (FMI, B.M., Reserva Federal, Congreso de Estados Unidos, *think tanks*...) para impulsar el crecimiento económico: disciplina presupuestaria, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización financiera y del comercio internacional, tipo de cambio competitivo, privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados, protección de la propiedad privada, eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas.

⁴ Véase el Grupo WHOQOL (1998). El equipo estudió la calidad de vida tal como está percibida en quince países para concluir que estas dimensiones —a las cuales otros autores agregan la dimensión de seguridad— se pueden encontrar en contextos culturales muy diferentes.

⁵ Además de presentar características muy contrastantes en los planes demográficos, económicos y sociales, para ilustrar el propósito del artículo, era necesario contar en cada país con bases de datos amplias y confiables, o por lo menos con publicaciones que permitieran compensar carencias en estas áreas (caso de Senegal). La elección de estos países se debe, por otra parte, a la existencia de estudios en curso relacionados con el tema y el conocimiento particular acumulado por los autores sobre ellos.

⁶ Las solidaridades públicas se refieren a los diversos programas de ayuda a las personas en la vejez, ejercidos por los diferentes niveles de gobierno, mientras que las solidaridades privadas se refieren sobre todo a las ayudas familiares.

a sugerir métodos de investigación que permitan dilucidar a través de investigaciones multidisciplinarias estas articulaciones e identificar complementariedades y antagonismos entre las diferentes manifestaciones de solidaridad.

Envejecimiento demográfico: situaciones contrastadas...

México: los contragolpes de una fuerte fecundidad y de la baja de la mortalidad

El envejecimiento afecta a casi todos los países del Sur, pero presenta casos muy contrastados. Los tres países seleccionados permiten ilustrarlo. Es en México donde la evolución del fenómeno es particularmente notable,⁷ como lo atestiguan series cronológicas largas (gráfica 1 y Apéndice, cuadro 2). En efecto, como contragolpe de la alta fecundidad y de la disminución de la mortalidad de los años 1930 a 1970 las generaciones sucesivas que llegan a los sesenta o sesenta y cinco años son más y más numerosas. Con una tasa de crecimiento en expansión en los grupos de mayor edad⁸ el tamaño de la población de 65 años y más aumentó de 1.2 millones en 1960 a 8.2 millones en 2012, una multiplicación de casi siete mientras que al mismo tiempo la población total se multiplicó por 3.3, debido a la disminución de la fecundidad iniciada en la década de los setenta y a la fuerte emigración internacional desde finales de los años ochenta.⁹

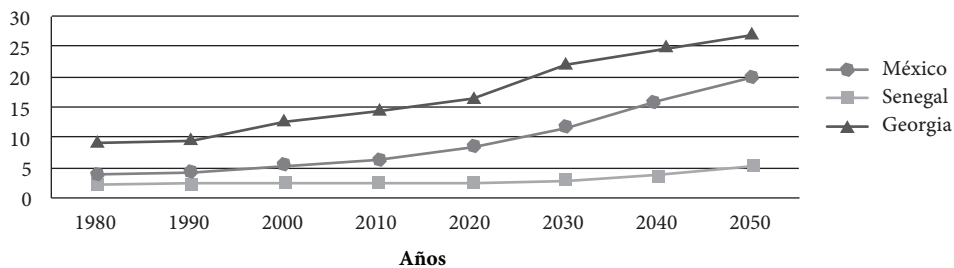
La población de 65 años y más representaba sólo 3.4% de la población total en el año 1960 y 7.2% en 2012. La esperanza de vida al nacer ha aumentado de 47 años en 1960 a 76 años en 2012, mientras que en las cohortes que alcanzan los sesenta años el aumento de la esperanza de vida a esa edad fue durante el mismo periodo de cerca de siete años, por lo que se presenta de manera más aguda la cuestión de los recursos necesarios para apoyar a esta subpoblación que abandona gradualmente sus actividades profesionales en situación de subafiliación al sistema de protección social.

⁷ Para los cambios demográficos en México, incluyendo la migración a Estados Unidos y sus implicaciones, se puede consultar a Águila *et al.* (2011), García y Ordorica (2010), Montes de Oca (2009, 2010, 2012, 2013), Partida Bush (2005), Ham Chande (2011), Wong (2001), Canales (2006, 2008), Coubes, Zavala y Zenteno (2005), Corona (2002), Nava Bolaños y Ham (2006), Zúñiga Herrera (2004), Zúñiga *et al.* (2006), Lozano Ascencio y Olivera Lozano (2007) y Papail (2004, 2010), entre muchos otros autores, además de los datos proporcionados por las diversas producciones del INEGI (censos, ENOE, Enasem, ENES) y del Conapo.

⁸ Tasa anual de 3.2% entre 1970 y 1990, 3.5% entre 1990 y 2000 y 3.9% entre 2000 y 2010 para la población de 65 años y más.

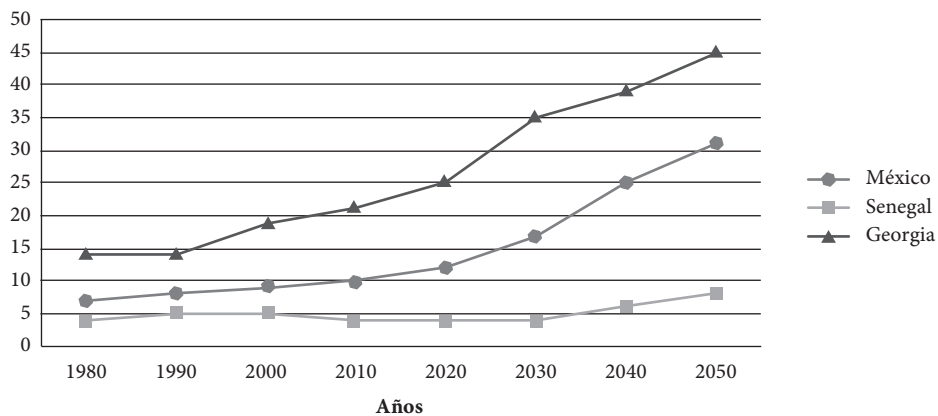
⁹ La tasa global de fecundidad bajó de 6.8 hijos por mujer en 1970 a 2.1 en 2012, por lo que en esa fecha el número de nacimientos anuales regresó al nivel de 1970 (1.8 millones), mientras que alcanzó su valor máximo (alrededor de 2.4 millones) a finales de los años noventa. El número de migrantes mexicanos en Estados Unidos aumentó de 2.2 millones en 1980 hasta 11.7 millones en 2010.

GRÁFICA 1. Porcentajes de personas de 65 y más en la población total.



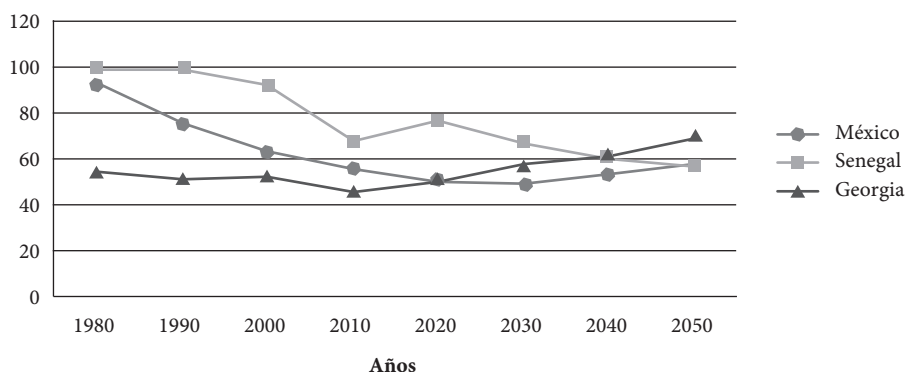
Fuente: United Nations, World Population Prospects. The 2010 Revision Population Database.

GRÁFICA 2. Proporción de dependencia en vejez.



Fuente: United Nations, World Population Prospects. The 2010 Revision Population Database.

GRÁFICA 3. Proporción de dependencia demográfica.



Fuente: United Nations, World Population Prospects. The 2010 Revision Population Database.

Senegal: un país joven que empezará pronto a envejecer

El escenario de la evolución demográfica en Senegal, “país joven” por excelencia, es muy diferente. El pico de crecimiento de la población se ha logrado en los años 1970 a 1975 (3.2%), cuando cada mujer dio a luz a 7.5 hijos y la esperanza de vida al nacer era de 43.5 años. Desde entonces Senegal comenzó su transición demográfica. Entre 2010 y 2015 la tasa de crecimiento de la población es de 2.4%, la tasa global de fecundidad es de 4.5 y la esperanza de vida al nacer es de 57.1 años. Con este nivel de mortalidad la proporción de personas mayores de sesenta años —edad en la que la pequeña minoría de los asalariados puede retirarse del mundo del trabajo— cambió sólo muy levemente y tendría incluso una tendencia a la regresión. Según proyecciones de la ONU, la proporción de la población de más de sesenta años en realidad no crecerá sino hasta la década de los años 2020.¹⁰ Sin embargo, según trabajos recientes, el envejecimiento previsto parece preocupar a las autoridades públicas (Senegal 2010; Baumann, 2013).

¹⁰ Se nota, sin embargo, una diferencia significativa entre las proyecciones de las Naciones Unidas (variante media) y los cálculos de los expertos senegaleses. Para 2025 las primeras prevén una proporción de 65 años y más de 2.4%, mientras que las segundas prevén 4.2% (Senegal, 2010: 167).

Georgia: se vive mejor en el Cáucaso...

Georgia presenta otro caso. Al igual que en otros espacios postsoviéticos, la sociedad de este pequeño país del Cáucaso sur es una sociedad que envejece, con un crecimiento negativo de la población desde su independencia, un fenómeno que la migración de los jóvenes no hizo más que acelerar.¹¹ La población se caracteriza por una notable longevidad con una esperanza de vida al nacer de 77 años en 2012, contra sólo 66.5 años en Rusia. Las personas de más de sesenta años representan más de 19% de la población total, proporción comparable a la de los países de Europa occidental.

La intensidad y el ritmo de envejecimiento toman formas diferentes en los tres países. La urgencia para adoptar medidas para garantizar la inclusión de las personas mayores no es la misma. Estas políticas, sin embargo, no pueden ignorar a las generaciones más jóvenes¹² que también se ven afectadas en su situación social por el apoyo necesario por parte de los que tienen un ingreso. De hecho, la proporción de personas mayores respecto a los activos es una cosa (gráfica 2 y Apéndice, cuadro 3), la de todas las personas económicamente dependientes, jóvenes y ancianos es otra (gráfica 3 y Apéndice, cuadro 5). Con el tiempo, las prioridades de las políticas sociales se desplazan para pasar a prestar más atención a las personas mayores, con los costos que implica para la sociedad y el tiempo dedicado por sus familiares. Pero las series largas también muestran que, a largo plazo y desde un punto de vista puramente cuantitativo, los activos mexicanos y senegaleses tendrán *a priori* un menor número de dependientes. En Georgia se producirá el fenómeno contrario, que generará automáticamente una demanda social cada vez más importante hacia el Estado.

En un contexto de crisis*México: desalarización y emigración*

En los tres países la evolución demográfica se produce en un contexto de crisis sucesivas que ponen en tensión no sólo el contrato social sino también el modelo familiar. La evolución de México es particularmente llamativa en este sentido. Muy elevada durante mucho tiempo (6.2% entre 1940 y 1970), la tasa de crecimiento del PIB se ha contraído

¹¹ La emigración comenzó a partir de la era soviética. Así, a finales de los años ochenta, importantes flujos se dirigieron hacia Israel. Consulte "Aliya from USSR is increasing", JTA Jewish new archive, 31 de octubre de 1978 (en <http://archive.jta.org/>). En el momento de la independencia muchos rusos habían dejado Georgia. Desde entonces los georgianos de "origen" se dirigen preferentemente hacia Rusia y Estados Unidos.

¹² Con, por supuesto, muy diferentes necesidades que se expresan, entre otros, en términos monetarios.

de forma gradual desde hace varias décadas (3.9% entre 1970 y 2000, 1.4% entre 2001 y 2009). De ello se desprende que desde la década de los ochenta la creciente demanda de puestos de trabajo de las nuevas generaciones que ingresan al mercado de trabajo no pudo ser absorbida (Hernández Laos, 2004; Partida Bush, 2004).¹³ El ajuste se realizó por la emigración masiva —esencialmente a Estados Unidos— y la expansión de las actividades de tipo informal, particularmente en el autoempleo. En el aspecto privado, la solidaridad entre las generaciones —pero también interpersonal si pensamos en particular en la atención a menudo proporcionada por las esposas a sus maridos—, principal componente tradicional de la atención a los ancianos, que funcionó bien en un régimen de alta fertilidad y alta mortalidad, es cada vez menos eficaz en un régimen con baja fecundidad y baja mortalidad.¹⁴ Al mismo tiempo, los mecanismos públicos de solidaridad atraviesan, también, una crisis sin precedentes.

En efecto, en materia de protección social¹⁵ la cobertura se ha visto erosionada con el desarrollo de las actividades informales, como lo indica la evolución del número de asegurados permanentes del IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) que incluye una parte cada vez más reducida de los nuevos entrantes a la fuerza laboral. Con los empleados más antiguos, los nuevos trabajadores jóvenes conforman una parte importante de la mano de obra de las pequeñas empresas de tipo informal y de los trabajadores por cuenta propia. Las trayectorias profesionales que se inician con mayor frecuencia en el “sector informal” o que lo integran en determinados momentos de la vida activa —por las crisis económicas recurrentes de 1980–1990 y el desempleo— minan las densidades de cotización de las carreras salariales, reduciendo en consecuencia las perspectivas de una jubilación más o menos adecuada.

Senegal: el imperio de la “informalidad”

La proliferación de “pequeños oficios” y del autoempleo también caracteriza el mundo del trabajo en Senegal. De hecho, sólo una persona entre cada diez trabajadores tiene un empleo asalariado, con beneficios que incluyen el pago regular, la garantía contra los despidos injustificados, la protección social, por poco “generosa” que sea, y la jubilación. Son ventajas teóricas, porque si estos trabajos están sujetos a las contribuciones de segu-

¹³ Según estimaciones de Enrique Hernández Laos (2004), se necesitaría un crecimiento del PIB de 4.6% anual entre 2000 y 2030 para absorber esta mano de obra. El crecimiento real de la economía mexicana está muy lejos de este nivel desde el inicio de los años ochenta.

¹⁴ Este régimen demográfico reduce el número de hijos sobrevivientes capaces de apoyar económicamente a sus padres sobrevivientes. De las generaciones de los treinta a las generaciones de los sesenta el número de hijos sobrevivientes a los cuarenta años, por padre sobreviviente a los setenta años se reduce de alrededor de 6.3 a 2.8 (Papail, 2010a).

¹⁵ La protección social del asalariado se basa en una contribución tripartita (empleadores, empleados, Estado), pero rara vez se aplica en pequeñas y microempresas. No obstante, los empleados en este sector, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores pueden hacer contribuciones voluntarias al sistema.

ridad social también sabemos que el incumplimiento de estas obligaciones es frecuente. En otras palabras, son también frecuentes las “informalidades” en el sector público y las empresas reconocidas (Senegal, 2004: 24). De todos modos, se trata de puestos de trabajo con características de empleos de tipo informal que representan la regla en Senegal, como en otros lugares del África subsahariana, y su participación en el empleo global es cada vez mayor.

Los programas de ajuste estructural de los años ochenta y la introducción de la economía de mercado son en gran parte responsables de esta evolución. Estos programas consisten principalmente en mantener los grandes equilibrios económicos, limitar el gasto público y orientar las finanzas públicas hacia usos supuestamente propicios al crecimiento. El “saneamiento” de la economía senegalesa se dio principalmente a través de un ajuste sobre el trabajo asalariado. Se estima que durante los años ochenta la reestructuración y la liberalización de la economía destruyeron alrededor de 16% de los empleos (Fall, 1997: 11). Por otra parte, los programas de ajuste estructural implicaron poner fin al reclutamiento en el servicio público, penalizando especialmente a los graduados de la educación superior, que antes hubieran sido contratados casi automáticamente por el Estado, lo que hubiera inducido una redistribución intrafamiliar significativa. Poco a poco, abundaron unidades de tipo informal, alimentadas, por una parte, por los llamados “déflatés”¹⁶ y, en segundo lugar, por los neocitadinos procedentes de zonas rurales afectadas por la sequía, que se insertaron en los “pequeños oficios”, por lo general en los servicios o en la intermediación comercial. El flujo hacia estas actividades no se ha detenido. En cuanto a las pensiones, la disminución del asalariado tiene consecuencias importantes. Los datos actualizados y exactos faltan, pero se sabe que la relación entre cotizantes y pensionistas se ha deteriorado considerablemente. Al mismo tiempo, como en México, la emigración es para muchos una alternativa fantaseada durante muchos años. Si se realiza, genera transferencias monetarias que benefician también a las personas de mayor edad. Volveremos sobre este punto.

Georgia: romper con el pasado soviético

En cuanto a Georgia, el empleo de tipo informal es más frecuente que en cualquier otro lugar del espacio postsoviético (GEPLAC, 2008). Afecta alrededor de 75% de los activos. Esto se debe principalmente al desmantelamiento de las estructuras de producción soviética, así como a las rupturas múltiples que siguieron. Ruptura con respecto a un sistema de cooperación subregional entre repúblicas más o menos prósperas, en primer lugar. Ruptura en cuanto a una cierta homogeneidad social después, donde las clases medias representan la gran mayoría de la población. Ruptura por fin, con respecto a la omnipre-

¹⁶ Son personas víctimas de despidos colectivos de empresas públicas o privadas o incitadas a renunciar a sus puestos a cambio de indemnizaciones.

sencia del empleo dependiente y una cierta seguridad material. La privatización o el cierre de muchas fábricas y despidos en el sector público debían conducir a una parte significativa de la fuerza de trabajo —personas mayores y mujeres en particular— a reubicarse en la agricultura de subsistencia o en un pequeño negocio independiente.

El *shock* provocado por la transición a una economía de mercado fue aún más doloroso para los georgianos, que estaban acostumbrados desde la era soviética a un sistema social altamente inclusivo, concebido como un derecho que abarcaba la seguridad del empleo, la salud, la protección en caso de incapacidad para el trabajo, las pensiones, el acceso a la vivienda, a la educación, a las diversiones, conjunto de beneficios altamente subsidiados (McAuley, 1979). Por otra parte, bajo el régimen soviético los georgianos se beneficiaban de unas condiciones de vida más favorables, porque los recursos agrícolas permitían mantener una economía subterránea particularmente dinámica, lo que les proporcionaba importantes ingresos complementarios.

Con la transición hacia una economía de mercado todo el sistema se vino abajo y expuso a una gran parte de la población de Georgia a la pobreza y a la desafiliación social. Los indicadores de pobreza y desempleo son poco confiables, pero se estima que tres o cuatro de cada diez georgianos se ven afectados por la pobreza. Los ancianos están particularmente expuestos al riesgo de pobreza y de empobrecimiento, y con mayor razón si viven solos y no tienen descendientes.

Envejecimiento demográfico ya instalado o previsible, debilitamiento creciente de la mano de obra por la adopción de la economía de mercado, proliferación de los tipos de puestos de trabajo informales que no contribuyen al esfuerzo colectivo de los impuestos obligatorios, falta de ingresos para el Estado social: tantas características comunes a los tres países que podrían desestabilizar el contrato social y las relaciones interpersonales. México, Senegal y Georgia reaccionan de manera diferenciada ante estos desafíos. Podemos interesarnos, en primer lugar, en las respuestas dadas por las autoridades públicas a escala macroeconómica y social.

Envejecimiento demográfico y mecanismos públicos de protección

México, precursor de políticas sociales globales

En los países latinoamericanos las políticas sociales tienen una muy larga tradición. La institucionalización de los sistemas de protección social se remonta a los años veinte y treinta (Quenan y Velut, 2011). Sin embargo, al no adaptarse a los cambios demográficos se encontraron con sus propios límites. Por otra parte, dado el carácter pro cíclico de las finanzas públicas, también tuvieron que soportar las consecuencias de las dificultades

económicas y financieras de los años ochenta. No es de extrañar pues que en un contexto de ajuste estructural y de reducción del perímetro del Estado los sistemas de protección social se han orientado hacia la privatización. En lo que concierne más particularmente a las reformas de los regímenes de pensiones, los países de América Central y del Sur desempeñan un papel fundamental en la globalización de las prácticas y normas (Orenstein, 2005), con Chile como precursor, que introduce el ahorro-jubilación por capitalización individual. La transición del sistema de repartición hacia el sistema de capitalización individual suele ir acompañado de dolorosos problemas para la gente.¹⁷ Inicialmente se hizo hincapié, en casi toda la subregión, sobre el pilar contributivo volviendo casi imposibles las transferencias solidarias. Los más vulnerables fueron esencialmente atendidos por programas de lucha contra la pobreza, programas que se han institucionalizado gradualmente como sistemas de transferencias condicionadas, como la Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades, extensión del programa Progresá en México (Bey 2008, Dion 2008, Niño Zarazúa *et al.* 2010). Sólo en un segundo momento el aspecto solidaridad fue introducido en los regímenes de pensiones a través del establecimiento de sistemas de pensiones mínimas garantizadas.

México también ha optado por un sistema de capitalización. Se trata de un sistema obligatorio para los activos del sector privado, con una gestión privada y planes de aportaciones definidas. Las contribuciones son pagadas por los trabajadores, los empleadores y el Estado. El Estado controla una cierta redistribución que opera en la forma de una pensión mínima equivalente al salario mínimo. Sin embargo, desde principios de los años noventa, aunque la proporción de afiliados a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) aumentó, el porcentaje de miembros que contribuyen de manera efectiva cayó (Quenan y Velut, 2011: 215). En 2004 sólo un tercio de la fuerza de trabajo contribuía efectivamente para la jubilación,¹⁸ y la tendencia a la baja ha continuado desde entonces. Existen varios factores que explican esta situación. Algunas categorías de población, como los trabajadores independientes, no están obligados a afiliarse a una AFP y el sistema en su conjunto está mal adaptado a un mercado laboral en el cual el “informal” es tan importante. Por otra parte, el sistema de pensiones sufre de una falta de confianza por parte de la opinión pública, a menudo mal informada. Por último, la tasa de sustitución relativamente baja —30% para un salario promedio¹⁹— no es atractiva para eventuales nuevos contribuyentes. Independientemente de las pensiones de jubilación, experiencias específicas

¹⁷ Sólo Brasil ha mantenido, con Venezuela, un régimen contributivo principal (reparto). La tasa de participación es baja, y los incentivos para afiliarse son limitados.

¹⁸ Datos del Conapo (Consejo Nacional de Población). El crecimiento de la proporción de contribuyentes, condicionado por la expansión económica, es muy lento. De hecho, el número de cotizantes en el sector privado aumentó en sólo 3.4 millones en nueve años, o sea, con un promedio anual de 380 mil personas. Esta cifra es mucho más baja que las cohortes anuales efectivas que llegan al mercado laboral durante este período (alrededor de 1.45 millones de personas).

¹⁹ Datos OCDE (<http://www.oecd.org/statistics/>).

de transferencias no contributivas y no condicionadas se llevan a cabo en paralelo. Por ejemplo, un programa gubernamental como “70 y más”, que se desarrolla gradualmente en todo el territorio nacional, concede a cualquier persona mayor de setenta años 500 pesos por mes, lo que representa alrededor de 20% del ingreso promedio por actividad de esta subpoblación. En general, las pensiones de jubilación representan una pequeña contribución al presupuesto de los ancianos. No es de extrañar que los mexicanos busquen entonces soluciones individuales que les permitan mantener un cierto nivel de vida.

Una medida innovadora de corta duración en Senegal

Una experiencia innovadora —pero de corta duración— se llevó a cabo en Senegal, bajo el mandato de Abdoulaye Wade. En 2006 el gobierno senegalés decidió garantizar a las personas mayores de sesenta años —independientemente de si tenían una actividad remunerada o no— algún tipo de atención médica gratuita. Medida redistributiva innovadora, el plan Sesame debía beneficiar a unas 560 mil personas. Se trataba, de alguna manera, de la versión reducida de un proyecto que las autoridades senegalesas habían anunciado previamente y que habría sido una pensión mínima universal, como en Sudáfrica. La ventaja de una fórmula como el plan Sesame comparada con una pensión de vejez universal se puede resumir de la siguiente manera: mientras que la primera se difunde directamente a los ancianos y proporciona beneficios en especie, la pensión universal de vejez puede ser captada por otros miembros de la familia y ser por lo tanto contraproducente. Éste parece ser el caso en Sudáfrica (Scodellaro, 2010).

