



Volumen II, Número 3, 1^{er}. Semestre 2011.

Economía Política, migración y política social

Artículos

- Jerjes Aguirre Ochoa** ● México - americanos y México.
José César Lenin Navarro Chávez ● Reflexiones sobre una relación compleja
- Federico Novelo Urdanivia** ● Por una política migratoria integral
- Claudia Leal Jiménez** ● Formas organizativas migrantes y gobernanza
Luis Ecala Rabadán ● local en México
- Cesáreo Gámez Garza** ● Política económica o economía política: el ciclo
Víctor Acxel Amarillas Urbina ● político presupuestal en México
- Raúl Eduardo López Estrada** ● Políticas para la disminución de la pobreza en
México. Consideraciones a partir del programa
oportunidades

Revista Semestral del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social





Economía Política, migración y política social





Volumen II, número 3, 1^{er}. Semestre 2011

Contenido

Presentación	5
Artículos	
Jerjes Aguirre Ochoa y José César Lenin Navarro México - americanos y México. Reflexiones sobre una relación compleja Mexican Americans and Mexico. Reflections about a complex relationship	7
Federico Novelo Urdanivia Por una política migratoria integral For an integral migratory policy	25
Claudia Leal Jiménez y Luis Escala Rabadán Formas organizativas migrantes y gobernanza local en México Organizational migrants forms and local governance in Mexico	39
Cesáreo Gámez Garza y Víctor Acxel Amarillas Urbina Política económica o economía política: el ciclo político presupuestal en México Economic Policy or Political Economy: Political budget cycle in México	71
Raúl Eduardo López Estrada Políticas para la disminución de la pobreza en México. Consideraciones a partir del Programa Oportunidades Policies for reducing poverty in Mexico. Considerations from the Oportunidades program	97

México-americanos y México. Reflexiones sobre una relación compleja.

■ Jerjes Aguirre Ochoa
José César Lenin Navarro Chávez

Resumen

El presente trabajo analiza el papel que pueden jugar los México-americanos en el desarrollo y evolución futura de México. Se presenta una revisión general de la investigación que ha abordado de alguna manera la relación entre México y los México-americanos. Se plantea que es el interés y las dinámicas de integración a EUA las que explican el comportamiento hacia México de los descendientes de mexicanos en EUA. El desconocimiento de la situación de los México-americanos en EUA ha provocado expectativas equivocadas por parte del Estado mexicano que ha esperado una actitud positiva basada en un sentimiento de solidaridad con México, ignorando los complejos procesos de adaptación de los descendientes de mexicanos a la vida económica, social y cultural de EUA. Finalmente, se señala la necesidad de establecer políticas de acercamiento a las comunidades de mexicanos basadas en un pleno respeto a las elecciones de identidad de los México-americanos y en el planteamiento de propuestas que redunden en beneficios para las comunidades de ambos países.

Palabras clave:

México-americanos, diásporas, chicanos, comunidades transnacionales.

Clasificación J1, J11, N35

Abstract

This essay examines the role that Mexican-American could play in Mexico's development process. It is reviewed the research that has addressed in some way the relationship between Mexico and Mexican-American. It is argued that is the interest and the integration dynamics to USA, the main factors that could explain the behavior toward Mexico from the descendants of Mexican in the USA. Ignorance of this situation has led to wrong expectations on part of the Mexican State that has positive expectations based on a sense of solidarity with Mexico, ignoring the complex process of adaptation from the Mexican-American to American economic, social and cultural life. Finally, it is necessary to establish policies of rapprochement between Mexico and Mexican-American communities based on full respect for their identity and the formulation of proposals that will benefit the communities in both countries.

Keywords:

Mexican-American, Diasporas, Chicanos, Transnational Communities.