El plan Sesame funcionó plenamente durante algunos años pues una serie de fallas limitó finalmente esta experiencia. La perspectiva de los poderes públicos fue evidentemente dictada por la emergencia. No habían pensado suficientemente en la articulación del plan con el sistema de pensiones, un sistema que ya ofrece algunos beneficios médicos. El resultado fue que ciertas categorías de la población se beneficiaron doblemente de ciertas prestaciones sociales. Además, debido a las deficiencias de organización, los servicios de salud se han enfrentado a una afluencia incontrolable de beneficiarios potenciales en un tiempo limitado, en lugar de verse confrontados gradualmente con la demanda de atención médica de la población de más de sesenta años. Esta afluencia perturbó las estructuras de gestión, sobre todo porque el Estado fue incapaz de cumplir sus obligaciones en el pago de los gastos. Poco a poco, un número creciente de hospitales se negó a dar servicios médicos gratuitos a los beneficiarios. Por último, la incontestable falta de información de la población dio lugar a requisitos injustificados por parte del personal médico que a menudo siguió exigiendo el pago de la atención como en el pasado, lo que redujo la credibilidad del plan Sesame.

Por lo tanto, las pensiones de jubilación están de nuevo reservadas a una minoría de los senegaleses. Un privilegio muy relativo, sin embargo, en la medida en que la pensión

media es de 12% de los ingresos medios. A pesar de todo, durante la campaña para las elecciones presidenciales de abril de 2012 la expansión de la protección social fue una de las promesas de todos los candidatos. Desde entonces otras preocupaciones parecen tener más prioridad en la agenda de la nueva administración. Es evidente que el todavía débil peso numérico de los ancianos en los votos (al contrario de los países europeos, por ejemplo) no representa una clientela prioritaria para los políticos, a pesar de su influencia social.

Pensiones y lucha contra la pobreza en Georgia

¿Cuál es la situación en Georgia? Es bien sabido que en el espacio postsoviético la nostalgia del antiguo régimen está muy extendida, sobre todo entre los ancianos. Georgia no es una excepción (EBRD, 2007: 48-49). Las personas de más de sesenta años reciben una pensión, independientemente de cualquier actividad económica anterior. Eran 666 mil personas en este caso en 2011, mientras que la mano de obra empleada y los empleadores son sólo alrededor de 600 mil personas.²⁰ El nivel de las pensiones era bajo —100 laris (46.50 euros) por mes todavía a principios de 2012—, mientras que el salario promedio era seis veces mayor. Desde las elecciones legislativas de octubre de 2012 Georgia está experimentando una nueva mayoría parlamentaria. Las políticas sociales se volvieron una preocupación central del nuevo gobierno. Las medidas sociales que tomó son ejemplares e incluyen, entre otras, la cobertura universal de salud. En cuanto a las pensiones, ascendieron en octubre de 2013 a 150 GEL (75 euros).

El contraste con la situación anterior a la independencia del país es notable. Un gran número de jubilados viven en la precariedad. En efecto, entre estos últimos, registrados en una base de datos que toma en cuenta el nivel de vida material de los hogares, aparecen muchos pensionistas entre los cuales los más necesitados son personas que viven solas. Esto se demuestra por el hecho de que entre los beneficiarios de la asistencia social 32% son mayores de sesenta años, mientras que su proporción en la población es de 19%.²¹ De acuerdo con declaraciones de trabajadores sociales, la situación es particularmente difícil para las personas mayores que viven solas o en parejas sin hijos. Esto parece confirmarse por los datos de los beneficiarios de la asistencia social, que indican que un tercio de ellos viven solos.²²

La situación de las personas mayores que requieren asistencia médica permanente sigue siendo particularmente difícil, porque Georgia tiene únicamente siete instituciones para personas con discapacidad de todas las edades, con capacidad para 500 personas.

²⁰ Aunque no es un régimen contributivo. Un impuesto de 25% aplicado a los salarios va directamente al presupuesto del Estado.

²¹ Para las personas de más de setenta años las proporciones son respectivamente de 22% y 11%. Fuentes: Social Service Agency [ssa.gov.ge] y National Statistics Office of Georgia [geostat.ge].

²² Generalmente, los jóvenes georgianos dejan el domicilio familiar cuando se casan, pero la cohabitación intergeneracional de parejas es frecuente.

Como en la era del gobierno Saakashvili, las pensiones de jubilación seguirán siendo un objeto de debate político muy importante en este país.²³

Estrategias individuales y familiares frente al envejecimiento y sus consecuencias

Dadas las dificultades que enfrentan los sistemas de pensiones, las personas y sus familias elaboran estrategias para mantener un cierto nivel de vida y contrarrestar los accidentes de la vida. Estas estrategias van desde el autoempleo hasta la cohabitación intergeneracional, pasando por la inversión inmobiliaria.

Seguir trabajando

Lo que llama la atención es la tasa de participación económica relativamente alta de las personas mayores en los tres países. Antes de examinar este asunto hagamos dos observaciones necesarias. En primer lugar, se debe relacionar la tasa de actividad con la esperanza de vida, que puede variar considerablemente de un país a otro. Para el periodo 2010–2015 es de 77 años en México, 74 en Georgia y sólo sesenta años en Senegal.²⁴ En segundo lugar, la tasa de participación de las mujeres mayores se puede subestimar de manera importante, a sabiendas de que están involucradas en el trabajo doméstico o trabajo familiar sin remuneración, generalmente infravalorado por la sociedad y por lo tanto no tomado suficientemente en cuenta en las investigaciones.

Una vez más la situación en México resulta particularmente llamativa. Por un lado, en lo que concierne a la población masculina es sólo alrededor de los setenta años cuando la mitad de los hombres previamente activos deja de trabajar. Entre 65 y 69 años, 56% siguen trabajando; 46% entre 70 y 74 años y 25% después de los 75 años. Por otro lado, existe una creciente feminización del empleo —la tasa de empleo de las mujeres se ha duplicado entre 1990 y 2010—, un fenómeno que también afecta a los ancianos. En efecto, según el censo de 1990, entre las mujeres mayores de sesenta años 7% eran económicamente activas. Veinte años después esta cifra había aumentado a 18%. Se encuentran estos mismos niveles de actividad en encuestas realizadas en 2011 y 2012 en dos ciudades de tamaño medio en el estado de Jalisco. Aparte de los beneficios del programa “70 y más” mencionado, el trabajo remunerado representa la fuente más frecuente de recursos entre las personas

²³ Véase “Saakashvili achète son peuple à vil prix”, *Courrier international*, 27 de julio de 2012.

²⁴ Fuente: Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2010 Revision Population Database. (http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm). Ésta es la esperanza de vida al nacer, la esperanza de vida a los sesenta o 65 años no está disponible. La diferencia entre género a favor de las mujeres es de cinco a seis años en México y Georgia, dos años en Senegal.

de sesenta años y más, con 24.4% de ellas que superan en gran medida las transferencias monetarias de la familia en México (8.5%), las pensiones de jubilación internas (7.8%), las transferencias procedentes del extranjero (6.7%) y las pensiones del extranjero (3.5%). Estos recursos no son excluyentes y algunas veces se combinan entre sí.

Una de las características del empleo de las personas mayores en México merece especial atención. Desde hace mucho tiempo las generaciones sucesivas que llegan a la edad de jubilación han comenzado un proceso de desalarización (del trabajo asalariado al autoempleo o al estatus de empleador) durante su vida laboral —apoyándose a veces sobre los recursos de la migración laboral internacional— que permite entre otras cosas superar las deficiencias de los mecanismos públicos de apoyo a la vejez. Aunque visto a menudo como una consecuencia de la falta de vitalidad de la actividad económica, esta reconversión permite extender la vida activa, garantizando un cierto nivel de recursos y reduciendo las contingencias y obligaciones de la condición asalariada.

En lo que concierne a Senegal, si los datos macroeconómicos sobre el empleo son poco confiables, una valiosa información está disponible a través de las investigaciones llevadas a cabo en 2001–2002 en siete capitales de la Unión Monetaria Oeste África, incluyendo Dakar. En esta época la edad de jubilación era todavía de 55 años, edad relativamente joven, que se explica por la reducida esperanza de vida al nacer, como hemos dicho. A principios de la década de los dos mil, 61% de los hombres de Dakar cuya edad se ubicaba entre 55 y 59 años se dedicaban a alguna actividad económica, una tasa que se reducía a 36% para aquellos entre sesenta y 64 años y a 20% para el grupo de setenta a 74 años. En las siete capitales es alrededor de los 55 años cuando se acentúan de manera importante las actividades informales (Antoine, 2007a: 13), aunque no se puede hablar de una tendencia de desalarización como puede verse en México. En cuanto a las mujeres mayores, en Dakar tienen las tasas de participación más débiles, pero cuando trabajan es casi siempre en una actividad de tipo informal.

En Georgia el trabajo de las personas mayores también es parte del habitus. En 2008, 66% de las personas de edades comprendidas entre los sesenta y los 64 años eran económicamente activas, y 41% de los mayores de 65 años. Esta situación se debe, en primer lugar, a la necesidad financiera de complementar las pensiones. Por otro lado, también se puede explicar por la actitud con respecto a la actividad asalariada, heredada de la era soviética, en el sentido de que el lugar de trabajo era a la vez un lugar de producción y de socialización. No es de extrañar pues que las personas que han alcanzado la edad de jubilación sigan yendo a su lugar habitual de trabajo. Aunque no existen datos por género, es evidente que el trabajo de la mujer en el hogar es esencial para la administración del presupuesto familiar y la cohesión del grupo doméstico. Conciérne en particular la custodia de los nietos. Esto es perfectamente consistente con la convivencia intergeneracional, muy extendida en Georgia, y con el alto costo de las guarderías, sobre todo en el sector privado.

Estas transferencias de dinero que permiten vivir o sobrevivir

A los ingresos generados por la ocupación de las personas de edad pueden añadirse transferencias monetarias desde el extranjero o no. En México, por ejemplo, los ancianos captan alrededor de una tercera parte de las transferencias de dinero de los migrantes internacionales destinadas a sus familias en el país, una proporción que se espera que crezca en el futuro con el aumento de la reunificación familiar en Estados Unidos. El monto promedio de las transferencias internacionales es significativamente más alto que las transferencias provenientes del interior del país (38% en el caso de las pensiones y 43% en las transferencias de familiares), lo que permite reducir las tasas de actividad de las personas mayores beneficiarias, como se muestra en la comparación de las tasas de participación de esta subpoblación entre dos ciudades afectadas de manera muy diferente por la migración internacional. Se puede profundizar este aspecto con el ejemplo del estado de Jalisco, donde se llevaron a cabo investigaciones en el periodo 2011–2012 sobre los ancianos que viven en dos ciudades medias. Mientras que 13% de las personas mayores de sesenta años viven solas (y 18.2% entre las personas de más de ochenta años), su “aislamiento” relativo con respecto al resto de los ancianos que viven en otros hogares se ve compensado en gran medida por la recepción más frecuente de recursos monetarios del exterior del país (10.4% frente a 6.1%), del interior de México (16.4% frente a 7.3%) o pensiones procedentes del extranjero (6.8% contra 3.0%). Gracias a estos diversos recursos sólo 12.4% de las personas mayores que viven solas no tienen sus propios ingresos monetarios aparentes, contra 30.6% para los ancianos de los demás hogares. Encuestas más antiguas, pero cuya validez parece todavía actual, muestran que aproximadamente tres de cada cuatro “dólares de la migración mexicana” están dirigidos hacia el consumo, y esto a pesar de la reducción de las transferencias, por un lado, y de la reestructuración de los flujos a favor de inversiones productivas hechas en perspectiva de la jubilación (Papail y Arroyo, 2004: 99–100).

En Georgia, que también tiene una fuerte diáspora en el extranjero, las transferencias monetarias internacionales representan 15% de los ingresos de los hogares particulares (GEPLAC, 2008: 63), un aporte significativo al presupuesto familiar. Pero aquí también los fondos se destinan principalmente al consumo y representan por lo tanto una manera de luchar contra la pobreza (Kakulia, 2007).

En cuanto a Senegal, las transferencias monetarias desde el extranjero —que alcanzan en volumen el monto de la ayuda pública para el desarrollo, o sea más de 10% del PIB— se dirigen principalmente hacia el consumo y la inversión inmobiliaria y mucho menos hacia la inversión productiva (Mezger y Beauchemin, 2010).

Invertir en propiedades inmobiliarias

Si en los tres países la vida cotidiana de la población se caracteriza por las preocupaciones a corto plazo —asegurar los gastos del día, particularmente los de la alimentación, transporte, ropa, en detrimento de la inversión productiva—, las estrategias a largo plazo también están presentes. Entre las diversas opciones que pueden preparar la edad de la jubilación, la inversión inmobiliaria realizada gracias al ahorro producido por una estancia en el extranjero merece una atención especial. Esta práctica es particularmente frecuente en Senegal, donde la inversión inmobiliaria es el signo infalible del éxito del emigrante. Se realiza en el pueblo de origen, pero también —y cada vez más— en los suburbios de Dakar, donde el alquiler de las viviendas construidas por los inmigrantes compensa la falta de viviendas sociales (Tall, 2009: 214–234), así como en los mejores barrios, como Sagrado Corazón 3, Feria Norte o las Almadies.

Los motivos de inversión de los inmigrantes son modulados en función de las restricciones económicas y preferencias personales: invertir para hospedar a la familia, sin duda, pero también para hacer valer su estatuto social y con el fin de perseguir una finalidad especulativa, con todas las repercusiones en términos de alzas de precios que pueden causar (Daffé, 2009). La inversión inmobiliaria no es únicamente la fuente de ingresos monetarios por excelencia a través del alquiler, aunque sólo sea una parte de la vivienda construida, sino también un elemento de seguridad con el que el emigrante podrá beneficiarse cuando se retire, una vez de vuelta en casa. Por lo tanto, la inversión inmobiliaria puede reflejar tanto el deseo de emancipación como la solidaridad con los familiares.

Compartir la vivienda y la comida

Independientemente de las transferencias monetarias, la solidaridad privada, intergeneracional o no, se expresa sobre todo a través del intercambio de bienes y servicios en especie y por el tiempo dedicado a los demás. La cohabitación desempeña un papel fundamental, pero también las relaciones de vecindad y la inclusión de las personas mayores en la comunidad (urbana o rural) o, en otras palabras, en todo el espacio de vida. Es sobre todo a las poblaciones originarias de los países del África subsahariana a las que se atribuye mucho sentido de la responsabilidad con respecto al otro y particularmente a las personas mayores. Sin embargo, sin llegar a considerar la “solidaridad africana” un mito (Vidal, 1994), las realidades al sur del Sahara son mucho más complejas de lo que algunos “expertos” nos quieren hacer creer, y a veces las mismas poblaciones, como reflejo de legítima defensa con respecto al extranjero. Consideremos en primer lugar el ejemplo de Senegal. En la capital se observa una tendencia creciente a la cohabitación intergeneracional. Para la gente joven se amplía y se extiende en el tiempo, y esto bajo el triple efecto de un empeoramiento de la situación económica, de la creciente dificultad de los jóvenes para

acceder a bienes raíces y de la debilidad o la falta de ingresos monetarios de las generaciones mayores (Diagne y Lessault, 2007). La decohabitación no es tampoco la regla para los jóvenes adultos casados, como lo es en los países del Norte. Por el contrario, el hecho de permanecer en el hogar de los padres incluso puede ser considerado casi un derecho. Así, un padre de familia de la ciudad de Saint-Louis, disgustado con su hijo, le ordena abandonar el hogar familiar y el hijo le replica: “Démouma fenn fii kor papala sama!” (“¡Yo no voy a ninguna parte, aquí es la casa de mi padre!”). De todos modos, la cohabitación permite intercambios que pueden beneficiar a todos los involucrados, como el cuidado de niños, la preparación de comidas y el cuidado de las personas mayores. Se trata de una respuesta a las múltiples limitaciones de una economía de mercado, una respuesta que no excluye la individualización de los presupuestos y la búsqueda de proyectos personales por las nuevas generaciones. Nuevos equilibrios de poder surgen de esta cohabitación donde “los jóvenes” traen los ingresos, mientras que los “viejos” privados de ingresos, ya no son capaces de “mantener su posición” de dominio.²⁵ Esta “inversión de dependencias” (Diagne y Lessault, 2007: 36) induce una mayor participación de los jóvenes en la toma de decisiones y permite su emancipación. El hecho es que la dependencia residencial puede ser vivida como algo muy pesado. Para muchos la única manera de evitarla —y liberarse definitivamente— parece ser la emigración internacional, proyecto que se vuelve poco a poco más individual que comunitario (Mezger y Beauchemin, 2010).

La cohabitación intergeneracional es también frecuente en la Georgia postsoviética. Al casarse, la decohabitación afecta sobre todo a las mujeres, mientras que los descendientes varones —el hijo menor, por lo general— siguen viviendo en la casa paterna (Lefevre *et al.*, 2009; Regnier-Loilier, Badurashvili y Tsiklauri, 2009). Es también por eso que más de la mitad de los hogares son llamados hogares complejos, es decir, con otros miembros que se agregan a la familia nuclear. Este fenómeno es más común en las zonas rurales que en las zonas urbanas, lo que se manifiesta también en el tamaño de los hogares, que alcanza cuatro a cinco personas en el primer caso, y tres a cuatro en el segundo (Badurashvili *et al.*, 2008). En cuanto al intercambio de servicios en las familias de Georgia, es el cuidado de los niños por los abuelos lo que parece ser más frecuente. Esto es debido a la baja reputación de los jardines de niños y guarderías, en comparación con otros países postsocialistas como Rusia y Lituania (Lefevre *et al.*, 2009). Además de la proximidad espacial entre las generaciones, también se puede observar una cercanía emocional relativamente importante, proximidad que se traduce en una relativamente alta frecuencia de las visitas por las generaciones más jóvenes a sus padres (Regnier-Loilier, Badurashvili y Tsiklauri, 2009: 118). Independientemente de las relaciones familiares relativamente fuertes, las redes sociales siguen siendo activas en la Georgia postsoviética. La gente mayor vulnerable se beneficia de este sistema, especialmente con respecto al acceso a los alimentos (Dershem y Gzirishvili, 1998).

²⁵ Bertrand (2011: 22) para el caso de Bamako, donde la situación es comparable.

Probablemente en México, entre los tres países, el modelo de la familia nuclear es más frecuente, con un tamaño promedio del hogar de cuatro personas, lo que *a priori* puede ser un obstáculo para las relaciones intergeneracionales. Si la cohabitación intergeneracional es menos frecuente en México que en Georgia y Senegal, el acercamiento espacial puede ser un sustituto, como es el caso también en países del Norte.

Para concluir: entender las articulaciones entre solidaridades intergeneracionales e interpersonales, formal e informal, micro y macro

A falta de poder enriquecerse antes de envejecer, los individuos como los grupos familiares y las naciones tienen que elaborar estrategias para contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y del aumento de la vulnerabilidad en la vejez. Esta cuestión social no se plantea todavía con la misma intensidad en los tres países y da lugar a una diversidad de respuestas o estrategias tan públicas como familiares o individuales, cuyas combinaciones varían según el país y sus características socioeconómicas y culturales.

Aun en países como Georgia, donde el proceso de envejecimiento está muy avanzado, y el peso demográfico —y político— de la población de ancianos permite influir sobre la repartición y el uso del presupuesto público, la cuestión social del envejecimiento sigue necesitando intervenciones de los grupos domésticos, a través de diversas manifestaciones de la solidaridad intergeneracional. En el caso de Senegal (y en menor medida en el de México), modelo de un país muy joven todavía, son la ausencia del crecimiento sostenido del empleo formal —con la expansión correspondiente del seguro social asociado a este estatuto— y el desarrollo del individualismo (o la lenta desagregación de los sistemas de solidaridad familiares tradicionales), que incrementarán los riesgos de vulnerabilidad de la población envejecida.

El alargamiento de la vida activa (o el trabajo de los jubilados) aparece como el elemento principal de estas estrategias (o mejor dicho imposiciones). Esta tendencia existe también en los países desarrollados, cuyas perspectivas demoeconómicas conducen a tratar de reducir el costo social creciente de las pensiones en el gasto nacional. Las transferencias monetarias internacionales (incluyendo las pensiones) encaminadas hacia las personas de la tercera edad parecen tomar cierta importancia para contrarrestar los riesgos de empobrecimiento y de vulnerabilidad creciente con la edad. Se manifiestan bajo la forma de ayuda directa, o indirectamente a través de inversiones (productivas o inmobiliarias) que pueden beneficiar a este grupo poblacional.

Las expresiones de solidaridad que se pueden observar en la vida cotidiana a menudo desempeñan un papel importante (y creciente) para reducir de manera considerable situaciones precarias preocupantes, sobre todo en un contexto de privatización de las prestaciones sociales que permiten supuestamente reducir la carga financiera de los Estados. Las grandes encuestas demográficas transnacionales —Georgia está entre los países del

proyecto Generaciones y Género (Blum *et al.*, 2009), México por Sabe (Salud, Bienestar y Envejecimiento en América Latina y el Caribe)— aportan una importante contribución a la comprensión de estas solidaridades. Aunque también presentan importantes limitaciones para comprender en profundidad y de manera holística los sistemas de solidaridad familiar o de vecindad, complejos y multidimensionales.

Las investigaciones realizadas —o en curso— en México, Senegal y Georgia tienen como objetivo entender los diferentes tipos de solidaridad con las personas mayores y las articulaciones entre los niveles macro, meso y micro, así como entre apoyos formales e informales que tomen la forma de ayuda monetaria, de prestaciones de servicios onerosos, de transferencias de dinero o de tiempo entre individuos. Estos apoyos hacen sistema, sus componentes evolucionan y se recombinan con el tiempo, de ahí el interés de adoptar también un enfoque longitudinal (aspectos biográficos en las diversas encuestas). Las contribuciones en especie de todo tipo, los arreglos residenciales, las sociabilidades de barrio son componentes a identificar, especialmente la articulación entre ellos, por un lado, y con los dispositivos públicos de la solidaridad, por otra parte. Sólo un enfoque en gran medida cualitativo permite aprehender estas articulaciones. La exploración detallada de la vida de las personas mayores es una manera muy interesante en este sentido, en la medida que no sólo ayuda a comprender en toda su magnitud el papel que cumple el contexto de vida y las relaciones intergeneracionales, pero también hace surgir dimensiones desconocidas en las solidaridades cuyos beneficiarios son los ancianos.

Los cuestionarios complejos que se han utilizado, particularmente en el IRD²⁶ para una serie de trabajos sobre el tema de las movilidades cotidianas y residenciales en las ciudades del Sur, un tema especialmente complejo por explorar, constituyen un buen ejemplo del tipo de herramientas que conviene movilizar para estudiar en profundidad el sistema de solidaridad que beneficia a las personas mayores en los tres países (Bertrand, 2005, 2009, 2011a, 2011b; Paquette, 2010). Compuestos de módulos temáticos diferenciados, estos cuestionarios, que no se centran directa o explícitamente en los diferentes apoyos recibidos por los individuos (aunque también recogen esta información), sino más bien exploran las prácticas espaciales cotidianas y la sociabilidad, las relaciones con los distintos miembros de la familia, permiten reconstruir los sistemas de solidaridad en toda su complejidad. La inclusión de una sección biográfica sobre la vida personal (recopilación de eventos como matrimonios, nacimientos, separación, muerte de seres queridos), las principales etapas de la vida laboral, así como la historia residencial (viviendas sucesivas ocupadas y composición de los hogares en cada caso), permite comprender mejor la situación actual de las personas, la influencia de ciertos elementos de la historia personal, así como las recomposiciones que se han producido en los sistemas de solidaridad. También puede

²⁶ El IRD, *Institut de Recherche pour le Développement* (Instituto de Investigación para el Desarrollo) es un establecimiento público de carácter científico y técnico (EPST) de Francia, especializado en investigaciones en zonas tropicales.

contribuir a actualizar algunos elementos a veces decisivos que hubieran podido ser ignorados por las personas mayores encuestadas, por olvido o deliberadamente.

Con esta organización modular de los cuestionarios que supone cambios de unidad de información y de contextualización, por una parte, y la articulación de los datos categoriales y textuales que permiten analizar los discursos y las representaciones con análisis estadístico textual, por la otra, no se trata de pretender una representatividad de los resultados. Las entrevistas son laboriosas y se realizan en una muestra pequeña de individuos. El desafío realmente es comprender la complejidad de los sistemas de solidaridad y este procedimiento complementa perfectamente lo que prevalece en el marco de las grandes encuestas nacionales sobre este grupo poblacional.

Anexos

CUADRO 1. Características de México, Senegal y Georgia

	Mexico	Senegal	Georgia
Economía			
PNB p.c (ppp, 2009)	14 000 Usd	1 800 Usd	4 800 Usd
Index Gini (consumo)	51.7 (2008)	39.2 (2005)	41.3 (2008)
Remesas (% del PIB)	2.5	10.6	6.6
Ayuda oficial al desarrollo (% del PIB, 2009)	0	8.0	8.6
Demografía			
Población (millones)	107	13	4.3
% de población rural	23	57	47
Tasa de crecimiento anual 1990-2009	1.3	2.7	(-) 1.3
2009-2015	0.9	2.4	(-) 0.7
% del quintil más pobre en el ingreso	6.8	6.2	5.3
Población por debajo de la línea de pobreza	47.4 (2008)	50.8 (2005)	28.5 (2007)
Rural	60.8	61.9	29.7
Urbano	39.8	35.1	18.3
Población por debajo de la línea de pobreza internacional 2 \$/ día	8.6 (2008)	60.4 (2005)	32.6 (2008)
% de población de 60 años y más	9 (2010)	3.9 (2010)	19.1 (2010)
Tasa de dependencia infantil* (- 15 años), 2010	45	81	24
Tasa de dependencia ancianos, 2010	10	4	21
% de población afuera del país	11 (2009)	8 (2009,E)	25 (2009)

Empleo			
empleo vulnerable (TFSR, autoempleo) : % del empleo masculino	29 (1990)	80-90	64
	24 (2010)	(2 sexos)	(2 sexos)
Tasa de actividad femenina	15 (1990)	91 (1990)	
	29.8 (2010)	n.d	
Agricultura			
% de empleos en la agricultura, hombres	19	34	51
% de empleos en la agricultura, mujeres	4	33	57
Sistema de pensiones			
% de contribuyentes en la mano de obra	30.3 (2008)	5.1 (2003)	29.9** (2004)
% de las pensiones en el PIB	1.3 (2005)	1.3 (2003)	3.0 (2004)
Pensión mediana en % del salario medio	n.d	n.d	12

* La tasa de dependencia económica es una medida del esfuerzo económico potencial producido por las generaciones en edad de trabajar. Se define como la razón de la población inactiva (<15 años, >64 años) y la de personas de 15 a 64 años, expresado como un porcentaje.

** Contribuciones al presupuesto del Estado.

Fuentes: World Bank, World Development Indicators [<http://data.worldbank.org/indicator>]; Agence nationale de la statistique et de la démographie [<http://www.ansd.sn/>]; National Statistics Office of Georgia [<http://www.geostat.ge/>].

CUADRO 2. Población de las personas de 65 años y más (en porcentaje de la población total, tendencia media)

	1980/2050								
	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Multiplicación por
México	3.9	4.3	5.3	6.3	8.3	11.7	16.2	19.9	5.1
Senegal	2.2	2.4	2.5	2.4	2.3	2.7	3.7	5.2	2.4
Georgia	9.1	9.3	12.5	14.3	16.5	22	24.5	26.8	2.9

Fuente: United Nations, World Population Prospects, The 2010 Revision Population Database [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm].

CUADRO 3. Proporción de dependencia en la vejez (65 años y más para 100 personas de 15-64 años)

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	1980/2050	Multiplicación por
México	7	8	9	10	12	17	25	31		4.4
Senegal	4	5	5	4	4	4	6	8		2
Georgia	14	14	19	21	25	35	39	45		3.2

Fuente: United Nations, World Population Prospects, The 2010 Revision Population Database [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm].

CUADRO 4. Proporción de dependencia en la niñez (0-14 años para 100 personas de 15-64 años)

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	1980/2050	Multiplicación por
México	86	67	54	45	38	31	28	26		0.3
Senegal	93	94	87	81	72	61	54	48		0.5
Georgia	40	37	33	24	25	22	21	24		0.6

Fuente: United Nations, World Population Prospects, The 2010 Revision Population Database [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm].

TABLA 5. Proporción de dependencia demográfica (personas de 0-14 y 65 y más años para 100 personas de 15-64 años)

	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050	1980/2050	Multiplicación por
México	93	75	63	55	50	49	53	57		0.6
Senegal	98	98	92	68	76	66	60	56		0.6
Georgia	54	51	52	45	50	57	61	69		1.3

Fuente: United Nations, World Population Prospects, The 2010 Revision Population Database [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_population.htm].

Referencias

- Águila, E. C., F. U. Díaz, Manqing, A. Kaptein y A. Pierson (2011), *Envejecer en México: condiciones de vida y salud*. AARP, Rand Corporation, Centro Fox.
- Annycke, P. (2008), *Sénégal. Analyse des prestations et des indicateurs de résultat de la protection sociale*. Ginebra: Bureau International du Travail, Département de la Sécurité Sociale, XVII [OIT/SPER/Sénégal/R.15].
- Antoine, P. (2007a.), *Travailler à l'âge de la retraite? Comparaison de la situation dans sept capitales ouest-africaines*. París: Dial, p. 25 [DT/2007-13].
- Antoine, P. (ed.) (2007b.), *Les relations intergénérationnelles en Afrique. Approche plurielle*. París: CEPED, IRD.
- Antoine, P. y V. Golaz, (eds.) (2010), *Viellir au Sud. Autrepart*, 53.
- Antoine, P. y V. Golaz, (2010), *Viellir au Sud : une grand variété de situations*. en Antoine, *Revue Autrepart*, 3–16.
- Antoine, P., V. Golaz, y M. Sajoux, (2009), *Viellir dans les pays du Sud: mieux connaître les solidarités privées et publiques autour de la vieillesse en Afrique*. *Retraite et société*, 2 (58), 184–188.
- Badurashvili, I. et al. (2008), *Gender relations in modern Georgian society*. Tbilisi: UNFPA (United Nations Population Fund), GCPR (Georgian Centre of Population Research).
- Banque Africaine de Développement (2007), *Les transferts de fonds des migrants, un enjeu de développement. Comores, Mali, Maroc, Sénégal*. Túnez: BAD.
- Baumann, E. (2010), *Protections sociales en Afrique subsaharienne. Le cas du Sénégal*. Note de la Fondation Jean Jaurès, núm. 56, 9 de junio [<http://www.jean-jaures.org/>].
- Baumann, E. (2012), *Post-Soviet Georgia: It's a long, long way to 'modern' social protection...*, *Economies et Sociétés*, 46 (2), 259–285.
- Baumann, E. (2013), *Sénégal et Géorgie: regards croisés sur l'emploi*. En M. Haddad (ed.), *Les défis de la transition*. Túnez: Université Tunis El Manar, / 113–156.
- Bertrand, M. (2005), *Familles urbaines du Ghana: positions résidentielles des aînés, circulations des cadets*. En K. Vignikin y P. Vimard (dirs.), *Familles au Nord, familles au Sud*. Louvain-la-Neuve Academia–Bruylant, 91–116.
- Bertrand, M. (2009), *Citadins en mouvements: migrations et mobilités dans la Région Du Grand Accra (Ghana)*. En M. Amadou Sanni, P. Klissou, R. Marcoux y D. Tabutin (dirs.), *Villes du Sud. Dynamiques, diversités et enjeux démographiques et sociaux*. París: Editions des archives contemporaines, Agence Universitaire de la Francophonie, 203–222.
- Bertrand, M. (2011a), *Viellir à Bamako: espaces de vie et relèves familiales dans la transition démographique et urbaine du Mali*. En W. Molmy, M. Sajoux y L. Nowik (éds.), *Viellissement de la population dans les pays du Sud: Famille, conditions de vie, solidarités publiques et privées. Etat des lieux et perspectives [Actes du Colloque international de Meknès]*. París: CEPED, Les Numériques du CEPED, 691–707.

- Bertrand, M. (2011b), *De Bamako à Accra. Mobilités urbaines et ancrages locaux en Afrique de l'Ouest*. París: Karthala.
- Bey, M. (2008), Le programme social Progresá–Oportunidades au Mexique. De vieilles recettes pour un nouveau modèle. *Tiers Monde*, 4 (196), 881–900.
- Blum, A., C. Lefèvre y P. Sebillé (eds.), (2009), *Revue d'études comparatives Est–Ouest*. La Famille d'Est en Ouest: un demi-siècle de transformations en Europe. 40 (3-4), 125-151.
- Canales, A. (ed.) (2006), *Panorama actual de las migraciones en América latina*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara / ALAP.
- Canales, A. (2008), *Vivir del Norte. Remesas, desarrollo y pobreza en México*. México: Conapo.
- Corona, R. (2002), Monto y uso de las remesas en México. En *Migración México–Estados Unidos. Opciones de política*. México: Conapo.
- Coubes, M. L., M. E. Zavala y R. Zenteno (2005), *Cambio demográfico y social en el México del siglo xx*. México: Cámara de Diputados.
- Börsch–Supan, A., M. Brandt, K. Hank y M. Schröder (eds.) (2011), *The individual and the welfare state. Life histories in Europe*. Nueva York: Springer.
- Daffé, G. (2009), Les transferts d'argent des migrants sénégalais: entre gains de bien-être et risques de dépendance. Globelics, 7ème Conférence internationale, Dakar, 6–8 de octubre.
- Dershem, L. y D. Gzirishvili (1998), Informal social support networks and household vulnerability: Empirical findings from Georgia. *World Development*, 26 (10), 1827–1838.
- Diagne, A. y D. Lessault (2007), *Emancipation résidentielle différée et recomposition des dépendances intergénérationnelles à Dakar, Nogent/Marne*. CEPED.
- Dion, M. (2008), Retrenchment, expansion and the transformation of Mexican social protection policies. *Social Policy & Administration*, 42 (4), 434–450.
- Dureau, F. y C. Paquette, C. (cols.) (2006), *Habiter la ville: stratégies et mobilités résidentielles*. En Françoise Dureau et al., *Géographies de l'Amérique latine*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 263-292.
- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (2007), *Life in transition. A survey of people's experiences and attitudes*: Londres, EBRD.
- Fall, B. (s-dir.) (1997), *Ajustement structurel et emploi au Sénégal*. Dakar: CODESRIA.
- García, B. y M. Ordorica (2010), *Los grandes problemas de México. I Población*. México: El Colegio de México.
- GEPLAC (Georgian–European Policy and Legal Advice Centre) (2008), Georgian Economic Trends. *Quarterly Review*, octubre.
- Gugushvili, A. (2009), Political economy of old–age pension reforms in Georgia. *Caucasian Review of International Affairs*, 3 (4), 371–386.
- Ham Chande, R. (2011), Diagnóstico sociodemográfico del envejecimiento en México. En *La situación demográfica en México*. México: Conapo.
- Hernández Laos, E. (2004), *Desarrollo demográfico y economía de México (1970–2000–2030)*. México: Conapo.

- Kakulia, M. (2007), Labour migrants' remittances to Georgia: Volume, structure and socio-economic effect. *Georgian Economic Trends*, octubre, 49-75.
- Kohli, M. (2007), The institutionalization of the life course: Looking back to look ahead. *Research in Human Development*, 4 (3-4), 253-271.
- Laboratorium (2010), *Former USSR and Latin America: Studies in Post-Authoritarian Transformations, Special Issue*, 2.
- Lloyd-Sherlock, P. (2010), *Population ageing and international development. From generalisation to evidence*. Bristol: University of Bristol, Policy Press.
- Lefèvre, C. et al. (2009), Le rôle de la famille et de la société dans les solidarités intergénérationnelles. Comparaison des opinions en France, Géorgie, Lituanie et Russie. *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, 40 (3-4), 315-345.
- Lowenstein, A. y J. Ogg (eds.) (2003), *OASIS. Old age and autonomy. The role of service systems and intergenerational family solidarity. Final report*. Haifa: Center for Research and Study of Aging, The University of Haifa.
- Lozano Ascencio, F. y F. Olivera Lozano (2007), Impacto económico de las remesas en México: un balance necesario. En M. Ariza y A. Portes (coords.). *El país transnacional: migración mexicana y cambio social a través de la frontera*. México: IIS-UNAM.
- McAuley, A. (1979), *Economic welfare in the Soviet Union. Poverty, living standards, and inequality*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Mezger, C. y C. Beauchemin (2010), The role of international migration experience for investment at home. The case of Senegal. MAFE Working Paper 12, París, INED.
- Ministry of Economic Development of Georgia, Department of Statistics (2009), *Labour market in Georgia 2009*. Tbilisi, Georgia.
- Molmy, W., M. Sajoux y L. Nowik (eds.) (2011), *Vieillessement de la population dans les pays du Sud: Famille, conditions de vie, solidarités publiques et privées. Etat des lieux et perspectives (Actes du Colloque international de Meknès)*. París: CEPED, Les Numériques du CEPED.
- Montes de Oca, V., A. Molina Roldán y R. Ávalos Pérez (2009), Migración, redes transnacionales y envejecimiento. *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (2).
- Montes de Oca, V. (2013), *Envejecimiento en América Latina y el Caribe*. México: IIS-UNAM.
- Montes de Oca, V. (2010), Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo. *Renglones*, 62.
- Montes de Oca, V. (2012), *Nuevos o viejos paradigmas del envejecimiento y el desarrollo social en América Latina y el Caribe*. Conferencia internacional LARNA. Santiago de Chile: SUIEV.
- Motel-Klingebiel, A., C. Tesch-Roemer y H.-J. Kondratowitz (2005), Welfare states do not crowd out the family. Evidence for mixed responsibility from comparative analyses. *Ageing and Society*, 25, 863-882.
- Nava Bolaños, I. y R. Ham (2006), Dividendos demográficos y el sistema de pensiones de retiro. *Papeles de Población*, 50.

- Niño-Zarazúa, M. *et al.* (2010), Social protection in Sub-Saharan Africa. Will the Green Shoots Blossom?, BWPI Working Paper núm. 116, Manchester, Brooks World Poverty Institute.
- Orenstein, M. (2005), The new pension reform as global policy. *Global Social Policy*, 5 (52), 175-202.
- Papail, J. y J. Arroyo (2004), *Les dollars de la migrations mexicaine*. París: L'Harmattan.
- Papail, J. (2010a), Le travail des personnes âgées au Mexique. *Autrepart*, 53, *Viellir au Sud*, 75-94.
- Papail, J. y J. Arroyo (2010b), *Les migrants mexicains, créateurs d'entreprises. Processus de désalarisation des migrants internationaux*. París: L'Harmattan.
- Paquette, C. (2010), Mobilité quotidienne et accès à la ville des ménages périurbains dans l'agglomération de Mexico. Une lecture des liens entre pauvreté et mobilité. En M. Bertrand (ed.), 157-175.
- Partida Bush, V. (2004), Proyecciones de quienes cotizan a los sistemas de seguridad social. En *Situación demográfica de México*. México: Conapo.
- Partida Bush, V. (2005), La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población*, 11 (45).
- Quenan, C. y S. Velut (eds.) (2011), *Dynamiques économiques et sociales en Amérique latine*. París: Agences Française du Développement.
- Regnier-Loilier, A., I. Badurashvili y S. Tsiklauri (2009), Situations familiales, calendrier de décohabitation et relations intergénérationnelles en Géorgie et en France. En A. Blum, C. Lefevre y P. Sebille (2009), 99-132.
- Scodellaro, C. (2010), Les articulations entre solidarités publiques et solidarités privées en Afrique du Sud: les pensions vieillesse et leurs effets. *Autrepart*, 53, 57-74.
- Sénégal (Rép. du), Ministère de l'Économie et des Finances (2004), *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération de Dakar*. Dakar: Direction de la Prévision et de la Statistique.
- Sénégal (Rép. du), Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Organisations Professionnelles (2010), *Etude sur les conditions de vie des personnes du troisième âge au Sénégal*. Dakar: Cosriss.
- Tall, S. (2009), *Investir dans la ville africaine. Les émigrés et l'habitat à Dakar*. París: Karthala.
- The WHOQOL GROUP (1998), The World Health Organization Quality of Life Assessment (WHOQOL). Development and General Psychometric Properties. *Social Science and Medecine*, 46 (12), 1569-1585.
- Vidal, C. (1994), La "solidarité africaine": un mythe à revisiter. *Cahiers d'Études Africaines*, 34 (136), 687-691.
- Walker, A. y F. Fong (2010), Relations between the generations: *Uniting the macro and the micro*. *Journal of Intergenerational Relationships*, 8 (4), 425-430.
- Wong, R. (2001), Sociodemográfica del envejecimiento poblacional en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 48, 477-484.

- Wong, R. y M. Aysa Lastra (2001), Envejecimiento y salud en México: un enfoque integrado. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 48, 519–544.
- Ybáñez, E., E. Vargas y A. L. Torres (2005), Factores asociados a la co-residencia de los adultos mayores de 50 años por condición rural–urbana. *Papeles de Población*, 45, 29–48.
- Zúñiga Herrera, M. E., P. Leite y A. Rosa Nava (2004), *La nueva era de las migraciones: características de la migración internacional en México*. México: Conapo.
- Zúñiga Herrera, E., J. Arroyo Alejandro, A. Escobar Latapí y G. Verduzco Igartúa (2006), *Migración México–Estados Unidos. Implicaciones para ambos países*, México: Conapo/ Universidad de Guadalajara/CIESAS/El Colegio de México.

Perfil exportador de Jalisco: valor agregado nacional y local contenido en sus exportaciones manufactureras*

Rosario Cervantes

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA),
Universidad de Guadalajara

Jorge Villaseñor

Unidad de Estadística e Información Institucional de la Coordinación General de Planeación,
Universidad de Guadalajara

Resumen En Jalisco, durante la década de los noventa el volumen de la producción de la industria maquiladora de exportación creció a una tasa promedio anual equivalente a 22 por ciento. No obstante, durante este periodo el crecimiento promedio del PIB estatal fue de 3.38 por ciento. El objetivo del presente trabajo consiste en presentar el perfil exportador del estado de Jalisco en términos del valor agregado local de sus exportaciones como una explicación parcial a la diferencia entre el ritmo de crecimiento de sus exportaciones y el crecimiento de su ingreso. Con un modelo de análisis insumo-producto, se encuentra que el valor agregado estatal contenido en las exportaciones entre 2003 y 2008 fue de 33 por ciento, en promedio. Además, sólo 33 por ciento de ese valor agregado local corresponde a remuneraciones al personal ocupado, esto es 10.80 pesos por cada 100 de valor de las exportaciones del estado.

PALABRAS CLAVE: exportaciones, valor agregado, México, Jalisco, análisis, insumo, producto.

Abstract During the 1990s the production of the export “maquiladora” industry in the Mexican state of Jalisco grew at an annual average of 22 per cent. At the same time Jalisco’s GDP grew at a rate of 3.38 per cent. In this paper we present a profile of Jalisco’s exports, considering only the local value added content in such exports, as a proxy to explain the difference between the growth rates

* Los autores agradecemos de manera especial los comentarios y sugerencias de tres dictaminadores anónimos que nos motivaron a fortalecer tanto la estructura del trabajo como el planteamiento teórico que sustenta la investigación. Asumimos cualquier error u omisión.

of exports and GDP's. Using input–output analysis, we found that, on average, manufacturing exports in 2003 and 2008 only have 33 per cent of local value added. Besides, only 33 per cent of that local value added is attributed to labor wages, which means 10.80 per cent of exports' value is labor wages.

KEY WORDS: exports, value added, Mexico, Jalisco, analysis, input, output.

Introducción

En México, el proceso de liberalización del comercio que se consolidó durante la década de los noventa del siglo pasado implicó un crecimiento significativo de la participación de las exportaciones en el producto interno bruto (PIB), pues esta relación pasó de representar 13 por ciento en 1992 a 27 por ciento en 2008 (Fujii y Cervantes, 2013: 149). No obstante, este mayor volumen de comercio no se tradujo en mayores tasas de crecimiento económico. De hecho, la relación entre la dinámica de las exportaciones y el producto interno bruto ha variado significativamente desde 1960 a 2012. Haciendo una comparación por décadas, lo que se ha observado es: 1) en el periodo que va de 1961 a 1970 el crecimiento promedio anual del PIB fue de 6.5 por ciento, mientras que las exportaciones crecieron 5.6; 2) de 1971 a 1980, a pesar de que el crecimiento promedio anual de las exportaciones aumentó a una tasa igual a 11 por ciento, el crecimiento del PIB se mantuvo en 6.5; 3) durante la crisis de la deuda, en la década de los ochenta, el crecimiento del PIB fue menor a 2 por ciento anual, con una tasa de crecimiento de las exportaciones superior a 7 por ciento; 4) durante la década de los noventa, a pesar de los esfuerzos para recuperar la estabilidad económica, teniendo las tasas de crecimiento de las exportaciones más altas de la historia (12.5 por ciento anual, en promedio), el PIB sólo creció a un ritmo de 3.4 por ciento, y 5) finalmente, de 2001 a 2012 el ritmo de crecimiento de la economía se redujo a una tasa de 2.1 por ciento anual, aun con las exportaciones que crecieron a 4.3 por ciento.¹

Así, la información para el periodo 1961–2012 no muestra una clara correlación entre el comportamiento de las exportaciones y el total del producto en la economía mexicana, pues durante la etapa que se conoce como “industrialización por sustitución de importaciones” es que se observan las mayores tasas de crecimiento del PIB; mientras que durante la década de mayor expansión de las exportaciones se estancó el ritmo de crecimiento en alrededor de 3 por ciento anual.

Durante el periodo que va de 1994 a 2011 la economía de Jalisco presenta un comportamiento en el ritmo de crecimiento del PIB de 2.46 por ciento promedio anual, muy

¹ Las tasas de crecimiento del PIB y las exportaciones de México se calcularon a partir de datos del Banco Mundial y su World DataBank: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2013).

similar al de la economía nacional, 2.63 por ciento promedio anual (INEGI, 2013), pero con una mayor expansión de su sector exportador.

Como se mostrará en la siguiente sección, si se siguen las líneas del pensamiento keynesiano y kaldoriano, en el plano regional el fundamento teórico central que explica la expectativa de que con mayores tasas de crecimiento de las exportaciones se observarán mayores tasas de crecimiento del PIB es el siguiente: al ser las exportaciones un componente autónomo de la demanda agregada, a través del flujo circular de la renta, por cada peso adicional de demanda de exportaciones se estimula la producción interna con un efecto multiplicador derivado del hecho de que por cada peso adicional de producto exportado se genera, a través de la demanda de insumos intermedio y del consumo, más de un peso de producto interno. No obstante, se debe considerar que esta relación es válida si cada peso de valor de las exportaciones equivale a un peso de producción regional o nacional. En este trabajo mostraremos dos situaciones que pueden reducir el efecto de las exportaciones en el PIB, en términos de la relación positiva esperada entre tasas de crecimiento de las exportaciones y crecimiento económico, tanto local como nacional: 1) que el efecto multiplicador de las exportaciones se reduzca por el crecimiento de la incorporación de insumos importados en éstas, lo que a la vez conduce a la reducción del ingreso local y nacional contenido en las exportaciones, y 2) que la mayor parte de las exportaciones nacionales y estatales que forman parte de los procesos de producción internacional compartida² pertenecen a compañías transnacionales (especialmente en las industrias electrónica y automotriz), lo que reduciría aún más el ingreso que se genera localmente que se queda en la región para dinamizar el mercado interno a través de la demanda de bienes de consumo o bienes de capital de origen nacional, esto es, el poco efecto que tendrán las exportaciones en la inversión.