México-americanos y México. Reflexiones sobre una relación compleja

■ Jerjes Aguirre Ochoa
■ José César Lenin Navarro Chávez

■ Introducción

¿Cuál es el papel que los México-americanos pueden jugar en el desarrollo y evolución de México? El presente ensayo presenta algunas reflexiones sobre el rol que pueden jugar éstos en el desarrollo y evolución futura de México. En primer término debe señalarse que el trabajo trata sobre los descendientes de mexicanos en los Estados Unidos. En este contexto, el término comunidades mexicanas en EUA, se refiere específicamente a estos individuos. Mucha de la información relativa a los mexicanos y sus descendientes en EUA se engloba bajo el término de “hispano” en la cual se incluyen otras nacionalidades como puertorriqueños, cubanos o centro-americanos. Asimismo, hay que destacar que los términos “hispano, “chicano” o “latino” corresponden a un contexto histórico y político particular a cada denominación y cuyo uso debe ser objeto de una discusión específica. El crecimiento de los descendientes de mexicanos en EUA es un hecho sustantivo en América del Norte. De acuerdo con la oficina de Censos de EUA para el año 2050, 29% de la población de Estados Unidos será del llamado origen hispano el cual está conformado en más de 63% por individuos de origen mexicano (US Census Bureau News, 2010). Alimentada por los nuevos inmigrantes y sus descen-

dientes, los México-americanos constituyen la minoría de más rápido crecimiento en los EUA. La importancia de los mexicanos y sus descendientes en la dinámica estadounidense será cada vez mayor en los próximos años, en términos de su importancia política y económica, y tendrá una fuerte influencia en las relaciones entre México y los EUA.

Es de esperarse que en la medida en que los núcleos de mexicanos en EUA se consoliden, su importancia económica para México evolucione a diversas formas de cooperación e interacción binacional. Este proceso debe ser estudiado desde una perspectiva integral que considere la evolución de las comunidades mexicanas en EUA y la consolidación de comunidades transnacionales en ambos países. Sin embargo, la falta de información e investigación sobre los rasgos definitorios de las comunidades mexicanas en EUA ha contribuido a que no exista claridad en las políticas más adecuadas que puede seguir México para lograr un empate entre la dinámica de integración de dichas comunidades y los procesos de desarrollo económico y social de México.

Esta situación se ha acentuado por diversos factores. En primer término, México no comparte una cultura de reconocimiento a sus diásporas tal como la mantienen otras naciones expulsoras de población del mundo como la India o China. Las diásporas

mexicanas presentan características únicas en relación con otras comunidades del mundo, como son la cercanía con el país de origen, y la llegada de nuevas oleadas de inmigrantes que preservan rasgos culturales y una historia de conflicto político y social con el país receptor. Desde un punto de vista antropológico existe también un conflicto de identidad y de sentimiento de mexicanidad que se potencializa en las descendencias de los mexicanos en el exterior.

Es necesario estudiar y tratar de comprender las complejas interacciones de los México-americanos con la sociedad estadounidense y dimensionar adecuadamente el rol que su país de origen puede tener en estos procesos. El ensayo presenta una revisión general de la investigación sobre relación con México a partir de publicaciones académicas que han estudiado de modo directo o indirecto sus actitudes o acciones. Se plantea que es el interés y las dinámicas de integración a EUA las que explican el comportamiento hacia México de los descendientes de mexicanos en EUA.

El desconocimiento de la situación de los México-americanos en EUA ha provocado expectativas equivocadas por parte del Estado mexicano que ha esperado una actitud positiva basada en un sentimiento de solidaridad con México, ignorando los complejos procesos de adaptación de los descendientes de mexicanos a la vida económica, social y cultural de EUA. En este contexto, se señala la necesidad de establecer políticas de acercamiento a las comunidades de mexicanos basadas en un pleno respeto a las elecciones de identidad de los México-americanos y en el planteamiento de propuestas que redunden en beneficios para las comunidades en ambos países.

■ Metodología

El trabajo plantea un meta-análisis de trabajos académicos recientes realizados sobre los México-americanos y su actitud respecto a México (anexo 1). De acuerdo a Glass (1976) el meta-análisis constituye de una colección de resultados con el fin de integrar los hallazgos para un fin determinado; una revisión sistemática que busca responder una pregunta determinada y que es especialmente útil cuando los resultados de la investigación realizada son divergentes con respecto a la magnitud de la dirección de un efecto. A diferencia de una mera revisión bibliográfica, el meta-análisis es una aproximación más estructurada a la revisión de la literatura existente de lo que lo sería el desarrollo de un marco teórico de una investigación. Esta metodología ha probado su efectividad en estudios en el campo de la psicología, medicina, sociología y educación (Bruce, 2000).