Una de las estrategias que se ha seguido para explicar el efecto que ha tenido el crecimiento de los insumos importados incorporados en las exportaciones sobre el desempeño económico de los países ha sido la de calcular el contenido de valor agregado nacional en las exportaciones. A escala nacional, en trabajos como los de De la Cruz, Koopman y Wang (2011) y Fujii y Cervantes (2013), se presentan estimaciones del valor agregado nacional que se genera por las exportaciones manufactureras de México. En Loschky y Ritter (2006) se encuentran estimaciones del contenido de insumos importados en las

² Para conocer más sobre lo que se entiende por “procesos de producción internacional compartida”, “cadenas de valor global”, “fragmentación de los procesos de producción”, o “especialización vertical”, véanse los trabajos de Daudin *et al.* (2011), Ferrarini (2011), Jones y Kierzkowski (2001), Stehrer *et al.* (2013), entre otros, proveen el marco conceptual y metodológico de lo que también se conoce como la “nueva división internacional del trabajo”. Básicamente, todos estos conceptos muestran que el comercio internacional ya no se explicaría sólo por intercambio de productos, sino por el intercambio de productos en proceso o insumos intermedios incorporados en bienes finales. Esto es, el patrón actual de comercio se caracteriza por una fuerte tendencia a la especialización en partes de los procesos de producción y no tanto en la producción de un bien o un conjunto de bienes.

exportaciones de Alemania; Breda, Cappariello y Zizza (2007) analizan el crecimiento de la economía italiana a partir de la internacionalización de los procesos productivos y la incorporación de insumos importados en su producción; Kranendonk y Verbruggen (2008) analizan el contenido de insumos importados en la producción de seis países de la Unión Europea a partir de una descomposición del PIB de acuerdo con los componentes de la demanda agregada; Breda y Cappariello (2008) estudian las economías de Alemania e Italia con el fin de mostrar cómo el hecho de internacionalizar parte de los procesos productivos ha aumentado la proporción de insumos importados en el valor de la producción de ambos países; Chen *et al.* (2005); Chen *et al.* (2008); Akyüz (2010) y Koopman *et al.* (2008), entre otros, estudian el contenido nacional y extranjero de las exportaciones de China.

El objetivo principal del presente trabajo consiste en presentar las características más relevantes de las exportaciones del estado de Jalisco utilizando este mismo enfoque, pero a escala regional. Es decir, se estimará el efecto que tiene el valor de las exportaciones de Jalisco en el ingreso estatal considerando que estos productos incorporan insumos de origen importado.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta una revisión del modelo de crecimiento económico regional de Kaldor (1970) en el cual, sin considerar el efecto restrictivo que tienen las importaciones en el crecimiento de las regiones, se explica la relación circular que podría observarse entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto, a partir del efecto que el crecimiento de las exportaciones tiene sobre el resto de componentes de la demanda agregada y el crecimiento del producto sobre la productividad del trabajo y ésta sobre las exportaciones. En la tercera sección se presenta el perfil exportador del estado de Jalisco a partir del grado de concentración de las exportaciones tanto por tipo de producto como región de destino, destacando el costo de oportunidad y los riesgos en que se incurre al tener excesivamente concentradas las exportaciones, por país o región de destino. En la cuarta sección se hace una breve descripción del tipo de análisis insumo-producto regional que se considera para estimar el contenido de valor agregado local en las exportaciones del estado de Jalisco, distinguiendo los efectos directos e indirectos, y la forma en que se distribuyen. En la quinta sección se presentan los resultados de la estimación tomando como bases de datos la información que proporcionan la World Input Output Database³ (WIOD), el Sistema Estatal de Información Jalisco (Seijal, 2013) y el Consejo Económico y Social del estado de Jalisco (Cesjal, 2013). En la sexta sección se presentan las conclusiones.

³ En los trabajos de Timmer y Erumban (2012) y Eurostat (2008) se puede consultar información detallada sobre esta base de datos, que agrupa información de comercio internacional a nivel de insumos intermedios para cuarenta países.

Crecimiento económico regional y exportaciones

En Thirlwall (2013) se revisa el modelo de crecimiento económico regional de Kaldor (1970), que fue traducido a un sistema de cuatro ecuaciones en el trabajo de Dixon y Thirlwall de 1975, tratando de rescatar que para Kaldor la relación entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto regional pasa no sólo por las elasticidades precio e ingreso de la demanda de exportaciones, sino por el valor explicativo que tiene la relación entre el crecimiento del producto y el crecimiento de la productividad del trabajo a través del coeficiente de Verdoorn, que reduciría los costos de producción e incorporaría la endogeneidad de las condiciones de lado de la oferta para garantizar las tasas de crecimiento de las exportaciones necesarias de tal forma que, por tiempo indefinido, sean éstas las que contribuyan de manera autónoma al crecimiento económico de una región.

El objetivo de la presente sección consiste en analizar, en el modelo Kaldor–Dixon–Thirlwall, las condiciones que se deben cumplir para que mayores tasas de crecimiento de las exportaciones se traduzcan en mayores tasas de crecimiento del producto regional. Esto es, se tratará de mostrar cómo la brecha que existe entre el valor de los productos exportados (exportaciones) y el valor agregado nacional y regional que realmente generan explica el hecho de que, después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se haya ampliado la brecha entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la tasa de crecimiento del producto, tanto a escala nacional como regional.

En primer lugar, en el modelo de crecimiento económico regional de Dixon y Thirlwall, a partir de los planteamientos de Kaldor, en la ecuación (1) se establece una relación lineal, de corto plazo, entre la tasa de crecimiento de las exportaciones, x_t , y la tasa de crecimiento del producto, g_t , bajo el supuesto de que las exportaciones son el único componente autónomo de la función de demanda agregada regional:

$$(1) \quad g_t = \gamma x_t$$

Donde γ es un factor constante en el corto plazo que recoge el efecto final que tiene el crecimiento de las exportaciones en la expansión del producto en equilibrio. A partir de los modelos de exportación base⁴ el valor de γ dependería del peso relativo de las exportaciones en la producción regional y el valor del multiplicador del gasto autónomo.⁵ Por ejemplo, para un nivel de exportaciones igual a 10 por ciento de la producción de equilibrio, una

⁴ Ver Richardson (1969).

⁵ Los multiplicadores del gasto nos indican cuánto va a aumentar la producción de equilibrio en un sistema económico en el cada peso gastado representa el ingreso de otro agente económico, que a su vez, dadas una tasa impositiva y una propensión marginal a consumir, volverán a gastar una fracción de ese ingreso, que se traducirá, en consecuencia en una fracción adicional de gasto, hasta que la demanda y la producción de corto plazo alcancen un nuevo equilibrio.

expansión de 10 por ciento de las exportaciones se traduciría, en primera instancia, en sólo 1 por ciento de crecimiento de la producción. Luego, suponiendo un multiplicador del gasto autónomo igual a $1/s = 5$, donde s es la proporción de ahorro respecto al ingreso, el efecto final de un crecimiento de las exportaciones igual a 10 por ciento se traduciría en un crecimiento del producto igual a 5 por ciento. Un valor más alto del coeficiente de exportaciones, supongamos igual a 11 por ciento, significaría que una expansión de las exportaciones de 10 por ciento tendría un efecto en el crecimiento del producto igual a 5.5 por ciento. Por lo tanto, en el primer caso el valor de γ sería igual a 0.5, y, en el segundo, 0.55.

Lo que se argumenta en este trabajo es que, aun sin considerar el efecto que tendrá la expansión de la producción (ingreso) en el crecimiento de las importaciones, si, *ex ante*, las exportaciones incorporan una proporción relativamente alta de insumos importados, el valor de las exportaciones (a precios de mercado) será mayor que el valor agregado regional o nacional que éstas generan. De esta manera la estimación del coeficiente de exportaciones que comúnmente se utiliza no refleja la verdadera contribución que hacen las exportaciones a la producción interna.

Si las exportaciones sólo contienen una fracción de valor agregado regional respecto a valor a precios de mercado, entonces el valor del coeficiente γ de la ecuación (1) será menor para un mismo nivel de multiplicador de gasto autónomo regional. Siguiendo con el ejemplo, si el valor agregado local contenido en las exportaciones es la mitad de valor de éstas el coeficiente de exportaciones en lugar de ser igual a 10 por ciento sería igual a 5 por ciento, por lo que un crecimiento de las exportaciones de 10 por ciento se traduciría en sólo 2.5 por ciento de crecimiento del producto interno.

En la medida en que las exportaciones incorporen cada vez más insumos importados, como proporción del valor de las exportaciones, γ_i , tenderá a ser cada vez menor si, como en el caso mexicano, parte de la política de promoción de la actividad exportadora implicaba programas como Pitex,⁶ bajo los que se consideraba que las empresas podían aumentar su presencia en los mercados internacionales, reduciendo los costos de producción substituyendo producción intermedia nacional por producción importada.

Luego, en la ecuación (2) del modelo Kaldor–Dixon–Thirlwall se considera que el crecimiento de las exportaciones estará determinado, a su vez, por variaciones en los precios relativos de los bienes producidos dentro de la región con respecto a los bienes producidos fuera de la región y el ingreso externo:

⁶ Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación creado en 1990 por el gobierno federal, que otorgaba apoyo a las empresas que buscaban aumentar su presencia en el mercado internacional y consistía en estímulos para que pudieran “importar temporalmente de cualquier parte del mundo y sin el pago de los impuestos de importación, impuesto al valor agregado y, en su caso, cuotas compensatorias según corresponda entre otros, las materias primas, partes, componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación, permitiendo así el incremento y fortalecimiento de la actividad exportadora, la cual es uno de los motores de la economía nacional” (Secretaría de Economía, 2014).

$$(2) \quad x_t = \eta(\rho_{dt} - \rho_{ft}) + \varepsilon(z_t)$$

Donde ρ_{dt} y ρ_{ft} son las variaciones en los precios internos y externos, respectivamente; z_t es el crecimiento del ingreso extra-regional y η, ε son las elasticidades precio e ingreso de la demanda por exportaciones, respectivamente. Si los precios internos dependen de las variaciones en los costos de producción:⁷

$$(3) \quad \rho_{dt} = w_t - r_t$$

el crecimiento de los salarios, w_t , aumenta los costos de producir y el crecimiento de la productividad del trabajo, r_t , los reduce.

El modelo de Kaldor, que, como hemos mencionado, no incorpora el efecto *ex post* que tendrá el crecimiento del ingreso (producto) sobre el crecimiento de las importaciones, básicamente concluye con la incorporación del efecto que tendrá el crecimiento del producto derivado de la ecuación (1) en el crecimiento de la productividad del trabajo r_t , bajo el supuesto de que se cumple la Ley de Verdoorn:

$$(4) \quad r_t = r_{at} + \lambda(g_t)$$

Donde r_{at} representa un crecimiento autónomo de la productividad del trabajo y λ es el coeficiente de Verdoorn que recoge el impacto que tiene el crecimiento del producto en la productividad del trabajo asociado a las economías de escala derivadas del aprendizaje por la práctica, la especialización productiva o el uso de nuevas tecnologías. De tal forma que si g_t es menor por el efecto que tiene la incorporación de insumos importados en las exportaciones, menor será el efecto que éstas tengan, de manera indirecta, en el crecimiento de la productividad del trabajo para el conjunto de actividades productivas de la región. Y, por lo tanto, se reduce la posibilidad de una expansión sucesiva de las exportaciones por una reducción de los precios relativos de los bienes que se producen dentro de la región.

A partir de este conjunto de cuatro ecuaciones del modelo de Kaldor, si los efectos del crecimiento de las exportaciones sobre el crecimiento del producto, de éste sobre la productividad del trabajo, etc., no son instantáneos, en la versión de Dixon y Thirlwall, con un periodo de rezago, la relación circular entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto regional se expresa como:

⁷ A partir de esta ecuación también se podrían introducir algunos elementos de las condiciones de mercado, para que del lado de la oferta, en el proceso de formación de precios, se considere el nivel de competencia de la economía regional, entre otros factores, los que determinen la forma en que los cambios en el nivel de salarios y productividad se transfieren a los precios de los productos internos.

$$(5) \quad g_t = A(-\gamma\eta\lambda)^t$$

Donde A es el conjunto de condiciones iniciales y, dado que $\eta < 0$, se espera que $-\gamma\eta\lambda > 0$, por lo que con el tiempo el tipo de relación entre el crecimiento del producto y el crecimiento de las exportaciones dependerá de si $(-\gamma\eta\lambda) > 1$ o $(-\gamma\eta\lambda) < 1$. La ecuación (5) representa las condiciones para que el crecimiento del producto regional sea exponencial en función de las tasas de crecimiento de las exportaciones, y la única forma en que la tasa de crecimiento del producto aumente de manera consistente depende tanto de la elasticidad precio de la demanda de exportaciones, η , como del coeficiente de Verdoorn λ y el factor γ que recoge la “velocidad” a la que el crecimiento del producto puede alcanzar o superar el crecimiento de las exportaciones, dada la importancia que éstas tengan en la generación de valor agregado regional. Si, como hace Thirlwall (2013), suponemos que el valor del coeficiente de Verdoorn es aproximadamente 0.5, entonces es necesario que de manera combinada la elasticidad precio de la demanda por exportaciones, η , multiplicada por γ , sea menor que menos 2. Esto es, o la demanda por exportaciones es muy sensible a variaciones pequeñas en los precios internos como condición inicial, o bien la región tiene que tener un alto coeficiente de exportaciones (mayor al doble del valor absoluto de la elasticidad precio de las exportaciones). En la medida que $(-\gamma\eta\lambda) \leq 1$, se podrá explicar por qué el crecimiento económico regional se estanca a pesar del crecimiento de las exportaciones o por qué se amplía la brecha entre el crecimiento de la producción interna y el crecimiento de las exportaciones.

A pesar de que en el modelo de Kaldor, a través del coeficiente de Verdoorn, se incorpora la forma que en que el crecimiento de las exportaciones puede mejorar las condiciones de la oferta en una economía regional, los argumentos que presentamos siguen considerando que son las condiciones de la demanda agregada las que determinan el comportamiento en el tiempo de la tasa de crecimiento regional. Esto porque consideramos que la incorporación de insumos intermedios importados en la producción de bienes de exportación, al reducir el valor agregado regional que éstos generan, reduce la importancia relativa de las exportaciones en el PIB regional, de tal forma que, en términos de crecimiento, la expansión de las exportaciones tendrá un menor efecto en el crecimiento económico regional. A diferencia de los planteamientos de Grossman y Helpman (1991), que consideran que la importación de bienes de consumo intermedio, y no sólo de bienes de capital, pueden servir para la transferencia de tecnología con efectos positivos para el conjunto de las economías regionales o nacionales.

En Thirlwall (2013), además, encontramos referencias a los trabajos Setterfield (1997) y Argyrous (2002), entre otros, en los que se establece la posibilidad de que tanto el coeficiente de Verdoorn como la elasticidad ingreso de la demanda por exportaciones sean endógenos y puedan variar dependiendo de los patrones de especialización de la producción de las economías regionales o nacionales.

Una limitación adicional al modelo de Kaldor es que no se hace explícita la forma en que las exportaciones podrían aumentar la demanda agregada y la capacidad productiva por la vía del crecimiento de la inversión, por lo que consideramos que se debe añadir a la discusión que la forma en que se distribuye el ingreso local generado por las exportaciones también determina la forma en que ésta afecta las variaciones en la demanda interna.

Para una economía regional, después de descontar el valor de los insumos importados internacionales e interregionales incorporados en las exportaciones, el valor agregado local se distribuirá entre remuneraciones al personal ocupado y el excedente bruto de operación (descontando los impuestos netos). Por la vía del consumo es que tenemos algún nivel de certeza de que las remuneraciones contribuirán a incrementar el producto interno bruto estatal; mientras que el canal de la inversión privada, que aumentaría la demanda de bienes de capital, se encuentra condicionado por factores diferentes al nivel de los excedentes de las empresas. Esto es, suponiendo que los trabajadores, después de pagar impuestos sólo distribuyen su ingreso entre ahorro, consumo de bienes producidos localmente y consumo de bienes externos, y que esta distribución es de proporciones relativamente fijas, se puede afirmar que la mayor parte de las remuneraciones pagadas al personal contribuyen a dinamizar la economía interna por esta vía, al menos en el corto plazo. Por otro lado, no es posible suponer que lo mismo ocurrirá con el excedente bruto de operación de las empresas. Para saber si con los excedentes de una empresa se volverá a gastar o invertir en la economía local es necesario tener en cuenta, al menos, los siguientes aspectos: 1) el origen local o extranjero del capital, dado que las empresas de capital extranjero o compañías multinacionales podrían repatriar parte de sus utilidades hacia la compañía matriz u otras filiales (véase OECD-WTO, 2012: 3); 2) el rendimiento neto sobre la inversión y el rendimiento esperado sobre inversiones nuevas, y 3) el rendimiento de una amplia gama de activos financieros a los que las empresas pueden recurrir con el fin de incrementar sus ganancias de corto plazo.

Esto es, las razones por las cuales no es claro el efecto neto que podría tener el ingreso generado por las exportaciones sobre la inversión privada en una economía local son, en primer lugar, porque las decisiones sobre la inversión ya no dependen sólo de la distancia entre los rendimientos del capital y la tasa de interés interna sino de las distancias que existan entre los rendimientos esperados sobre el capital y los rendimientos de una gran variedad de activos financieros nacionales y extranjeros,⁸ y en segundo lugar porque dados los procesos de producción internacional compartida, los rendimientos sobre el capital no se podrán medir solamente a partir de los excedentes que se generan en una economía local sino que éstos se obtendrán a partir de la suma de todos los excedentes generados

⁸ Recientemente, el término *financiarización* se ha adoptado para describir cómo las decisiones de inversión de muchas empresas han girado hacia la obtención de ganancias de corto plazo en los mercados de activos financieros, esto significa que “el eje de acumulación pasa a ser el sector financiero, influyendo de manera determinante, en la dinámica del resto de las actividades económicas” (Ampudia y MacLennan, 2013).

en diversas partes del mundo por una misma compañía o grupo corporativo, por lo que la decisión de invertir o reinvertir en una economía local no depende de los excedentes que se generen en ésta sino de las condiciones del mercado mundial tanto por el lado de la dinámica de la demanda final como por el comportamiento de los costos de producción, especialmente por el comportamiento del costo laboral unitario en cada región del mundo.

La necesidad de expresar a las exportaciones como el valor agregado nacional o regional que generan y no como el valor bruto de los productos exportados también está directamente relacionada con la analogía que presentan He y Zhang (2010: 90), en el sentido de que mientras que las exportaciones equivalen al volumen de ventas de una empresa, el valor agregado contenido en las exportaciones es equivalente a sus ganancias. Esto es, en el nivel agregado se ha vuelto más importante restar los costos de los insumos importados que se incorporan en las exportaciones para poder determinar cuánto de “ganancia” en realidad se queda en el país o la economía local.⁹

En las siguientes secciones presentaremos una descripción del sector exportador de Jalisco a partir del valor agregado nacional y local que genera y la forma en que éste se distribuye entre remuneraciones al personal ocupado y el excedente bruto de operación con el fin de contribuir al debate sobre el porqué de la brecha entre las tasas de crecimiento del producto estatal y las tasas de crecimiento de sus exportaciones.

Exportaciones de Jalisco por tipo de bien y región de destino

A partir de los datos que presenta el Sistema Estatal de Información Jalisco (Seijal, 2013) el volumen de exportaciones del estado se concentra en productos manufactureros. En el año 2012 más de la mitad de las exportaciones correspondieron a la industria electrónica¹⁰ (56.7%), le siguieron las exportaciones de equipo de transporte (12.3%) y las exportaciones de la industria alimentaria, bebidas y tabaco (5.2%). Esto es, casi tres cuartas partes de las exportaciones provienen de tres sectores industriales.

⁹ Desde las teorías de la localización y el comercio internacional, además, se debe considerar el papel que cumple la inversión extranjera directa, a través de las empresas multinacionales, en la configuración de los procesos de producción internacional compartida como determinante del valor agregado local en las exportaciones; pues, como ya se mencionó, para el caso de los países en desarrollo es especialmente importante considerar que una proporción del valor agregado que se genera localmente puede ser repatriado en forma de utilidades desde una empresa filial a la empresa matriz de un país desarrollado; lo que reduciría aún más el efecto positivo de las exportaciones en las tasas de crecimiento económico regional.

¹⁰ A lo largo de este trabajo por industria electrónica se entenderá el sector de actividad que puede producir tanto equipo de oficina como aparatos de comunicación, equipo de cómputo, etc., como bienes de la industria eléctrica. Particularmente, si la fuente de información es la *World Input Output Database*, la industria electrónica comprende tanto el equipo eléctrico, como el óptico y el electrónico, mientras que si la fuente es la matriz insumo-producto elaborada para el estado de Jalisco, entonces se excluye de la contabilidad a los aparatos eléctricos.

De acuerdo con la misma fuente, al menos desde el año 2004 el perfil exportador del estado ha estado concentrado en estos tres sectores industriales. En el cuadro 1 se presentan los valores absolutos (en millones de dólares) y relativos (en porcentajes) de las exportaciones de acuerdo con su clasificación por sección. No obstante, con esta información se puede observar que ha habido una ligera tendencia a la diversificación de los productos de exportación, pues los tres sectores que más exportan pasaron de tener un poco más de 80 por ciento de participación en el total en 2004 a un poco menos de 75 por ciento de participación en 2012.

CUADRO 1. Exportaciones del estado de Jalisco, 2004-2012 (millones de dólares).

	Industria ¹ electrónica	Equipo de transporte ²	Industria alimentaria ³	Subtotal tres sectores	Subtotal resto de sectores	Total
2004	10,251	731	876	11,857	2,909	4,766
	69.4	4.9	5.9	80.3	19.7	100
2005	9,708	822	1,211	11,742	4,192	15,934
	60.9	5.2	7.6	73.7	26.3	100
2006	11,933	1,017	1,173	14,124	4,422	18,546
	64	5	6	76	24	100
2007	16,073	3,350	1,862	21,286	5,777	27,063
	59.4	12.4	6.9	78.7	21.3	100
2008	17,788	2,660	1,595	22,042	6,224	28,266
	62.9	9.4	5.6	78	22	100
2009	14,779	2,812	1,444	19,035	5,464	24,498
	60.3	11.5	5.9	77.7	22.3	100
2010	17,550	3,628	1,779	22,958	7,328	30,286
	57.9	12	5.9	75.8	24.2	100
2011	18,931	5,170	2,027	26,128	9,794	35,921
	52.7	14.4	5.6	72.7	27.3	100
2012	22,804	4,941	2,109	29,854	10,346	40,201
	56.7	12.3	5.2	74.3	25.7	100

¹ Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

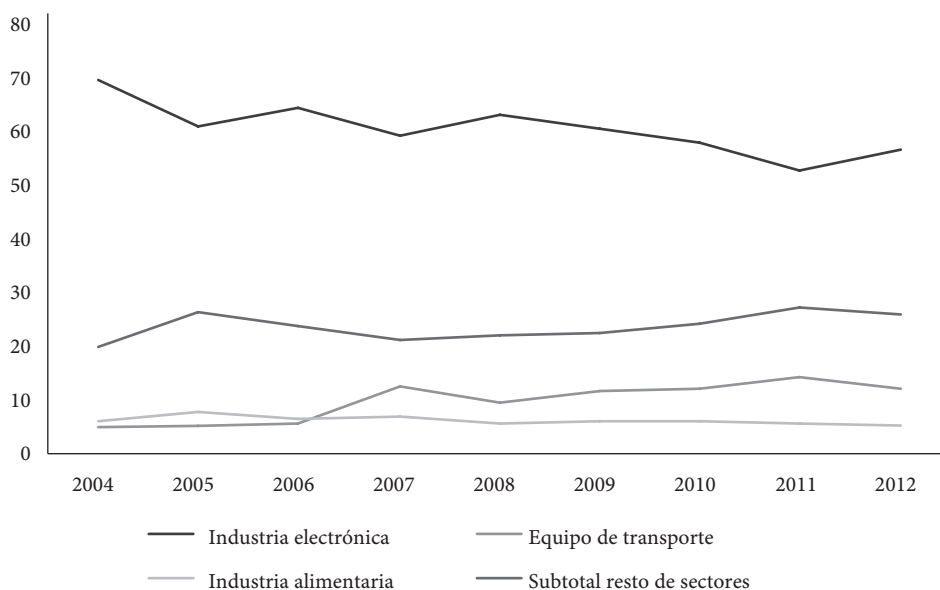
² Material de transporte.

³ Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados.

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Seijal (2013).

Esta caída en la concentración estaría explicada principalmente por la reducción de la participación de las exportaciones de la industria electrónica, pero parcialmente reducida por el crecimiento de las exportaciones del sector Equipo de transporte (gráfica 1).

GRÁFICA 1. Participación porcentual de las exportaciones por sector de actividad en el total de exportaciones del estado de Jalisco, 2004-2012.



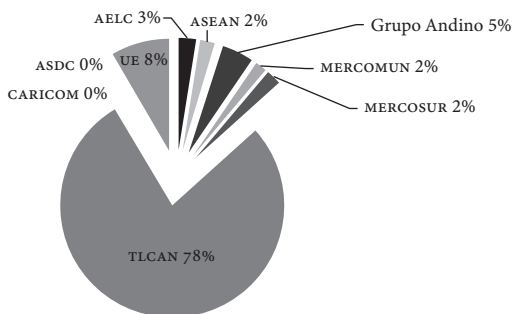
Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Seijal (2013).

A partir de la excesiva especialización de las exportaciones del estado de Jalisco es importante señalar que tanto el sector automotriz como la industria electrónica son el tipo de industrias altamente integradas en los sistemas de producción internacional compartida o cadenas de valor global, por lo que, como se verá más adelante, las exportaciones de estos dos sectores generan una menor proporción de valor agregado nacional y local contenido en las exportaciones que el resto de los bienes exportados. En la industria electrónica, principalmente, la alta proporción de insumos importados que se incorporan en los bienes exportados provoca que exista una diferencia significativa entre el valor de las exportaciones y el valor agregado nacional y regional que se genera en el proceso de producción de los bienes, tanto de manera directa como a través de la incorporación de insumos intermedios de origen nacional y regional.

Por otro lado, el perfil exportador de estado de Jalisco no se caracteriza sólo por estar excesivamente concentrado en sectores industriales que generarían relativamente poco valor agregado estatal sino que, por regiones de destino, hasta el 2012 las exportaciones del estado tampoco habían logrado una diversificación significativa.

Con datos de Seijal, en la gráfica 2 se muestra que 78 por ciento de las exportaciones del estado tienen como región de destino a los países que forman parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos y Canadá). No obstante, en el cuadro 2 también se puede observar que en diez años esta concentración de las exportaciones se redujo aproximadamente en 10 puntos porcentuales. Principalmente, hacia los países miembros de la Unión Europea se han incrementado las exportaciones del estado.

GRÁFICA 2. Exportaciones del estado de Jalisco por región de destino, 2012.



Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Seijal (2013).

Al igual que sucede en el resto del país, en Jalisco no se han aprovechado los múltiples tratados de libre comercio y el proceso de globalización, en general, para que se reduzca la dependencia de la dinámica del ingreso en Estados Unidos. Es notable que de las nueve regiones enlistadas en el cuadro 2 la forma en que se distribuyen las exportaciones implica que la brecha entre la participación de las exportaciones hacia los países miembros del TLCAN y la participación de las exportaciones hacia los países miembros de la Unión Europea sea de casi 70 puntos porcentuales.

CUADRO 2. Exportaciones del estado por regiones de destino, 2002-2012 (millones de dólares).

Año	AELC ¹	ASEAN ²	CARICOM ³	Grupo Andino ⁴	MERCOSUR ⁵	TLCAN ⁷	SADC ⁸	UE ⁹	Total										
	%	%	%	%	%	%	%	%	%										
2002	30	0.2	106	0.7	93	0.6	313	2.1	198	1.3	115	0.8	13,430	88.4	2	0	898	5.9	15,184
2003	38	0.3	36	0.3	48	0.3	234	1.7	209	1.5	108	0.8	12,550	91.2	2	0	532	3.9	13,757
2004	189	1.4	175	1.3	38	0.3	209	1.5	185	1.3	155	1.1	12,493	89.4	5	0	525	3.8	13,972
2005	483	3.2	473	3.1	48	0.3	229	1.5	214	1.4	214	1.4	12,797	84.7	7	0	641	4.2	15,106
2006	595	3.5	963	5.6	40	0.2	224	1.3	201	1.2	230	1.3	14,281	82.8	9	0.1	704	4.1	17,246
2007	751	3	853	3.4	102	0.4	453	1.8	428	1.7	374	1.5	20,982	84.3	10	0	939	3.8	24,891
2008	722	2.7	432	1.6	154	0.6	626	2.4	516	1.9	631	2.4	22,338	83.8	98	0.4	1,124	4.2	26,641
2009	689	2.9	116	0.5	95	0.4	399	1.7	420	1.7	431	1.8	20,178	83.9	12	0	1,707	7.1	24,046
2010	755	2.6	169	0.6	100	0.3	568	1.9	548	1.9	895	3.1	23,961	82	47	0.2	2,182	7.5	29,224
2011	758	2.2	262	0.7	106	0.3	1,693	4.8	615	1.8	868	2.5	28,109	80.3	63	0.2	2,540	7.3	35,013
2012	960	2.5	808	2.1	125	0.3	1,737	4.6	627	1.6	824	2.2	29,792	78.1	61	0.2	3,208	8.4	38,143

¹ Asociación Europea de Libre Comercio, ² Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, ³ Comunidad del Caribe, ⁴ Grupo Andino, conformado por: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, ⁵ Mercado Común Centroamericano, ⁶ Mercado Común de América del Sur, ⁷ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ⁸ Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, ⁹ Unión Europea.

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Sejal (2013).

Con las distancias geográficas y culturales tan reducidas es relevante notar que entre los años 2002 y 2012 las exportaciones de Jalisco hacia los países miembros del Mercosur aumentaron su volumen de 115 a 824 millones de dólares, pero su participación apenas representa 2.2 por ciento.

La concentración de las exportaciones del estado por región de destino también podría estar asociada a la concentración de las exportaciones en un sector productivo. Esto es, si el sector exportador del estado sigue la lógica de los sistemas de producción internacional compartida, es posible que las exportaciones de manufacturas del estado se realicen más “sobre pedido”, porque la producción de la industria maquiladora depende de las necesidades de la empresa matriz y no necesariamente responden a la lógica de empresarios locales que buscan expandir la presencia de sus productos hacia otras economías.

Metodología

El análisis insumo producto al que nos vamos a referir en este trabajo se desprende de aquél propuesto por W. Leontief en sus trabajos de 1941 y 1953, pues con este método se destacan las relaciones intersectoriales en una economía que son necesarias para alcanzar cierto volumen de producción y empleo a nivel agregado. Se parte del supuesto (muy restrictivo) de que, en el corto plazo, el estado de la tecnología estaría representado por un conjunto de funciones de producción de proporciones fijas, tanto en el uso de insumos intermedios como en el uso de los factores de producción (capital y trabajo); de tal forma que para producir una unidad de cierto bien o servicio siempre se consume la misma cantidad de insumos intermedios y se requiere la misma cantidad de trabajo e inversión en bienes de capital. En el nivel de sectores industriales la incorporación para el análisis agregado de los bienes de consumo intermedio se traduce en un sistema de relaciones compra-venta de insumos intermedios para la producción de bienes de consumo final. En una matriz insumo-producto regional, nacional o mundial, lo que se observa es tanto la forma en que se distribuye la producción de un sector industrial entre las ventas que hace a otros productores, en el mismo u otros sectores industriales en el que se le añadirá valor y las ventas de sus productos como bienes de consumo final, como la forma en que se integra el valor de su producción a partir del valor de los insumos intermedios incorporados en el proceso más el valor agregado por el trabajo y el uso de bienes de capital.

Este tratamiento de la información permite distinguir los efectos directos de los efectos indirectos que tiene una unidad de demanda final de un bien en el conjunto del sistema económico tanto en la generación de producción intermedia como en el ingreso generado por el pago a los factores de producción y el empleo.¹¹ Por ejemplo, para producir

¹¹ En Schuschny (2005) se describen con mayor detalle las características del análisis insumo-producto, así como sus ventajas y limitaciones.

una computadora y llevarla al mercado de bienes de consumo final se requieren partes y componentes que son fabricadas en el mismo sector industrial, empaques de cartón y plástico que pueden ser fabricados por otros sectores industriales, servicios de comercio y transporte, entre otros insumos intermedios y servicios relacionados con la producción y comercialización, lo que a la vez se traduce en demanda de más bienes de consumo intermedio, como en el caso de cartón y plástico, que para su producción requieren madera y petróleo. Así, en la siguiente ecuación, a partir de la muy conocida matriz inversa de Leontief se refleja una situación de equilibrio en los niveles de producción bruta nacional a partir de un vector de demanda final, para n sectores productivos:

$$(6) \quad x^d = (I - A^d)^{-1} f^d$$

Donde $x^d = (I - A^d)^{-1}$, la matriz inversa de Leontief, es una matriz del total de requerimientos (directos e indirectos) de producción de orden $n \times n$, cuyos elementos r_{ij} reflejan la cantidad necesaria de producción del sector i para producir una unidad de demanda final en el sector j . A^d es una matriz de coeficientes técnicos, cuyos elementos representan la proporción de insumos directos requeridos por unidad de producto. Y x^d es un vector del total de la producción bruta nacional de los sectores de la economía derivado de un vector de demanda final, f^d .

Suponiendo que los productos exportados se producen de la misma manera en que se producen los bienes que tienen como destino el mercado interno, en los trabajos en que se analiza el valor agregado nacional (o extranjero) contenido o asociado a las exportaciones, primero, a partir de la inversa de Leontief se puede derivar una matriz de multiplicadores de valor agregado nacional:

$$(7) \quad MVA^d = V^d (I - A^d)^{-1}$$

Donde V^d es una matriz diagonalizada, de orden $n \times n$, cuyos elementos en la diagonal principal son los coeficientes de valor agregado nacional, que se obtienen de dividir el valor agregado generado en el sector entre el valor bruto de su producción. De esta forma, los elementos de la matriz MVA^d indican la cantidad de valor agregado que se genera en el sector i por proveer insumos por unidad de producción del sector j .

Cuando se multiplica por un vector de exportaciones el lado derecho de la ecuación (7), no sólo se resta del valor de las exportaciones el valor de los insumos importados incorporados en ellas sino que se calcula el efecto indirecto que tienen las exportaciones al demandar cierta cantidad de insumos nacionales que a su vez fueron producidos con cierta proporción de insumos nacionales, hasta agotar el total de encadenamientos pro-

ductivos involucrados, y así se elimina también un problema de doble contabilidad de ingreso asociado al total del efecto que tienen las exportaciones en la producción interna.

Los elementos de la ecuación (7) también se interpretan como el efecto (derivadas parciales) que tienen los cambios en la demanda final de un sector sobre el valor agregado en cada uno de los sectores industriales del conjunto de la economía por medio de la demanda de insumos intermedios requeridos. Por lo que una de las principales limitaciones de este método es que no es posible estimar cuál sería el efecto que tendría esta generación de ingreso por las exportaciones en otros componentes de la demanda final,¹² esto es, el pago a los factores productivos que se deriva de la generación de valor agregado debería, al menos, cambiar la demanda de bienes de consumo por parte de los hogares. No obstante, como un modelo de generación de valor agregado *ex post*, como se explica en Los *et al.* (2012), lo que se obtiene es un panorama de la distribución del valor agregado por país (o región) y sector de origen, tanto por la participación directa en la producción de los bienes exportados como por la participación indirecta a través del valor agregado asociado a la producción de insumos intermedios. En la primera parte de la siguiente sección se presentará una estimación de los coeficientes de valor agregado nacional por sectores económicos, destacando el efecto que tendrían en la generación de valor agregado nacional el crecimiento de las exportaciones en aquellos sectores que actualmente concentran el mayor volumen de exportaciones internacionales de la economía del estado de Jalisco.¹³

Por otro lado, con información de las matrices estatales que publica Cesjal para los años 2003 y 2008 se estimarán las matrices de multiplicadores de valor agregado estatal, remuneraciones y excedente bruto de operación, expresadas en las ecuaciones 8 a 10:

$$(8) \quad MVA^{JAL} = A_V^{JAL} (I - A^{JAL})^{-1}$$

$$(9) \quad MRE^{JAL} = A_R^{JAL} (I - A^{JAL})^{-1}$$

$$(10) \quad MEBO^{JAL} = A_E^{JAL} (I - A^{JAL})^{-1}$$

En donde $(I - A^{JAL})^{-1}$ es la matriz de requerimientos totales (directos e indirectos) que mide las cantidades proporcionales que se requieren de insumo de cada uno de los sectores de la economía regional para producir una unidad de producto destinado a satisfacer la demanda final. Esto es, los elementos r_{ij}^{jal} de la matriz de requerimientos totales en las ecuaciones (8), (9) y (10) indican la cantidad de insumos producidos en el estado de Jalisco del sector i necesarios para producir una unidad del bien j . Al pre multiplicar por las matrices

¹² Ver la discusión que al respecto se presenta en Guerra y Sancho (2010).

¹³ Las estimaciones de los coeficientes de valor agregado nacional que se presentarán se basan en la información que contiene la World Input Output Database (WIOD), debido a que, en el momento en que se comenzó este trabajo, la última matriz insumo producto nacional que había presentado el INEGI correspondía al año 2003.

diagonales A_V^{JAL} , A_R^{JAL} , y A_E^{JAL} , se obtienen las matrices que nos indican cuál será el nivel de valor agregado estatal, remuneraciones al personal ocupado y excedente bruto de operación que generará una unidad de producto, en cada uno de los sectores de la economía.

Los elementos de las matrices diagonales A_V^{JAL} , A_R^{JAL} , y A_E^{JAL} se calculan como los cocientes del valor agregado estatal, del total de remuneraciones pagadas al personal ocupado, del excedente bruto de operación, entre el valor bruto de la producción para cada sector de la economía, respectivamente. Y para obtener los niveles de valor agregado, y su distribución, generados por las exportaciones del estado de Jalisco, se multiplican las matrices de las ecuaciones (8) a (10) por los vectores de exportaciones de los años 2003 y 2008.

Finalmente, las limitaciones de la metodología empleada se relacionan no sólo con la imposibilidad de medir el efecto que tiene la generación de valor agregado local en el consumo de los hogares que podría tener, a su vez, un mayor impacto en la producción del estado, sino la rigidez tanto de los coeficientes técnicos de insumos nacionales y locales, como de los coeficientes de valor agregado, remuneraciones al personal ocupado y excedente bruto de operación que no permiten suponer la presencia de economías de escala en el nivel de sectores industriales o empresas.

Valor agregado nacional y local contenido en las exportaciones del estado

A partir de la estimación del valor agregado nacional y local en las exportaciones de Jalisco, en esta sección se trata de aportar evidencia de por qué, a partir de un elevado contenido de insumos importados contenido en las exportaciones, al obtener un coeficiente de exportaciones menor se puede explicar la divergencia observada entre las tasas de crecimiento de las exportaciones y el crecimiento económico, haciendo énfasis en el contenido de valor agregado nacional y local de los sectores industriales en los que se concentran las exportaciones del estado de Jalisco.

Valor agregado nacional en las exportaciones de Jalisco

Como se mencionó en la sección 2, el mayor volumen de exportaciones del estado se concentra en tres sectores manufactureros: industria alimentaria, equipo de transporte e industria electrónica. La estimación de valor agregado nacional como proporción del valor de las exportaciones de estos tres sectores se presenta en el cuadro 3. De acuerdo con información de las matrices insumo-producto de la World Input-Output Database (WIOD), dadas la proporciones de insumos importados que utiliza cada sector industrial, en México por cada mil dólares de exportaciones del sector industria alimentaria, en 2004 828.02 representaron ingreso nacional, en cambio en 2009 por cada mil dólares de exportaciones la proporción de ingreso nacional se reduce a 821.39. Esta disminución del valor agregado nacional contenido

en las exportaciones de la industria alimentaria es consecuencia de una caída de poco más de 14 dólares de valor agregado nacional que se genera de manera directa. No obstante, se presenta un aumento de más de 7 dólares de valor agregado nacional que se genera de manera indirecta, lo que implica que en este sector la crisis financiera global de 2008 podría haber favorecido la incorporación de mayores insumos de origen nacional.

Por otro lado, la industria electrónica (incluye aparatos eléctricos), que es la que tanto a escala nacional como estatal contribuye con la mayor proporción de exportaciones manufactureras, en 2004 sólo generaba 343.29 dólares de valor agregado nacional por cada mil dólares de exportaciones; no obstante, de acuerdo con la información de la WIOD, 2008 es el año en que la proporción de valor agregado nacional contenido en las exportaciones de este sector habría alcanzado su nivel más alto: 373.01 dólares. Ahora, con las proporciones de valor agregado nacional directo e indirecto observadas, también se podría haber presentado un incremento en la incorporación de mayores volúmenes de insumos nacionales en la producción de estos bienes, pues la proporción de valor agregado indirecto pasa de representar 52% del total del ingreso a representar casi 60% entre 2004 y 2009.

CUADRO 3. Valor agregado nacional contenido en mil dólares de valor de exportaciones, de acuerdo con el sector industrial, 2004-2009.

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
Industria alimentaria	Directo	392.57	388.76	388.27	385.31	380.16	378.37
	%	47.4	46.7	46.7	47	46.7	46.1
	Indirecto	435.45	443.01	443.37	434.47	433.48	443.02
	%	52.6	53.3	53.3	53	53.3	53.9
	Total	828.02	831.78	831.64	819.78	813.64	821.39
Industria electrónica	Directo	164.62	156.02	152.04	147.07	147.98	145.57
	%	48	44.7	43.5	41	39.7	40.5
	Indirecto	178.66	192.74	197.78	211.76	225.02	213.59
	%	52	55.3	56.5	59	60.3	59.5
	Total	343.29	348.77	349.81	358.83	373.01	359.17
Equipo de transporte	Directo	305.64	307.72	309.61	308.32	306.47	302.4
	%	54.6	54.8	54	54.3	53.4	50.4
	Indirecto	254.09	254.13	263.56	259.33	267.69	297.04
	%	45.4	45.2	46	45.7	46.6	49.6
	Total	559.73	561.85	573.17	567.65	574.16	599.45

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de la WIOD.

De acuerdo con la información contenida en los cuadros 1 y 3 el sector equipo de transporte en 2011 alcanzó un nivel de ventas al exterior superior a 5,000 millones de dólares, superando 14 por ciento de participación en las exportaciones del estado. Este sector tiene coeficientes de valor agregado nacional que equivalen a 60 por ciento del valor de la producción. Además, durante este periodo la distribución del valor agregado nacional entre directo e indirecto tiende a ser cada vez más equitativa.

Respecto de los coeficientes de valor agregado nacional del cuadro 3 es preciso señalar, que de acuerdo con otros estudios (Fujii y Cervantes, 2013, y De la Cruz *et al.*, 2011) estos coeficientes podrían estar sobreestimados debido a que no se considera adecuadamente el efecto que tenía la industria maquiladora en la generación de valor agregado nacional. Esto es porque en las empresas de la industria maquiladora de exportación hasta 90 por ciento del valor de su producción podría estar explicada por el valor de los insumos de origen extranjero (Fujii, Candaudap y Gaona, 2005: Cuadro 6). Por ejemplo, en Fujii y Cervantes (2013: 153, Cuadro 2) los coeficientes de valor agregado nacional en la industria eléctrica varían entre 24 y 76 por ciento, mientras que en la industria electrónica varían de 14 a 71, dependiendo del origen de la producción: empresas de la industria maquiladora de exportación o empresas de la economía interna, respectivamente. Así, debido a que la industria maquiladora de exportación incorpora más insumos importados en su producción, pero también participa con un mayor volumen de exportaciones en total, en 2003 de manera combinada estas dos industrias generaron sólo 241.49 dólares de valor agregado nacional en lugar de los 343.29 dólares que se estiman con la información de la WIOD (véase cuadro 3). Por otro lado, en De la Cruz *et al.* (2011), si se considera que las empresas que estaban incorporadas en el programa Pitex podrían utilizar tantos insumos importados como lo hacían las empresas de la industria maquiladora de exportación el resultado sería que cada mil dólares de valor de las exportaciones de la industria electrónica y la eléctrica generaría sólo 182.16 dólares de valor agregado nacional.

De estas variaciones resulta aún más importante tratar de conocer cuál es la contribución neta que obtienen los residentes del estado de Jalisco por parte del sector exportador. Como se mencionó en la primera sección, la forma en que las exportaciones del estado pueden contribuir al crecimiento económico regional es a través del verdadero peso que éstas tengan en el PIB estatal, pues si cae el contenido de valor agregado local en las exportaciones disminuye la relación entre su crecimiento y el crecimiento económico regional. En las siguientes secciones se presentan los resultados de las estimaciones realizadas a partir de las matrices insumo-producto regionales publicadas por el Cesjal. El análisis no se concentrará sólo en presentar el cálculo del valor agregado generado en el estado sino que se hará un análisis sobre la forma en que se distribuye entre el total de remuneraciones al personal ocupado y el excedente bruto de operación.

Valor agregado estatal en las exportaciones de Jalisco

En el cuadro 4 se sintetiza la información del efecto que tuvieron en el valor agregado estatal las exportaciones totales en 2003 y 2008. Se destacan los siguientes aspectos.

En 2003 la mayor parte de las exportaciones del estado de Jalisco fueron exportaciones del sector fabricación de equipo electrónico, 63.3 por ciento del total, lo que equivale a 71 por ciento de las exportaciones manufactureras. Mientras que el total de valor agregado que generan las exportaciones de este sector equivale a sólo a 36 por ciento del total de ingreso que generan las exportaciones. Esto es, hay una diferencia significativa entre el volumen de exportaciones de la industria electrónica y el volumen de ingresos estatales que estas ventas generan al exterior.

En ese mismo año el sector fabricación de equipo de transporte, que participa sólo con 4.5 por ciento de las exportaciones del estado, genera, en cambio, 6.6 por ciento del total de valor agregado contenido en las exportaciones.

Los sectores industria alimentaria e industria de las bebidas y del tabaco que, de acuerdo con la información de las matrices concentrarían apenas 3 por ciento de las exportaciones del estado, generan casi 5 por ciento del total de valor agregado.

Lo anterior responde a las diferencias en los coeficientes de valor agregado regional. Tomando en cuenta que las exportaciones del estado se producen a partir de cierta proporción de insumos intermedios que son producidos dentro de la misma región, es el sector de fabricación de equipo electrónico el que reporta los coeficientes de valor agregado regional más bajos: 18.1 para el total, 16.8 para el valor agregado directo y 1.3 para el indirecto. Esto es, como proporción del valor de las exportaciones menos de 20 por ciento corresponde a ingreso regional.

En comparación con las estimaciones previas hechas a escala nacional se confirma que del total del valor agregado nacional que generan las exportaciones de productos electrónicos al restar el valor agregado que se genera fuera de la región, en promedio, las exportaciones del sector que a escala nacional generaban hasta 21 por ciento de valor agregado nacional a escala estatal generan sólo 18.1 de ingreso local (cuadro 4).

Como es de esperarse, a escala regional la mayor parte de los efectos en la generación de valor agregado son directos, como ocurre en el plano nacional. Solamente los sectores clasificados como infraestructura y la industria alimentaria revelarían mayores encadenamientos productivos a escala regional. El promedio para las exportaciones manufactureras en 2003 en la generación de valor agregado indirecto es de 4.2 pesos por cada 100 pesos de exportaciones.

En 2008 una mayor diversificación de las exportaciones del estado tiene un efecto positivo en el contenido de valor agregado regional. El sector fabricación de productos electrónicos pasó de concentrar más de 63 por ciento de las exportaciones del estado en 2003 a exportar 48 por ciento del total. Este hecho provocó que, a pesar de que sigue siendo el sector que más exporta (y de que se reduce el contenido de valor agregado regional

de esta industria), en total las exportaciones de Jalisco generaron 34.1 por ciento de valor agregado regional en 2008 en comparación con 31.7 por ciento de 2003.

Que sea la diversificación de las exportaciones la que tiene efecto positivo en la generación de valor agregado regional es posible si se toma en cuenta que, de acuerdo con los datos agrupados del cuadro 4, sólo en el sector industrias de las bebidas y el tabaco se observa un incremento en la proporción de ingreso regional contenido en las exportaciones.

El sector fabricación de equipo de transporte aumenta su participación en las exportaciones de 4.5 a 9.7 por ciento, pero debido a que tiene coeficientes de valor agregado regional más altos que aquellos que presenta la industria electrónica, este incremento en el volumen de exportaciones y una participación relativa pueden explicar parcialmente el incremento en el valor agregado regional generado por las exportaciones del estado.

Paradójicamente, una caída en la participación de las exportaciones manufactureras, entre 2003 y 2008 habría conducido a mayores coeficientes de valor agregado regional debido a dos efectos encontrados: 1) que son las que tienen menores proporciones de valor agregado indirecto, y 2) que durante el periodo aumenta la proporción de los efectos indirectos.

En la siguiente sección se presentan los resultados de la estimación de la distribución del valor agregado regional generado por las exportaciones del estado entre remuneraciones al personal ocupado y el excedente bruto de operación.

Distribución factorial del ingreso generado por las exportaciones

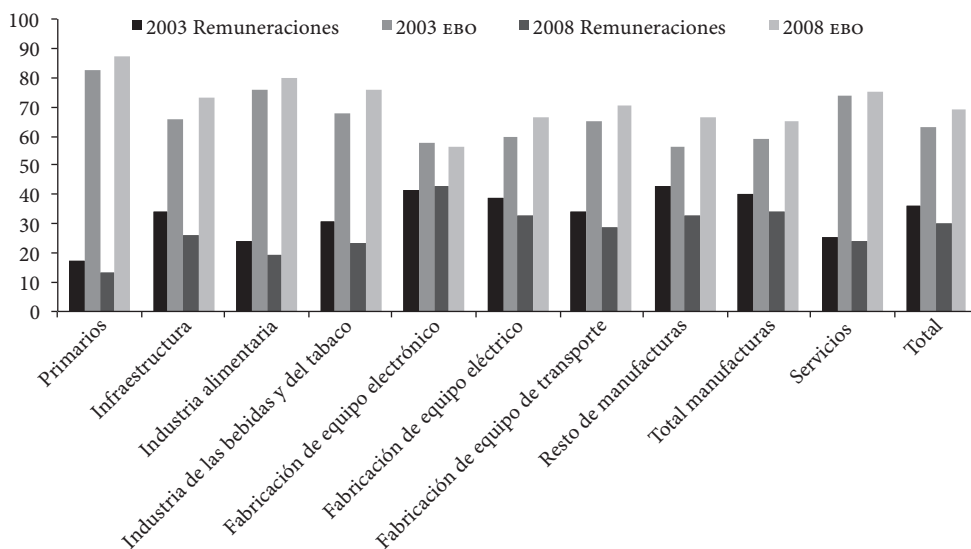
En el cuadro 5 y la gráfica 3 se presenta un panorama de la distribución factorial del ingreso generado por las exportaciones en los años 2003 y 2008, esto es, la forma en que el valor agregado local se genera a partir de las remuneraciones pagadas al personal ocupado y el excedente bruto de operación de las empresas (EBO). De la información se destaca que, sin considerar el número de personas involucradas en los procesos productivos, existe una marcada concentración en la distribución factorial del ingreso generado por las exportaciones hacia las empresas y sus propietarios. En 2003 las exportaciones del estado generaron 60,924 millones de pesos en valor agregado regional y se distribuyeron de la siguiente manera: 38,500 millones corresponden a excedente bruto de operación y 21,853 millones a remuneraciones al personal ocupado más el resto representado por los impuestos netos. En 2008 las cifras respectivas son 85,481 millones de valor agregado regional, de los cuales 59,097 millones fueron excedente bruto de operación y 25,890 millones de remuneraciones.

CUADRO 4. Valor añadido local generado por las exportaciones de jalisco, 2003-2008 (millones de pesos).

	2003										2008											
	Exportaciones	%	VAEX	%	VADX	%	VAIX	%	VAEX/X %	VADX/X %	VAIX/X %	Exportaciones	%	VAEX	%	VADX	%	VAIX	%	VAEX/X %	VADX/X %	VAIX/X %
Primarios	3,402	1.8	2,510	4.1	2,321	4.4	188	2.2	73.8	68.2	5.5	5,316	2.1	3,698	4.3	3,304	4.6	395	2.8	69.6	62.1	7.4
Infraestructura	30	0	17	0	11	0	6	0.1	55.9	35.7	20.3	12	0	6	0	4	0	3	0	52.8	32.4	20.4
Industria alimentaria	2,253	1.2	1,317	2.2	862	1.6	455	5.3	58.5	38.3	20.2	3,402	1.4	1,941	2.3	1,272	1.8	669	4.7	57.1	37.4	19.7
Industria de las bebidas y del tabaco	3,346	1.7	1,632	2.7	1,406	2.7	226	2.6	48.8	42	6.7	4,056	1.6	2,097	2.5	1,784	2.5	312	2.2	51.7	44	7.7
Fabricación de equipo electrónico	121,500	63.3	22,046	36.2	20,434	39.1	1,612	18.7	18.1	16.8	1.3	120,901	48.2	15,670	18.3	13,812	19.4	1,858	13.1	13	11.4	1.5
Fabricación de equipo eléctrico	2,826	1.5	1,100	1.8	715	1.4	385	4.5	38.9	25.3	13.6	8,795	3.5	3,311	3.9	2,457	3.4	854	6	37.6	27.9	9.7
Fabricación de equipo de transporte	8,655	4.5	4,031	6.6	2,655	5.1	1,376	16	46.6	30.7	15.9	24,358	9.7	10,844	12.7	7,652	10.7	3,193	22.5	44.5	31.4	13.1
Resto de manufacturas	32,614	17	14,527	23.8	11,400	21.8	3,126	36.3	44.5	35	9.6	50,244	20	22,023	25.8	17,506	24.6	4,517	31.9	43.8	34.8	9
Total manufacturas	171,195	89.1	44,653	73.3	37,472	71.6	7,181	83.4	26.1	21.9	4.2	211,756	84.4	55,886	65.4	44,484	62.4	11,403	80.4	26.4	21	5.4
Servicios	17,413	9.1	13,745	22.6	12,514	23.9	1,231	14.3	78.9	71.9	7.1	33,947	13.5	25,890	30.3	23,510	33	2,380	16.8	76.3	69.3	7
Total	192,040	100	60,924	100	52,318	100	8,606	100	31.7	27.2	4.5	251,031	100	85,481	100	71,301	100	14,179	100	34.1	28.4	5.6

Fuente: Estimaciones propias con base en datos del Cesjal.

GRÁFICA 3. Participación de las remuneraciones al personal ocupado y el excedente bruto de operación en el valor agregado local generado por las exportaciones de Jalisco, 2003 y 2008 (porcentaje).



Fuente: Estimaciones de los autores con base en datos del Cesjal.

Así, entre 2003 y 2008 aumenta el porcentaje de participación del excedente bruto de operación en el total del valor agregado regional que generan las exportaciones de 63.2 a 69.1 por ciento. Por sectores, se debe destacar además que, después de los productos primarios, es la industria alimentaria el sector en el que la distribución del ingreso generado por las exportaciones está más concentrada en el excedente bruto de operación. Además, esta concentración aumenta de 76 por ciento en 2003 a 80 por ciento en 2008. A la industria alimentaria le sigue la industria de las bebidas y el tabaco, en la que también se observa un incremento en la participación del excedente bruto de operación de 68.1 a 75.6.

De las industrias a las que corresponden productos de manufactura más compleja, en las que se concentran las exportaciones del estado, existe una menor desigualdad en la distribución factorial del ingreso, siendo el sector fabricación de equipo electrónico en el que la participación del excedente bruto de operación es menor a 60 por ciento del valor agregado regional generado por las exportaciones. Le siguen fabricación de equipo eléctrico y finalmente fabricación de equipo de transporte.

Así, a pesar de que entre 2003 y 2008 hay un incremento en el volumen relativo de ingreso generado por las exportaciones del estado, en general también hay un crecimiento en la desigualdad en la distribución factorial del mismo.

CUADRO 5. Distribución factorial del ingreso generado por las exportaciones del estado, 2003-2008 (millones de pesos).

2003					
	Valor agregado	Remuneraciones al personal ocupado	Excedente bruto de operación	% remuneraciones	% excedente bruto de operación
Primarios	2,510	429	2,079	17.1	82.8
Infraestructura	17	6	11	33.8	65.5
Industria alimentaria	1,317	315	997	23.9	75.7
Industria de las bebidas y del tabaco	1,632	503	1,110	30.8	68.1
Fabricación de equipo electrónico	22,046	9,089	12,738	41.2	57.8
Fabricación de equipo eléctrico	1,100	430	660	39.1	60
Fabricación de equipo de transporte	4,031	1,374	2,632	34.1	65.3
Resto de manufacturas	14,527	6,213	8,163	42.8	56.2
Total manufacturas	44,653	17,924	26,301	40.1	58.9
Servicios	13,745	3,495	10,110	25.4	73.6
Total	60,924	21,853	38,500	35.9	63.2
2008					
	Valor agregado	Remuneraciones al personal ocupado	Excedente bruto de operación	% remuneraciones	% excedente bruto de operación
Primarios	3,698	480	3,215	13.0	86.9
Infraestructura	6	2	5	25.9	73.3
Industria alimentaria	1,941	379	1,556	19.5	80.1
Industria de las bebidas y del tabaco	2,097	490	1,586	23.4	75.6
Fabricación de equipo electrónico	15,670	6,698	8,786	42.7	56.1
Fabricación de equipo eléctrico	3,311	1,080	2,203	32.6	66.5
Fabricación de equipo de transporte	10,844	3,136	7,655	28.9	70.6
Resto de manufacturas	22,023	7,184	14,641	32.6	66.5
Total manufacturas	55,886	18,967	36,427	33.9	65.2
Servicios	25,890	6,261	19,451	24.2	75.1
Total	85,481	25,708	59,097	30.1	69.1

Fuente: Estimaciones de los autores con base en datos del Cesjal.

Los cuadros 6 y 7 muestran información adicional sobre las remuneraciones al personal ocupado y los excedentes brutos de operación que generan las exportaciones del estado. Y lo que se observa es que, como la industria electrónica usa de manera intensiva insumos importados, y dado que del valor agregado estatal que generan las exportaciones del sector 41 por ciento corresponde a pagos al personal ocupado, en el año 2003 por cada 100 pesos de valor de los productos exportados sólo 7.5 pesos representan un ingreso que *normalmente* podría traducirse en mayor demanda interna por la vía del incremento en el consumo de bienes y servicios.¹⁴

El panorama en este sector no mejora en 2008. Dado que de 2003 a 2008 se reduce la proporción de valor agregado estatal que generan las exportaciones de la industria electrónica de 18 a 13 por ciento (véase cuadro 4) y dado que durante este periodo la participación de las remuneraciones al personal ocupado en el ingreso estatal sólo aumentan de 41.2 a 42.7 por ciento, por cada 100 pesos de valor de exportaciones, de manera directa e indirecta, se pagan sólo 5.5 pesos al personal ocupado. Además, los valores nominales de las exportaciones de la industria que se reducen de 121,500 millones de pesos en 2003 a 120,901 implicaron una reducción de las remuneraciones nominales de 9,089 millones de pesos a 6,698 en el año 2008.

No obstante, para el conjunto de la economía del estado de Jalisco la tendencia fue la de generar menos remuneraciones al personal ocupado por unidad de producto. En promedio, la participación de las remuneraciones se redujo de 11.4 por ciento a 10.2 por ciento del valor de las exportaciones.

En la industria automotriz, además de que se ha ganado participación en el volumen de exportaciones del estado, por ser un sector que incorpora una mayor proporción de insumos locales y genera, relativamente, mayores niveles de ingreso (en comparación con la industria electrónica), se ha logrado incrementar la proporción de excedente bruto de operaciones sobre el valor de las exportaciones de 30.4 a 31.4. Particularmente, el crecimiento en la acumulación de excedentes es un efecto directo, que incluso ha significado que las ganancias de los exportadores se den a costa de los excedentes de sus proveedores; en términos relativos la participación de los excedentes indirectos entre 2003 y 2008 cae de 36.7 a 30.8 por ciento.

Finalmente, debe destacarse que tanto en 2003 como en 2008 es menos significativa la generación de excedentes por parte de la industria manufacturera; a pesar de que casi 90 y 85 por ciento de las exportaciones son manufactureras; éstas sólo generaron 68 y 62 por ciento del excedente bruto de operación en 2003 y 2008, respectivamente.

Al parecer, la incorporación de los insumos intermedios importados hace que las exportaciones manufactureras del estado sean relativamente menos rentables.

¹⁴ Esto es, después de impuestos, los ingresos de los trabajadores impulsan la demanda interna y después la producción de bienes nacionales dada una propensión marginal a consumir bienes de origen regional.

CUADRO 6. Remuneraciones pagadas al personal ocupado generadas por las exportaciones del estado (miles de millones de pesos, 2003-2008).

	2003								
	Remuneraciones totales	%	Remuneraciones directas	%	Remuneraciones indirectas	%	RT/X %	RD %	RI %
Primarios	429	2	383	2	46	1.8	12.6	89.3	10.7
Infraestructura	6	0	4	0	2	0.1	18.9	65.6	34.4
Industria alimentaria	315	1.4	195	1	120	4.6	14	61.9	38.1
Industria de las bebidas y del tabaco	503	2.3	439	2.3	64	2.4	15	87.3	12.7
Fabricación de equipo electrónico	9,089	41.6	8,558	44.5	531	20.4	7.5	94.2	5.8
Fabricación de equipo eléctrico	430	2	314	1.6	116	4.4	15.2	73.1	26.9
Fabricación de equipo de transporte	1,374	6.3	977	5.1	398	15.2	15.9	71.1	28.9
Resto de manufacturas	6,213	28.4	5,234	27.2	979	37.5	19	84.2	15.8
Total manufacturas	17,924	82	15,717	81.7	2,207	84.6	10.5	87.7	12.3
Servicios	3,495	16	3,140	16.3	355	13.6	20.1	89.8	10.2
Total	21,853	100	19,243	100	2,610	100	11.4	88.1	11.9
	2008								
	Remuneraciones totales	%	Remuneraciones directas	%	Remuneraciones indirectas	%	RT/X %	RD %	RI %
Primarios	480	1.9	400	1.8	79	2.2	9	83.4	16.6
Infraestructura	2	0	1	0	1	0	13.7	60.9	39.1
Industria alimentaria	379	1.5	242	1.1	137	3.7	11.1	63.9	36.1
Industria de las bebidas y del tabaco	490	1.9	412	1.9	78	2.1	12.1	84.1	15.9

Continúa...

	Remuneraciones totales	%	Remuneraciones directas	%	Remuneraciones indirectas	%	RT/X %	RD %	RI %
Fabricación de equipo electrónico	6,698	26.1	6,177	28	521	14.2	5.5	92.2	7.8
Fabricación de equipo eléctrico	1,080	4.2	857	3.9	223	6.1	12.3	79.4	20.6
Fabricación de equipo de transporte	3,136	12.2	2,323	10.5	813	22.2	12.9	74.1	25.9
Resto de manufacturas	7,184	27.9	5,989	27.2	1,194	32.6	14.3	83.4	16.6
Total manufacturas	18,967	73.8	16,000	72.6	2,967	81	9	84.4	15.6
Servicios	6,261	24.4	5,644	25.6	616	16.8	18.4	90.2	9.8
Total	25,708	100	22,045	100	3,663	100	10.2	85.8	14.2

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Cesjal.

CUADRO 7. Excedente bruto de operación.

2003									
	EBO total	%	EBO directo	%	EBO indirecto	EBO/X %	EBOD %	EBO I %	
Primarios	2,079	5.4	1,937	5.9	141	2.4	61.1	93.2	6.8
Infraestructura	11	0	7	0	4	0.1	36.6	62.9	37.1
Industria alimentaria	997	2.6	664	2	333	5.6	44.2	66.6	33.4
Industria de las bebidas y del tabaco	1,110	2.9	950	2.9	160	2.7	33.2	85.6	14.4
Fabricación de equipo electrónico	12,738	33.1	11,671	35.8	1,067	18	10.5	91.6	8.4
Fabricación de equipo eléctrico	660	1.7	393	1.2	266	4.5	23.3	59.6	40.4
Fabricación de equipo de transporte	2,632	6.8	1,666	5.1	966	16.3	30.4	63.3	36.7
Resto de manufacturas	8,163	21.2	6,044	18.6	2,120	35.8	25	74	26
Total manufacturas	26,301	68.3	21,388	65.7	4,912	82.9	15.4	81.3	18.7
Servicios	10,110	26.3	9,245	28.4	865	14.6	58.1	91.4	8.6
Total	38,500	100	32,577	100	5,922	100	20	84.6	15.4

2008									
	EBO total	%	EBO directo	%	EBO indirecto	EBO/X %	EBOD %	EBO I %	
Primarios	3,215	5.4	2,902	6	313	3	60.5	90.3	9.7
Infraestructura	5	0	3	0	2	0	38.7	61.6	38.4
Industria alimentaria	1,556	2.6	1,026	2.1	530	5.1	45.7	66	34
Industria de las bebidas y del tabaco	1,586	2.7	1,353	2.8	233	2.2	39.1	85.3	14.7
Fabricación de equipo electrónico	8,786	14.9	7,462	15.3	1,324	12.7	7.3	84.9	15.1
Fabricación de equipo eléctrico	2,203	3.7	1,577	3.2	626	6	25.1	71.6	28.4
Fabricación de equipo de transporte	7,655	13	5,297	10.9	2,358	22.6	31.4	69.2	30.8
Resto de manufacturas	14,641	24.8	11,351	23.3	3,290	31.6	29.1	77.5	22.5
Total manufacturas	36,427	61.6	28,067	57.7	8,360	80.2	17.2	77.1	22.9
Servicios	19,451	32.9	17,708	36.4	1,743	16.7	57.3	91	9
Total	59,097	100	48,679	100	10,418	100	23.5	82.4	17.6

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos de Cesjal.

Cambios en los índices de productividad laboral

Finalmente, a partir de la información de los censos económicos de 2004 y 2009, elaborados y publicados por el INEGI, en esta sección, con estimaciones para un índice de productividad laboral, se pretende explorar la posibilidad de que tanto el patrón de especialización de las exportaciones del estado como las variaciones en las remuneraciones al personal ocupado generadas por las exportaciones estén relacionadas con la productividad de los trabajadores.

En el cuadro 8 se presenta un resumen de la productividad laboral medida como el valor agregado censal bruto por hora trabajada, a precios de 2003, para los sectores de la industria manufacturera en los que se concentra la mayor parte de las exportaciones del estado, tanto en el plano nacional como en el estatal. De la información presentada se debe destacar lo siguiente.

En 2003, tanto a escala nacional como estatal el sector correspondiente a la industria electrónica (fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos) presenta un índice relativo de productividad laboral (IRPL)¹⁵ inferior a la media manufacturera. Esto es, por cada cien pesos de valor agregado que se producen por hora en el promedio ponderado de la industria manufacturera, en la industria electrónica se producen 85 pesos de ingreso a escala nacional y 84.1 a escala estatal.

Esta diferencia es más marcada, sólo a escala nacional, en el caso de la industria alimentaria; con un IRPL de 64.71 se explicaría que para todo el país esta industria no participe de manera significativa en las exportaciones. No obstante, en el plano estatal en 2003 el IRPL para esta industria es cercano a 97 por ciento del promedio manufacturero estatal.

La industria de las bebidas y el tabaco es mucho más productiva tanto a escala nacional como dentro del estado de Jalisco. En 2003 la productividad laboral del sector era de poco más de 182 mil pesos por hora trabajada, para el promedio nacional, y de 296 mil pesos en el estatal. Esto significa que el estado de Jalisco es 1.62 veces más productivo que la media nacional y por lo tanto contribuye a explicar por qué el sector se encuentra en el tercer lugar como uno de los sectores con mayor participación en las exportaciones del estado.

Por otro lado, la industria del transporte del estado de Jalisco muestra en 2003 una desventaja en la productividad laboral con respecto a la media nacional, pues por cada 100 pesos de valor agregado que se generan por hora trabajada a escala nacional, en el estado por hora trabajada apenas se generan 65.5 pesos de valor agregado.

Hacia el 2008 Jalisco reduce aún más su índice de productividad laboral en relación con la media nacional. Esto es, a pesar de que en las manufacturas del estado hay un

¹⁵ Con este índice se pretende comparar la productividad laboral media de la industria manufacturera con la productividad laboral de cada sector. El IRPL es base 100, por lo que, en el cuadro 7 todos los valores mayores de 100 indican en qué porcentaje es más productivo un sector que el promedio para todas las manufacturas.

crecimiento de 6.9 por ciento de la productividad, en promedio la productividad de las manufacturas nacionales aumentó 11.4 por ciento.

Dada la importancia de la industria electrónica en el estado es muy probable que el pobre desempeño de la productividad de las manufacturas se deba a la caída que se observa en el indicador de productividad de esta industria. En 2003, por hora trabajada se generaron 67.51 mil pesos de valor agregado, mientras que en 2008, a precios de 2003, se generaron sólo 50.01 mil pesos de valor agregado. Por lo que, controlando por la cantidad de empleo, la caída de 25.9 por ciento de la productividad del trabajo en este sector también es causa probable de la pérdida de participación de las remuneraciones al personal sobre el valor de las exportaciones del sector.

CUADRO 8. Productividad laboral en la industria manufacturera, 2003-2008 (miles de pesos por hora trabajada).

	2003					2008					Variación	
	Nacional	IRPL	Jalisco	IRPL	JAL/NAC	Nacional	IRPL	Jalisco	IRPL	JAL/NAC	Nacional	Jalisco
Industria alimentaria	64.71	69.8	77.67	96.7	120	80.53	78	89.81	104.6	111.53	24.4	15.6
Industria de las bebidas y el tabaco	182.37	196.6	296.06	368.7	162.3	204.75	198.2	320.14	372.9	156.36	12.3	8.1
Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	78.84	85	67.51	84.1	85.6	61.19	59.2	50.01	58.2	81.72	-22.4	-25.9
Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos eléctricos	91.61	98.8	95.84	119.4	104.6	97.08	94	171.5	199.8	176.66	6	79
Fabricación de equipo de transporte	142.75	153.9	93.49	116.4	65.5	140.64	136.2	112.23	130.7	79.8	-1.5	20
Total industria manufacturera	92.75	100	80.29	100	86.6	103.29	100	85.86	100	83.12	11.4	6.9

Fuente: Elaboración de los autores con base en los Censos Económicos (INEGI, 2004 y 2009).

Conclusiones

En los últimos años el estado de Jalisco se ha especializado en la exportación de manufacturas que se consideran de tecnología media y alta, como las exportaciones de las industrias eléctrica y electrónica. Además, de 2004 a 2012 las exportaciones aumentaron de 14,766 a 40,201 millones de dólares, con un crecimiento muy significativo de las exportaciones de la industria del transporte. No obstante, como se observó, Jalisco reporta un crecimiento económico con un patrón muy similar al del total de la economía mexicana, con un promedio anual que no supera 2.5 por ciento en el periodo de 1994 a 2011.

En este trabajo se encontró que una causa probable de estas bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años es el poco valor agregado local contenido en las exportaciones manufactureras del estado. El promedio ponderado del valor agregado del estado en las exportaciones manufactureras entre 2003 y 2008 fue de 26 pesos por cada 100 del valor de producto exportado, y de este valor agregado sólo entre 9 y 10 pesos corresponden a remuneraciones al personal ocupado.

La industria electrónica, que en 2003 concentraba 63 por ciento de las exportaciones del estado, generaba sólo 18.1 pesos de valor agregado estatal, de los cuales 7.5 pesos eran remuneraciones al personal ocupado. En 2008 la participación de las exportaciones del sector cae a 48 por ciento, pero al mismo tiempo cae la proporción de valor agregado estatal a 13 pesos por cada 100 de valor de producto exportado, y con esto la participación de las remuneraciones a 5.5 pesos.

También se encontró que la mayor parte del ingreso que se genera por exportar es directo, lo que revela una debilidad en los encadenamientos productivos locales. Especialmente en la industria manufacturera, en promedio, 80 por ciento del valor agregado estatal es directo.

Así, se concluye que las características del sector exportador del estado no contribuyen de manera significativa a la expansión de la economía local por el bajo valor agregado local que las exportaciones generan, especialmente por el bajo nivel relativo de remuneraciones al personal ocupado y por los reducidos efectos indirectos que tienen estas exportaciones en el resto de los sectores de la economía local. Finalmente, la agenda de investigación futura en este tema deberá profundizar en la forma en que se distribuye el ingreso de las exportaciones hacia los hogares y el efecto que esta distribución podría tener en la demanda interna.

Referencias

Akyüz, Y. (2010), Export dependence and sustainability of growth in China and the East Asian production network. Research Paper 27, South Centre, abril.

- Ampudia, N. y B. MacLennan (2013), Financiarización: Un acercamiento a la economía mexicana. Trabajo presentado en el III Seminario Financiarización de los Países en Desarrollo. Facultad de Economía, UNAM, septiembre.
- Banco de México (2013), Estadísticas de la balanza de pagos. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2013.
- Banco Mundial (2013), *World Databank, World Development Indicators*. Recuperado de <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx> (fecha de consulta 18 de octubre de 2013).
- Breda, E. y R. Cappariello, R. (2008), A tale of two *bazaar* economies: An input-output analysis of Germany and Italy. Bank of Italy, Economics and Financial Statistics Department.
- Breda, E., R. Cappariello, R. y R. Zizza (2007), Measures of the external trade impulse to economic growth: How relevant is the internationalization of production? Banca d'Italia, Economic Research Department.
- CEPAL (2013), Bases de datos y publicaciones estadísticas, CEPALSTAT. Recuperado de http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=e fecha de consulta: 19 de octubre de 2013.
- Cesjal (2013), Matrices insumo-producto del estado de Jalisco. Consejo Económico y Social del estado de Jalisco, cesjal.org
- Chen, X., L. K. Cheng, K. C. Fung y L. J. Lau (2005), The estimation of domestic value added and employment induced by exports: An application to Chinese exports to the United States. Ponencia presentada en 2005 American Economic Association Meeting, Philadelphia.
- Chen, X., L. K. Cheng, K. C. Fung, L. J. Lau, Y. Sung, C. Yang, K. Zhuy y Z. Tang (2008). Domestic value added and employment generated by Chinese exports: A quantitative estimation, MPRA paper núm. 15663.
- Daudin, G., C. Riffart y D. Schweisguth (2011), Who produces for whom in the world economy? *Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'économique*, 44 (4), 1403-1437.
- De la Cruz, J., R. Koopman y Z. Wang (2011), Estimating foreign value-added in Mexico's manufacturing exports. U.S. International Trade Commission, Office of Economics Working Paper, núm. 2011-04A.
- Dixon, R. y A. P. Thirlwall (1975), A model of regional growth rate differences on Kaldorian lines. *Oxford Economic Papers*, 27, 201-214.
- Eurostat (2008), *Eurostat manual of supply, use and input-output tables*. Luxemburgo: Eurostat.
- Ferrarini, B. (2011), *Mapping vertical trade* (núm. 263). Asian Development Bank.
- Fujii, G., E. Candaudap y C. Gaona (2005), Exportaciones, industria maquiladora y crecimiento económico en México a partir de la década de los noventa. *Investigación Económica*, LXIV (254), 125-156.
- Fujii, G. y R. Cervantes (2013), Valor agregado en las exportaciones manufactureras de México. *Revista de la CEPAL*, 110.
- Gereffi, G. (2014), Nuevas tendencias en las cadenas de valor y el escalamiento industrial. Ponencia presentada en el Seminario sobre Cadenas de Valor de las Exportaciones

- Mexicanas, 10 de abril, Facultad de Economía, UNAM/INEGI. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/eventos/2014/exportaciones/doc/P-GaryGereffi.pdf>
- Guerra, A. I. y F. Sancho (2010), A comparison of input–output models: Ghosh reduces to Leontief (But ‘closing’ Ghosh makes it more plausible). Universitat Autònoma de Barcelona. Primera versión, abril.
- He, D. y W. Zhang (2010), How dependent is the Chinese economy on exports and in what sense has its growth been export–led? *Journal of Asian Economics* 21, 87–104.
- INEGI (2013), Banco de Información Económica. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> fecha de consulta: 21 de octubre.
- Jones, R. W. y H. Kierzkowski (2001), A framework for fragmentation. En S.W. Arndt y H. Kierzkowski (eds.), *Fragmentation: New production patterns in the world economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kaldor, N. (1970), The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 18, 337–348.
- Koopman, R., Z. Wang y S.–J. Wei (2008), How much of Chinese exports is really made in China? Assessing domestic value–added when processing trade is pervasive. Working Paper 14109, National Bureau of Economic Research.
- Kranendonk, H. y J. Verbruggen (2008), Decomposition of GDP growth in European countries. Different methods tell different stories. *CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, 158.
- Leontief, W. (1941), *The structure of the American economy, 1919–1929*. Oxford: Oxford University Press.
- Leontief, W. (1953), Domestic production and foreign trade: The American capital position re examined. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 97 (4), 332–349.
- Los, B., M. Timmer y G. de Vries (2012), China and the world economy: A global value chain perspective on exports, incomes and jobs. Groningen Growth and Development Centre, Faculty of Economics and Business, University of Groningen.
- Loschky, A. y L. Ritter (2006), Import content of exports. OECD, Statistics Directorate. Paper for 7th OECD International Trade Statistics Expert Meeting (ITS) and OECD–Eurostat Meeting of Experts of Trade–in–Services (TIS). París.
- OECD–WTO (2012), *Trade in value added: Concepts, methodologies, and challenges*. Mimeo, OECD.
- Richardson, H.W. (1969), *Elementos de economía regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schuschny, A. R. (2005), *Tópicos sobre el modelo insumo–producto: teoría y aplicaciones*. Santiago: Naciones Unidas–CEPAL.
- Secretaría de Economía (2014), ProMéxico, Inversión y Comercio. Recuperado de http://www.promexico.gob.mx/work/models/promexico/Interactivos/Capacitacion_virtual/Formacion_integral_para_exportar/curso3/3-04c.htm
- Seijal, Sistema Estatal de Información Jalisco, Economía (2013), Comercio exterior. jalisco.gob.mx
- Stehrer, R., G. J. D. Vries, B. Los, M. Timmer y A. A. Erumban (2013), *Slicing up global value*

- chains* (núm. GD-135). Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen.
- Thirlwall, A. P. (2003), *La naturaleza del crecimiento económico. Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thirlwall, A. P. (2013), Kaldor's 1970 regional growth model revisited. School of Economics Discussion Papers, University of Kent, julio, KDPE 1311.
- Timmer, M. y A. A. Erumban (2012), The world input-output database (WIOD): Contents, sources and methods. WIOD Background document available at www.wiod.org



¡Detengamos esta crisis ya!, de Paul Krugman

Antonio Marín González

Cuando se habla de crisis todo mundo reacciona de diferente manera; algunos la ven como una situación cíclica de la que no se va a salir y otros afirman que existe un gran consenso en que las crisis son las oportunidades de cambio por excelencia; efectivamente, se dan los cambios a pesar de la reticencia a éstos.

Hablando pues de cambios, los actores involucrados pretenderán que éstos impacten en el corto o en el largo plazo; la prospectiva, por ejemplo, se pronuncia a favor de acciones de largo plazo y paradójicamente plantean que “el futuro del futuro está en el presente” (McHale, 1969).¹ De que hay crisis, la hay.

Esta crisis se plantea en todos los ámbitos, pero el que nos ocupa ahora es el escenario económico internacional, principalmente el de Estados Unidos y Europa, que desde luego viene a impactar al resto de las naciones por su posición dentro de la economía mundial.

El libro de Paul Krugman, premio Nobel de Economía 2008, *¡Detengamos esta crisis ya!*, habla de la crisis económica por la que se atraviesa a partir de 2009, a la cual no se le ve fin por las medidas adoptadas por los encargados de coordinar y controlar la política económica de estas potencias mundiales; como lo señala Krugman, delimita su análisis a Estados Unidos y en segundo término a Europa.

La influencia de Krugman en la teoría económica ha sido evidente; considerado por los analistas el “azote de los neoliberales” por su defensa del keynesianismo, es desde esta perspectiva como analiza esta crisis y pretende echar por tierra los dogmas neoliberales y propone soluciones al estancamiento económico basadas en las tesis keynesianas.

En algún momento Krugman señaló: “Es mejor intentar algo, aunque puede que no funcione”, y en este libro lo confirma: propone la adopción de medidas partiendo del hecho de que las soluciones adoptadas han sido parciales ya que no han llegado a todos los ámbitos porque se han olvidado las lecciones de la historia, la Gran Depresión, el resto de las crisis, etc. Propone, pues, un cambio de rumbo, una economía del bienestar que incida en el corto plazo.

Su ensayo está dirigido principalmente a los no economistas y por ello evita en lo posible el uso de tecnicismos y estadísticas complejas. La crisis tiene implicaciones no

¹ Citado en J. Serra (2013), “La crisis como excusa”, revista *IAPEM*, 84, 107-109.

sólo en lo económico sino también en lo social, y Krugman comienza su análisis buscando las claves de la actual crisis, que considera ha rebasado los límites que alcanzaron la anteriores. Estas claves las irá mencionando a lo largo de su ensayo; empieza con el desempleo y desglosa sus características y modalidades, demostrando las falacias de las cifras oficiales; en este aspecto señala que éstas no toman en cuenta el desempleo formal, situación que se ha complicado a partir de la última crisis, que ha planteado un escenario al parecer casi nunca antes visto, pues señala que el desempleo de larga duración fue habitual en la Gran Depresión.

Aunado a ello, la debilidad del sistema de seguridad social que prevalece en Estados Unidos hace que el fenómeno impacte en lo social, haciendo que el daño que a largo plazo experimentarán los jóvenes estadounidenses sea mayor que el esperado.

Del desempleo Krugman salta a otro indicador clave, que es el producto interno bruto real, y analiza su evolución en los últimos años así como sus resultados, de lo que concluye que la economía estadounidense es una economía que produce mucho menos de lo que debiera, y que la tendencia persistirá si no se toman las medidas adecuadas, ya que la pérdida de potencial se irá acumulando.

La falta de inversión pública en infraestructura es otro de los factores que han permeado la crisis actual; se han suspendido muchos proyectos que debieran haberse iniciado y las empresas no invierten en expandir su capacidad; no se invierte porque “las empresas no están vendiendo bastante como para usar toda la capacidad que ya poseen”.

De la crisis estadounidense el autor pasa a analizar el panorama que prevalece en Europa. Para él la experiencia es irregular, por los componentes involucrados, ya que desde los puntos analizados el desempleo no impacta tan profundamente debido a su sistema de seguridad social, que es más fuerte; el crecimiento del PIB es menor que el experimentado por Estados Unidos y su principal debilidad es la extraña combinación de unión y desunión, propiciada por la falta de unión política y económica, no tomada en cuenta para la adopción de una moneda común, lo que ha provocado una crisis renovada.

Al analizar la situación de cada uno de los países europeos se ponen en evidencia las desigualdades regionales, que a diferencia de Estados Unidos aísla a los países, provoca crisis fiscales que generan desempleo en la periferia europea, similar a la Gran Depresión y parecen llevar a Europa de vuelta a una recesión pura y dura. Los efectos políticos de esta crisis no han sido aquilatados ya que la experiencia europea en la Gran Depresión fue catastrófica, y para muchos autores irreplicable; en la economía del siglo XXI no se puede dejar de lado el hecho de la irrupción de políticas y movimientos extremistas, a los cuales Estados Unidos no puede ser ajeno.

El panorama descrito por el autor, desolador a primera vista, tiene solución si existe claridad de ideas y voluntad para resolver este problema, para lo cual Krugman analiza paso a paso las modalidades de la economía de la depresión.

En repetidas ocasiones el autor usa como argumento de su análisis declaraciones y

textos tanto del propio Keynes como de otros personajes actuales o de la primera mitad del siglo xx; basado en ellos pretende demostrar que esta crisis es algo que no tenía que pasar si se hubieran tomado en cuenta los planteamientos keynesianos que se derivaron del análisis de la Gran Depresión y que las autoridades han ignorado; en este sentido, si Keynes habla de la analogía del “problema con el magneto” nosotros debiéramos hablar de un “problema de *software*”, es decir, que la actual crisis no se derivó de un gran problema sino que la causa pudiera radicar en una causa no proporcional respecto al efecto que tuvo.

Para sustentar esta tesis Krugman refiere la experiencia de una cooperativa de niños, con la cual muestra una singular analogía del funcionamiento de la economía y la crisis que actualmente se padece y que ha sido ignorada por políticos y asesores, resumida en la premisa “Tu gasto es mi ingreso y mi ingreso es tu gasto”; la comprensión de esta cuestión permite explicar lo trivial de la causa que desencadenó la crisis. Una vez dimensionado el razonamiento el autor salta a explicar cómo en el caso de la economía mundial se trata de resolver las crisis, es decir, las medidas adoptadas recaen en la Reserva Federal como ente solucionador de ella, y que a pesar de su efectividad en crisis anteriores, en la actual no ha funcionado.

La razón de este resultado se explica en lo que denomina la trampa de la liquidez, es decir, las limitantes de la actuación de la Reserva Federal, centrada en el manejo de las tasas de interés, el estallido de las denominadas “burbujas” inmobiliarias que, aplicando la premisa señalada, da por resultado la crisis que se vive.

La segunda parte del libro concluye con los planteamientos del autor acerca de los puntos de vista de los economistas neoliberales, que no dan credibilidad a sus planteamientos expuestos. Aborda los aspectos del empleo, en el que se menciona la evolución tecnológica y la capacitación adecuada como las causas del desempleo, pero la paradoja de las cifras echa por tierra los argumentos y se reafirma el hecho de que falta demanda.

¿En dónde está el secreto para salir de esta crisis? Krugman vuelve a instalar la respuesta en la experiencia de la Gran Depresión, cuando el gobierno empezó a gastar para que la economía se reanimase; desde luego la llamada “economía de guerra”, que se inicia en los años cuarenta; en términos económicos el gasto crea demanda, sea para lo que sea, y en ello radica ahora la solución.

Krugman continúa su ensayo retomando a los que considera economistas relegados, cuyas teorías emergen para explicar la crisis actual; Fisher y Minsky, con sus conceptos de deuda y apalancamiento, su relación con el PIB, la paradoja del ahorro en un mundo endeudado; esto, desde luego, plantea un complejo entramado. Aun así el autor continuará ahondando en otros factores que determinaron la crisis existente.

Corresponde entonces analizar el papel de los bancos y las reformas en la regulación del sector financiero con su lógica; el autor analizará la evolución de los bancos desde la perspectiva de la regulación, cómo ésta se fue diluyendo a lo largo del siglo xx y cómo se fueron abordando los terrenos del riesgo en el que sólo se beneficiaron pequeñas minorías, a las cuales describe en el quinto capítulo, para analizar el crecimiento de la desigualdad

entre los diferentes sectores de la sociedad; analiza los salarios de funcionarios y asesores en relación con el resto del aparato productivo, un hecho que también se alinea con el devenir de la crisis.

La sexta parte retoma con más detalle el aporte de las teorías keynesianas para comprender la crisis; irónicamente bautiza el apartado como la “Economía de la edad oscura”; en éste describe los diversos planteamientos que la teoría económica esboza, no obstante, los actores encargados de “aplicarla” ignoraron planteamientos claros y propiciaron la persistencia de la crisis actual.

El siguiente punto del ensayo analiza las medidas tomadas por las autoridades para enfrentar la crisis, a las que engloba en el concepto anatomía de una respuesta inadecuada; el estallido de la burbuja inmobiliaria, la caída de los instrumentos financieros, la perspectiva del hundimiento del sistema financiero, la actuación clásica de la Reserva Federal. Las medidas fueron insuficientes, el estímulo fiscal como tercera alternativa mitigó la situación pero no fue suficiente, el aumento del gasto y el crecimiento del PIB lo demostraron; aunado a ello, la confusión política y económica prevaleciente bloquearon la acción efectiva.

La concepción del déficit en una economía en depresión a la luz de la teoría económica keynesiana fue errónea; las primeras medidas resultaron insuficientes y desvirtuaron la aplicación de posteriores ajustes, la comprensión del papel de las tasas de interés en el proceso es fundamental para explicar el fracaso, así como los niveles de endeudamiento factibles de alcanzar; esto se deja ver más en el caso de Europa, no así en el de Estados Unidos, por el tamaño de su economía.

Ahora bien, Krugman aborda el tema de la inflación como resultante natural de las medidas tomadas con respecto a las tasas de interés y el endeudamiento; la califica como la amenaza fantasma y a la vez la desmiente dadas las cifras observadas en los últimos años; al contrario, señala que la inflación más alta podría reportar tres beneficios: tasas de interés más altas, la deflación por deuda es una de las claves para comprender la depresión; la inflación podría ayudar a reducir el valor real de la deuda, aumentando la inflación se reduce este valor y la recuperación de la economía se da en forma más sostenida; el otro beneficio es lo que denomina la rigidez nominal de los salarios frente a la reducción, lo que se plantea más grave para Europa que para Estados Unidos ya que en este último no se han dado los recortes salariales.

Krugman profundiza su análisis de la situación europea describiendo brevemente la evolución de la Unión Europea (UE), retoma lo escrito anteriormente sobre el problema de la moneda única y habla entonces de la “euroburbuja”. Los estallamientos de las burbujas hipotecarias, principalmente, hundieron a Europa en la recesión; además se encarga de desarmar lo que denomina “el gran engaño europeo” ya que se creía que la crisis era causada por la irresponsabilidad fiscal, siguiendo sólo el modelo “helénico”; aunado a ello, afirma que Europa no es un conglomerado sino una colección de países; analiza las condiciones en España e Irlanda, países en los que las medidas los hundirían más, al

igual que al resto de los países de la periferia, es decir, las diferencias entre las naciones complicaron la adopción de soluciones al existir una moneda única, que está en crisis.

La solución, advierte, no está en desaparecer el euro, ya que las crisis bancarias irrumpirían en cada país y el costo político y social sería enorme. Propone fortalecer la confianza en la liquidez apoyada por el Banco Central Europeo (BCE), fortalecer la competitividad, una política monetaria expansiva, estímulos fiscales en Alemania y algunos países y reordenamiento en otros; cabe mencionar que el BCE ha dado algunos pasos para esa recuperación.

Sin embargo, al no ser suficientes los programas de apoyo puestos en marcha, debido a sus limitaciones ocasionan que los países tomen medidas extremas e inmediatas, y no hay perspectiva de recuperación de la competitividad.

En las siguientes líneas Krugman trata de explicar por qué estas falsas concepciones sobre inflación, deuda y crecimiento fueron aceptadas por los dirigentes de estas economías.

En el capítulo “Austeriacos” parte del hecho de que se olvidaron las lecciones de la historia; menciona las propuestas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las medidas que se debían tomar y señala que Estados Unidos no las aceptó, pero no dio el giro completo; en cambio Europa sí las aplicó.

Las consecuencias y medidas posteriores, explica, parten del factor miedo como argumento explicativo; se trató de generalizar el ejemplo de la experiencia griega, lo cual marco la caída de las políticas keynesianas en la crisis.

En tal sentido, señala y explica que la crisis de la deuda fue resultado de la crisis financiera y no a la inversa, como se planteó. Del factor miedo pasa al “Hada de la Confianza”; la austeridad expansiva como política adoptada pudiera ser efectiva si se da con la fuerza necesaria, pero no cree que así suceda.

A la luz de los resultados esperados, critica los argumentos utilizados contra los resultados obtenidos, de los que afirma hay relación con la crisis, pero no son causales; señala además que la austeridad fiscal deprime la economía más que expandirla; la comparación con Canadá confirma los problemas que atraviesa por ejemplo Gran Bretaña, a la que le dedica el siguiente apartado; este país apostó por el hada de la confianza, sumada a la austeridad, y los resultados indican que esto no funcionó, Gran Bretaña permanece sumida en la depresión y parece entrar en una nueva recesión a pesar de los esfuerzos del Banco de Inglaterra.

La depresión y el sufrimiento que conlleva eran argumentos que se justificaban como necesarios, pero el autor los critica anteponiendo las teorías keynesianas y las de Friedman, a partir de ahí analiza los porqués de cómo esta política influyó en la “gente muy seria”; afirma que el hecho de que la doctrina económica que exige austeridad y justifica la injusticia social en aras de la confianza les resulta atractiva, además de ser una consecuencia necesaria de los pecados precedentes. La reducción de la brecha en la distribución de la riqueza será a largo plazo, pero lo tocante al empleo es menos complejo y puede darse en el corto plazo, descartando el factor de la economía de guerra.

En 2012 el empleo creció con relativa solidez, es decir, hay signos de que la economía se está curando a sí misma como lo marcaron algunos economistas, incluso Keynes lo advierte; pero no es suficiente ya que el hoyo es muy profundo y el tiempo para recuperar el pleno empleo es muy largo; según Krugman, las soluciones para detener la crisis radican en tres áreas.

La primera: el gasto gubernamental; en tal sentido el gobierno debe gastar en donde el sector privado no lo hace, los argumentos en contra pierden fuerza ya que se demuestra que aplicando esta política en las proporciones adecuadas se alcanza el objetivo y se fortalece la confianza. La otra interrogante que se deriva es ¿dónde invertir? Al respecto el autor señala que primeramente, y contando con el apoyo del gobierno federal, los estados y municipios deben frenar sus recortes presupuestales, lo que incidiría en fomento al empleo; se debe además buscar nuevos proyectos, de inversión en infraestructura por ejemplo, y si su impacto no se refleja de inmediato, no importa, ya que los riesgos de emprender son menores que los de hacer poco o nada.

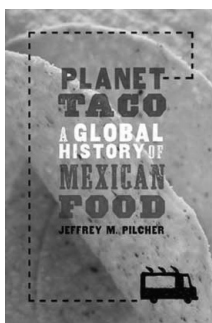
Otro aspecto en que el gobierno pudiera ejercer el gasto en forma positiva es el fortalecimiento de su esquema de seguridad social, a través de programas de ayuda; el aspecto del gasto se vería complementado con la segunda área de atención que señala Krugman, y este es el papel de la Reserva Federal.

Al respecto enuncia las medidas que se deben tomar y que actualmente sólo se aplica en forma parcial a la compra de bonos; las restantes, referidas a los aspectos fiscales, tasas de interés, política monetaria y control de la inflación no se han aplicado por presiones políticas y pasividad de la Reserva Federal.

La tercer área propuesta es la vivienda, es decir, la economía se vería fortalecida si se dan soluciones para aliviar la carga de la deuda hipotecaria con base en un plan de refinanciación a gran escala, más amplio que los programas aplicados en ese sentido, la Reserva Federal también debe reducir la tasa de interés hipotecario. Otras medidas posibles se insertan en el campo tecnológico, en el medio ambiente y en el comercio exterior.

El último capítulo lo dedica el autor a reflexionar sobre la viabilidad de aplicar sus propuestas; parte del análisis de la opinión pública, critica los estudios realizados por agencias especializadas, los cuales son complejos y no reflejan una realidad más simple, los votantes no desarrollan pensamientos tan complejos ante la búsqueda de satisfacción de sus necesidades inmediatas; ¿marcha o no la economía?, ¿está mejor o peor? Los resultados electorales lo confirman y por tanto no es difícil aplicarlas con los impactos políticos y sociales asociados.

Además, concluye, por el proceso electoral que vendría cuando escribió su ensayo, que el panorama resulta halagador para el keynesianismo, sean cuales fueren los resultados. Pero sobre todo es un compromiso moral factible de cumplir ya que se tienen las herramientas y los elementos necesarios y sólo sería cuestión de voluntad para aplicarlos y detener la crisis.



Planet Taco: A Global History of Mexican Food

Jeffrey M. Pilcher

Oxford University Press, Nueva York y Oxford, 2012. 292 p.

Reseña de Margarita Calleja Pinedo

En el mundo globalizado en el que vivimos el taco mexicano también se ha vuelto global, aunque en esta expansión mundial del taco los mexicanos han intervenido poco. Pilcher muestra que la dinámica de la globalización de la comida mexicana tiene su origen en la americanización de la comida mexicana en Estados Unidos y que también en ese país fueron las empresas de restaurantes estadounidenses, promotoras del turismo culinario, las que crearon la “auténtica comida mexicana”. Surge la pregunta: ¿qué es la comida mexicana, y más precisamente, la auténtica comida mexicana en México? Para responder esta pregunta Pilcher entrelaza la historia, social, política y gastronómica de México para explicar la prevalencia de la división regional y étnica de la comida en este país y la búsqueda de la identidad nacional a través de la comida como factor unificador de los mexicanos. Su respuesta es que en México no hay una auténtica comida mexicana sino múltiples variaciones regionales de comida mexicana.

Para explicar la globalización el trabajo histórico de Pilcher nos traslada en el tiempo y en el espacio a diferentes lugares y sucesos, cada uno con vida propia pero con un fin común: entender a partir de la historia la representación de la comida mexicana en su época y circunstancia tanto en México como en Estados Unidos; pero no en todo Estados Unidos, pues la historia se gesta en el territorio sureño de Estados Unidos que ahora colinda con México y que fue fraccionado, dividido y separado después de la guerra entre México y aquel país, la cual concluyó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1846. A partir de entonces la población de origen mexicano que ahí habitaba pasó a formar una minoría étnica en Estados Unidos. Mas la línea fronteriza no impidió la interacción de la población en ambos lados de la frontera, y fue ahí, en ese territorio, donde emergieron las tradiciones culinarias que le dieron origen a la comida mexicana en Estados Unidos.

Por su parte, en México, desde la conquista de los españoles coexistieron dos culturas culinarias: la española, representada por el trigo y el pan, frente a la comida de origen prehispánico cimentada en el maíz y la tortilla. Fue hasta después de la independencia de México cuando entre los criollos se gestó el sentimiento nacionalista mexicano y la búsqueda de una identidad culinaria que idealizó la comida nacional en las raíces prehis-

pánicas de la comida. Las diferencias étnicas y regionales del país revelaron las prácticas y representaciones sociales de la comida basadas en la identidad culinaria de tres clases sociales de los mexicanos del siglo XIX. La aristocracia y la élite política conservadora adoptaron la cultura culinaria francesa e importaron vajillas, vinos, ingredientes y recetas que se reproducían en los banquetes y los lujosos restaurantes de la ciudad de México; prácticas que continuaron incluso con el triunfo de los liberales y durante el prolongado Porfiriato. A su vez, los criollos y mestizos acomodados fusionaron la cocina española con la indígena, pero como esta población estaba dispersa por todo el país los platillos desarrollaron variaciones regionales. Finalmente, la población indígena conservó su propia cultura culinaria, la cual fue considerada decadente y atrasada por el predominio del maíz. No fue sino hasta después de la revolución, con el emergente movimiento indigenista, cuando se revaloró la comida indígena como nutritiva.

En cuestión de comida, aunque estas categorías distinguían preferencias y se utilizaban en contextos sociales particulares, en la vida diaria el consumo de alimentos tenía fronteras artificiales, permeables, ya que la élite podía adquirir comida de las clases populares en la calle o las tabernas y comer enchiladas en la intimidad del hogar, pero no ofrecerlas a sus invitados. Fue en este contexto culinario y en la emergente modernización e industrialización de México durante el Porfiriato cuando apareció el taco en la vida pública de la ciudad de México como una comida popular traída a la capital por los trabajadores inmigrantes. Las taquerías proliferaron en la capital, y junto con los tacos aparecieron otras formas de cocina regional como el pozole; surgieron puestos de ostiones y pescado frito de Veracruz, llegaron los dulces de Morelia y el chocolate de Oaxaca, que también contribuyeron a crear la cultura del antojo en México. Incluso en el elegante paseo de la Alameda se vendía comida de la provincia, así las élites podían llevar esos antojos a su hogar.

El primer recetario de cocina mexicana se publicó en la década de 1830, ahí se hace referencia a la diversidad de la comida regional, distinguiendo lo que es indígena de lo que es criollo. Asimismo, con la construcción del ferrocarril, en las estaciones de la ciudad de México y a lo largo de la ruta se ofrecían alimentos regionales, además de dulces y frutas frescas. Por otra parte, la circulación de libros de cocina francesa durante el Porfiriato hizo asequible a las clases medias los secretos de esa cocina, la cual a su vez fue mexicanizada con el uso de ingredientes locales y la adición de chile. Incluso los mismos chefs extranjeros innovaron en la cocina y celebraban la cocina nacional con estilos de guisos “a la mexicana”.

La venta de comida al público en la calle era una costumbre muy difundida que daba empleo principalmente a mujeres. Las taquerías eran una oportunidad de adquirir comida barata en la ciudad para locales y viajeros que querían probar una comida distinta. Incluso, para dar de comer a los migrantes y obreros fabriles, llegaban del interior a la ciudad de México mujeres cocineras que ofrecían un ambiente familiar. Los tacos se expandieron

por todo el país y hacia 1930 se habían popularizado en múltiples variaciones locales y diversidad de rellenos, tal y como se les conoce hoy: de barbacoa, sesos, gusanos de maguey; tacos suaves, tacos duros o fritos; servidos con lechuga y crema si son dorados o con cebolla y cilantro si son suaves; incluso surgieron versiones de tacos para las clases altas, como los tacos de bistec y chuleta; no obstante, los tacos se siguieron considerando un platillo del pueblo.

En el extranjero, la nostalgia por la comida mexicana de la élite del siglo XIX llevó a que empresas francesas comenzaran a importar chiles de México e incluso las élites mexicanas que vivían en París llevaban a su propia cocinera, mexicana, desde luego. No obstante, Pilcher deja claro que no fue éste el camino que siguió la globalización de la comida mexicana ni mucho menos de lo que en la actualidad se vende y prepara en el mundo como comida mexicana, sino que tuvo sus inicios en la americanización de la comida mexicana.

La americanización de la comida mexicana se inició entre la población mexicano-estadounidense que vivía en el sur de Estados Unidos; fueron ellos quienes adaptaron los ingredientes disponibles en ese país a su forma nortea de cocinar platillos mexicanos, los cuales fueron tipificados como platillos étnicos en Estados Unidos por ser consumidos principalmente por ese grupo. Tal es el caso de los burritos hechos de tortilla de harina enrollados como tacos y rellenos de carne en sus diversas formas, como carne seca, asada o guisada en California o el chile con carne popularizado en San Antonio, Texas, por mujeres mexicanas que vendían ese platillo, además de enchiladas y tamales en las plazas públicas.

Fueron las empresas industrializadoras de alimentos fundadas por empresarios estadounidenses a principios del siglo XX las que adoptaron, adaptaron y enlataron recetas de platillos mexicanos como el chile con carne y tamales para satisfacer una doble necesidad: la añoranza del sabor casero de los inmigrantes mexicanos que llegaban a Estados Unidos y el de las amas de casa anglosajonas que encontraron la comida enlatada como algo práctico y listo para servirse. A la tendencia modernizadora de la comida pronto siguieron otros empresarios y algunos mexicanos que popularizaron marcas regionales como Rosarita y Ortega con otra variedad de productos étnicos como frijoles, chiles y salsa de enchiladas.

Cuando en los estados de California y Texas se prohibió la venta de comida en la vía pública, los puestos fueron reemplazados por restaurantes formales con una doble tendencia: los que abrieron los mexicanos para una clientela mexicana y los restaurantes de anglosajones que vendían comida mexicana para comensales anglosajones. En este contexto de simbiosis y dualidad surgió el nicho de la comida rápida mexicana, como Taco Bell, fundado en California por Glen Bell, quien comenzó vendiendo comida en un barrio de mexicanos, en donde perfeccionó la receta y la manera de freír las tortillas de maíz para prefabricar tacos en la década de los cincuenta; en los años setenta abrió franquicias en barrios anglosajones para que esta población pudiera consumir comida

mexicana sin tener que ir a barrios mexicanos; este hecho es relevante si se considera la segregación que existía entonces en Estados Unidos. La difusión de los tacos fue un éxito, aunque resultó en versión alejada de los tacos que se consumían en México e incluso en los estados del sur estadounidense. Los restaurantes de los mexicanos, por cierto, no se llamaban taquerías.

Aunque la comida mexicana adquirió matices regionales en cada estado del sur de Estados Unidos, como tex-mex, cal-mex o new-mex, fueron California y Texas los que tuvieron mayor influencia en la comida mexicano-estadounidense y en su estandarización a partir de los años cincuenta. Mientras que California se centró en los burritos, tacos, tostadas y el guacamole, en Texas los restaurantes ofrecían en su menú platos regulares o especiales que combinaban varios antojitos como chile con carne, tacos, tamales, enchiladas, tostadas, chalupas, chile con queso, arroz, frijoles y tortillas. Posteriormente surgieron los nachos y las fajitas, que se extendieron por todo Texas. Mientras que en California se desarrollaba más un estilo que aceptaba la originalidad y se publicaban numerosos recetarios, en Texas, con una producción mucho menor de recetarios, los restaurantes mexicanos, principalmente de tipo familiar, desarrollaron un estilo basado en la conservación de la tradición y la preservación de sus lazos con la comida del otro lado de la frontera. No obstante sus diferencias, ambas tendencias contribuyeron a estandarizar el menú de la comida mexicano-estadounidense a través de copiarse unos a otros, para no quedarse relegados por la competencia en el segmento de restaurantes étnicos en su versión de “auténtica” comida mexicana, un segmento en el que los empresarios anglosajones también encontraron un nicho. Fue en la interpretación americanizada de éstos como la comida mexicana viajó al extranjero, con la diferencia de que aquellos no tenían el apego culinario de los mexicanos.

La primera empresa en expandirse al extranjero —a Canadá— fue Taco Bell, y a través de un contrato con el Departamento de Defensa en la década de los setenta pudo establecerse en bases militares estadounidenses alrededor del mundo. Los verdaderos pioneros en Europa en esa misma década fueron los migrantes anglosajones que se convirtieron en pequeños empresarios a través de la venta de productos mexicanos importados de Estados Unidos como salsas, tortillas de maíz enlatadas, tamales y frituras de maíz. Fueron ellos también los que abrieron restaurantes de comida mexicana. En la década de los ochenta las empresas procesadoras de comida mexicana en Estados Unidos, como *Old El Paso*, abrieron sus ventas directas en Europa y Australia, aunque para entonces la importación de productos naturales como chiles y harina de maíz nixtamalizada facilitó a los pequeños empresarios la experimentación y adaptación al gusto local extranjero de la comida mexicana. Pilcher menciona que las empresas mexicanas de tequila y cerveza llegaron primero al mercado estadounidense en los ochenta y de ahí a Europa, mientras que los mexicanos, que abrieron sus restaurantes para ensalzar la comida mexicana, llegaron tarde al mercado extranjero.

Finalmente, en la era de la globalización, la apertura comercial de México en 1994 y el continuo flujo de población mexicana en Estados Unidos, las tendencias actuales de la comida mexicana en competencia por el mercado global de la comida mexicana en ese país y en México es sintetizada por Pilcher en tres manifestaciones. Una es la alta cocina mexicana; la segunda es la de los restaurantes de comida mexicana que atienden el mercado de consumo masivo, y la tercera es el comercio de productos agrícolas. La alta cocina mexicana está representada por los profesionales de esta cocina interesados en cultivar una imagen de comida auténtica basada en la cocina indígena prehispánica, una tendencia llamada *nueva cocina mexicana* y que se practica por chefs en los dos países.

La segunda tendencia implica una diferenciación del menú ante la emergencia de nuevas cadenas de restaurantes de comida mexicana, como Fresh-Mex o Chipotle, por medio de mejoras al menú para igualar el sabor de la comida mexicana en el queso, el sazón de la carne y los productos de maíz. Entre la mejora de los menús o lo que Pilcher llama la globalización de abajo hacia arriba a través de la mexicanización del menú surge la proliferación de pequeños restaurantes patrocinados por los nuevos inmigrantes que llevan consigo los saberes locales de la cocina regional mexicana y que reproducen en restaurantes de Estados Unidos, lo que ha dado lugar a otras cadenas de suministros a partir de productos locales específicos; a diferencia de la tercera tendencia de la globalización propuesta desde arriba en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que favoreció a las gigantes empresas transnacionales ligadas al maíz como Monsanto y Maseca en detrimento de los pequeños productores de maíz mexicanos, de la biodiversidad de variedades del maíz, de la soberanía alimentaria del país y el detrimento de la calidad del maíz y de la masa derivada de la importación de maíz de mala calidad y de la estandarización de la masa que favorece su industrialización a expensas de la calidad de la tortilla.

Pilcher nos entrega un libro informativo, históricamente fundamentado y bien escrito que permite entender el cambio en las formas de representación social que adquiere la comida mexicana en los diferentes grupos sociales en el tiempo y en el territorio.

Acerca de los autores

Eveline Baumman eveline.baumann@ird.fr

Investigadora del Institut de Recherche pour le Développement (IRD), miembro de la Unidad Mixta de Investigación (UMR) Société et développement, IEDS-Paris 1/IRD. Doctora en socioeconomía por el IRD. Condujo varias investigaciones durante los años ochenta y noventa en el África subsahariana (Camerún, Malí, Senegal) y más recientemente en el espacio postsoviético (Georgia). Trabaja sobre el empleo, la protección social y las microfinanzas. Es coeditora de varios libros científicos sobre las realidades actuales en países del Sur, con una perspectiva pluridisciplinaria.

María del Rosario Cervantes Martínez mariac@ucea.udg.mx

Profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Economía del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 desde enero de 2013. Es maestra en economía por la Universidad de Guadalajara y licenciada en comercio internacional por el ITESM. Sus líneas de investigación incluyen el impacto del comercio exterior en el empleo y el crecimiento económico y la restricción al crecimiento por la vía de la demanda interna como consecuencia de la desigualdad en la distribución del ingreso.

José Javier de la Rosa Rodríguez jelarosa@yahoo.com

Profesor-investigador del Centro de Estudios de la Ciudad, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Doctor en ciencias políticas y sociales por

la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona. Maestro en políticas públicas y licenciado en economía por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Líneas de investigación: prácticas ciudadanas y espacio público; evaluación de políticas sociales. Publicaciones recientes: 2009, Co-coordinador del libro *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, UACM; 2011, *Capital social y participación ciudadana en las políticas sociales. Debate en torno a la responsabilidad estatal*, Editorial Académica Española; 2012, capítulo de libro “Participación ciudadana y esfera pública”, en *Metrópolis desbordadas*, Universidad Libre de Berlín–Universidad Autónoma de la Ciudad de México; 2013, capítulo de libro “Estímulos fiscales del gobierno federal mexicano 2007–2009”, en *Financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil en México*, Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.

Cindy McCulligh cindymcculligh@gmail.com

Alumna del doctorado en Ciencias Sociales (2012–2016) del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Occidente. Es maestra en estudios ambientales por la Universidad de York en Toronto, Canadá, y licenciada en artes y ciencias por la Universidad de McMaster de Hamilton, Canadá. Trabaja sobre la ecología política, conflictos socioambientales, la gestión del agua y la regulación ambiental. Publicaciones recientes: Tetreault, Darcy, y Cindy McCulligh (2013), “Alternativas para el abastecimiento de agua en la zona conurbada Zacatecas–Guadalupe: Una invitación a un debate necesario”, en G. M. González Hernández (ed.), *Discusiones sobre la ciudad: Temas de actualidad*, Editorial Académica Española; McCulligh, Cindy, Darcy Tetreault y Paulina Martínez (2012), “Conflicto y contaminación: El movimiento socio-ecológico en torno al río Santiago”, en H. Ochoa García y Hans-Joachim Büekner (coords.),

Gobernanza y gestión del agua en el occidente de México: la metrópoli de Guadalajara, Tlaquepaque: ITESO.

Xavier Oliveras González **xoliveras@colef.mx**

Investigador de El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, sede regional Matamoros. Doctor en geografía por la Universitat Autònoma de Barcelona, 2009; maestro en geografía y ordenación del territorio por la Universitat Autònoma de Barcelona, 2006; licenciado en geografía por la Universitat Autònoma de Barcelona, 2004. Líneas de investigación: construcción regional y desarrollo territorial; regiones fronterizas y transfronterizas, metageografía. Publicaciones recientes: con Juan Manuel Trillo (2014), “Fronteras en el contexto español: ¿barreras o puentes para la cooperación sanitaria?”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 60 (1); con Antoni Durà (2013), “Agentes locales y reivindicación de proyectos transfronterizos: transporte, sanidad y gestión del agua en el eje transpirenaico Barcelona–Toulouse”, *Geographicalia*, 63–64. Xavier Oliveras (2013). “La cooperación transfronteriza en la Cerdanya (frontera España–Francia)”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 62.

Jean Papail **jpapail@yahoo.fr**

Investigador del Institut de Recherche pour le Développement (IRD), pertenece a la Unité Mixte de Recherche (UMR) Société et Développement de L’IEDES–Université Paris 1/IRD. Maestro en sociología por la Universidad París 5 y experto demógrafo por la Universidad París 1. Trabajó sobre proyecciones de poblaciones (Venezuela), migraciones internas (Ecuador), y desde los años noventa desarrolla, en colaboración con el Departamento de Estudios Regionales–Ineser del Centro

Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara varios programas conjuntos de estudios sobre los temas de la migración internacional, remesas e inversiones productivas en la región Centro-Occidente de México.

Jarumy Rosas Arellano jarumy.rosas@gmail.com

Estudiante del doctorado en Ciencias Económico-Administrativas con especialidad en políticas públicas y maestra en políticas públicas de gobiernos locales, ambas por la Universidad de Guadalajara. Ha laborado como asistente de investigación en el Departamento de Estudios Regionales-Ineser de la Universidad de Guadalajara. Líneas de investigación: gobiernos municipales y política social. Es miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (Iglom) y ha colaborado en actividades relacionadas con el Premio Gobierno y Gestión Local otorgado por reconocidas instituciones académicas del país. Ha participado en actividades de docencia y colaborado en diversos proyectos de consultoría en materia de gobiernos locales.

Antonio Sánchez Bernal Jefe del Departamento de Estudios Regionales-Ineser de la Universidad de Guadalajara. Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), doctor en ciencias sociales con especialidad en desarrollo regional y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Realiza investigación sobre finanzas públicas municipales, instituciones y desarrollo municipal. Miembro del Comité Técnico del Premio Gobierno y Gestión Local, que coordina el CIDE. Expresidente de la Academia Jalisciense de Ciencias. Coordinó el Doctorado en Ciencias Económico Administrativas del CUCEA de 2010 a 2013. Ha impartido cursos y conferencias en México, España, Chile y Bolivia sobre desarrollo municipal y local. Autor de libros y artículos especializados en temas de desarrollo municipal. Publicaciones recientes: "Reflexiones sobre

la cooperación intermunicipal en Jalisco”, en *Gobiernos municipales: Desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, Iglom, 2011; con María Luisa García Bártiz, 2010, “El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local”, *Economía, Sociedad y Territorio*, x (33).

Alejandra Toscana Aparicio atoscana@correo.xoc.uam.mx

aletoscana@hotmail.com

Profesora–investigadora de tiempo completo del Departamento de Política y Cultura, y del Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco. Maestra en geografía con especialidad en ordenamiento territorial. Doctora en Geografía por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1. Entre sus temas de investigación está el de riesgos y desastres. Publicaciones recientes: “Actores sociales en la gestión local del riesgo de desastre en Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México”, *Espacialidades*, 4 (1); “Los desastres y su influencia en el ámbito político: el incendio de la Guardería ABC, Hermosillo, Sonora”, *Espacios Públicos*, 14 (32); “Riesgos, desastres y procesos electorales” en Leila Vecslir (coord.), *Entre la incertidumbre y el riesgo. Reflexiones sobre la modernidad radicalizada en América Latina*, Universidad del Sur, Argentina.

Jorge Ignacio Villaseñor Becerra **jorge.ignacio@redudg.udg.mx**

Jefe de la Unidad de Estadística e Información Institucional de la Coordinación General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara. Es licenciado en economía por la Universidad de Guadalajara, maestro en Arts in Development Economics por la Universidad de Sheffield y MPhil/PhD in economics por la Universidad de Leicester, Reino Unido. Ha sido profesor investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas en el Departamento de Políticas Públicas. Sus líneas de investigación incluyen los temas relacionados con las finanzas públicas, la economía del sector público, la teoría del desarrollo y el crecimiento económico.

Lineamientos para los autores

La revista *Carta Económica Regional* publica artículos de análisis que promueven un diálogo abierto y amplio entre los enfoques teóricos y las metodologías de las disciplinas científicas que confluyen en el análisis espacial, desde una perspectiva regional. La revista abre sus páginas a los trabajos de investigación sobre las regiones de México y de América Latina y los artículos comparativos y teóricos sobre el análisis regional. Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés y, de ser aprobados, se publicarán en la lengua en la que fueron escritos.

La revista cuenta con tres apartados. El primero es temático y lo forman tres artículos y una introducción que muestra el aporte teórico y empírico de los artículos a la investigación del tema. El segundo integra artículos diversos sobre las regiones de México, además de estudios regionales comparativos o teóricos sobre el análisis regional. Finalmente, el tercero presenta reseñas de libros y comentarios.

Las colaboraciones deben estar totalmente listas para que sean turnadas a los miembros del Comité Editorial y a los dictaminadores.

Se pide atentamente a los autores que manden sus colaboraciones por correo electrónico, como archivo adjunto, a la dirección: revista.cartaeconomica@gmail.com. Asimismo, se acepta el envío en soporte CD-ROM a la dirección de la revista. En ambos casos se requiere que el formato de archivo enviado sea compatible con el programa MS-Word.

Se les invita a los autores a anexar un breve currículum vitae (que no exceda los diez renglones), donde destaquen sus grados académicos, su experiencia profesional y los datos que permitan su localización. El documento deberá estar formado con párrafos a doble espacio y tipografía Times New Roman de 12 puntos; su extensión no deberá exceder las 10,000 palabras, incluidas las notas al pie de página y la bibliografía. Deberá presentar un resumen no mayor de 120 palabras en español e inglés. Además deberá tener de cinco a ocho palabras clave en español e inglés.

Si el artículo incluye tablas, cuadros o gráficos, éstos deberán enviarse en archivo aparte, en el formato en el que fueron elaborados (Excel, Word,...) y debidamente numerados, y en el texto se deberá indicar el lugar donde ha de ser colocado cada uno de estos elementos. Asimismo, cada uno llevará título y, al pie, la fuente consultada (bibliográfica, documental, electrónica). En caso de incluir material fotográfico, cartografía o ilustraciones, se ruega anexar el archivo de la respectiva imagen digitalizada, el original y una versión pdf.

Para las citas se empleará el siguiente sistema:

- 1) **Libro con un autor:** Apellido(s), inicial del nombre (año de publicación), Título del libro en cursiva, ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica.

Ejemplos: Calleja, M. (2007), *Intermediarios y comercializadores: canales de distribu-*

ción de frutas y hortalizas mexicanas en Estados Unidos. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UCLA. Libro con dos autores: Gerritsen, P. y Morales, J. (2007), *Respuestas locales frente a la globalización económica. Productos regionales de la Costa Sur de Jalisco*, México. Guadalajara: ITESO/RASA. Libro editado: Del Valle, M. (eds.) (2004), *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.

- 2) **Artículo en libro:** Apellido(s), inicial del nombre(s) (año de publicación), Título del artículo. Inicial del nombre(s) Apellido y (ed. o eds./comp. o comps.), Título del libro en cursivas, Ciudad de publicación: editorial(es) o institucion(es) que lo publica.
Ejemplos: Echánove, F. (1999), Redes rurales en el abasto de hortofrutícolas a la Ciudad de México. En H. Carton (ed.), *Agricultura de exportación en tiempos de la globalización, el caso de las hortalizas, frutas y flores*, México. México: UACH/UNAM/CIESAS/Juan Pablos Editor. Jiménez, M. (2011), El aguacate. Entre el crecimiento económico y la destrucción del medio ambiente. En J. Escamilla (ed.), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- 3) **Artículos en revista:** Apellido(s), inicial del nombre(s) (año de su publicación), Título del artículo. Título de la publicación en cursivas, vol., núm., páginas o sección que abarca el artículo.
Ejemplos: Boltanski, L. y Thévenot, L. (1999), The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, 2(3), 359-377. González, H. (2010), Debates on food security and agrofood world governance. *International Journal of Food Science and Technology*, 45, 1345-1352.
- 4) **Páginas electrónicas:** Se registraran como publicación periódica. La fecha de consulta, que en ningún caso se omitirá, irá entre corchetes, después de la dirección electrónica: Ejemplo: Rodríguez, A., y Velarde, S. (2001), Cultura y democracia en México hacia el siglo XXI. Sincronía, en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cultdem.htm> [20 de enero de 2012].
- 5) **Entrevistas:** Iniciar con la fase Entrevista(s) con Nombre y Apellidos del entrevistado, cargo o actividad que desempeña, Ciudad o país en la que se llevó a cabo la misma, fecha completa.
Ejemplos:
Entrevista con Jaime Olveda, investigador de El Colegio de Jalisco, 8 de enero de 2012.
- 6) **Tesis:** Apellido(s), Nombre(s) (año de impresión), Título de la tesis en cursivas. Tesis de licenciatura, maestría o doctoral, institución educativa.
Ejemplo: Macías, A. (2006), *Empresarios, estrategias y territorio en la producción hortícola en México* (El caso de Sayula, Jalisco). Tesis doctoral, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- 7) **Ponencias:** Apellido(s), iniciales del nombre(s) (año de presentación), Título de la ponencia. Ponencia presentada en nombre del evento, ciudad o país, páginas o sección consultadas.

Ejemplos:

Torres Salcido, Gerardo (2003), La internacionalización de los supermercados y el abasto popular en la ciudad de México. Ponencia presentada en el XIII Congreso de Economía Urbana y Regional 2003, IIEC UNAM, México.

Cano, V. (2000), ¿Del fordismo al postfordismo? El advenimiento de los nuevos modelos de organización industrial. Ponencia presentada en el 1er Congreso de Ciencia Regional de Andalucía, España.

- 8) A los autores hispanohablantes que entreguen material redactado en algún idioma distinto al español se les pedirá que hagan su propia traducción.
5. Los textos no se someterán a evaluación hasta que cumplan con los requisitos aquí establecidos.