Se parte de la hipótesis básica de que los México-americanos mantienen un interés lejano por la realidad de México y más bien un interés cercano por su situación en los EUA. Se plantea que la variable unificadora de las actitudes hacia México es el peso que puede tener un comportamiento o actitud hacia en país, en sus propias dinámicas de asimilación e integración a los EUA. Asimismo, se postula que a diferencia de otras diásporas, esta comunidad presenta un sentimiento de identidad propio en la sociedad estadounidense que no necesita reafirmarse a partir de apoyar directamente al país de origen de sus padres. Sin embargo, existe una corriente de simpatía hacia México que bien pudiera capitalizar en iniciativas de desarrollo en México.

Ante este contexto, los retos en política pública se dan en términos de poder empatar estrategias de desarrollo local con los intereses particulares de estos grupos en EUA.

La inexistencia de investigación sustantiva (artículos, trabajos, tesis o ponencias) en México sobre los México-americanos es un reflejo de la poca importancia que se ha dado en el país a la relación con la comunidad mexicana en EUA. Por su lado, las investigaciones realizadas en EUA y analizadas en esta investigación (anexo 1), presentan resultados que tocan diversos puntos de la relación con México de los México-americanos. En estos trabajos pueden resaltarse actitudes hacia la migración ilegal, el voto de los mexicanos en EUA y aspectos relativos a la solidaridad étnica.

La literatura analizada responde a una periodicidad definida conforme sucesos en México que afectan la dinámica de las comunidades mexicanas en EUA. Así, la bibliografía citada referida al TLCAN fue escrita en los años posteriores a la firma de dicho acuerdo reflejando el interés surgido por México durante ese periodo. Posteriormente, el auge de la migración de inicios del siglo XXI y la posibilidad para los mexicanos residentes en EUA de votar en las elecciones en México, motivó publicaciones relacionados con estos hechos. Sin embargo, a pesar de la importancia demográfica de los mexicanos en EUA, el número de estos artículos es poco significativo, lo que parece indicar la seguridad que existe en el país del norte de que las oleadas de inmigrantes mexicanos seguirán una ruta de asimilación similar a la de otras corrientes migratorias en las que se ha dado un proceso de asimilación completo a la dinámica estadounidense.

■ Marco Referencial

De acuerdo con datos del *Pew Hispanic Center* (*Pew Hispanic Center*, 2010), en los próximos años 82 % del crecimiento demográfico de los EUA se deberá al crecimiento de los inmigrantes, principalmente de origen mexicano, y de su descendencia. Los hispanos (64% de cuales son de origen mexicano) constituirán la minoría más importante en los EUA, en un contexto en el cual para el 2050 la llamada población blanca no será ya el segmento de población mayoritaria en EUA. El cuadro 1 muestra el crecimiento de la población hispana en ese país y la importante proporción de los migrantes de origen mexicano. Asimismo, se postula que a diferencia de otras diásporas, los México-americanos presentan un sentimiento de identidad

Luego del hecho de la importancia demográfica de la población mexicana en EUA, existen otros aspectos sustantivos. La población de origen mexicano, se ha expandido por la mayor parte de los estados de la Unión Americana, involucrado en la dinámica de numerosos sectores de su economía. Además, existe un número importante de organizaciones de México-americanos que buscan su pleno reconocimiento e integración a la sociedad estadounidense.

Cuadro 1.

Proyecciones de población hispana al 2050			
Fuente y año de la información	Población hispana (Millones de personas)	Porcentaje de población hispana respecto del total de población de EUA	Población mexicana respecto del total de población hispana (Millones de personas)**
Censos			
1970	9,6	4,7%	
1980	14,6	6,4%	
1990	22,4	9,0%	
2000	35,3	12,5%	
Proyecciones			
2010*	47,8	15,5%	30,6
2020*	59,7	17,8%	38,2
2030*	73,0	20,1%	46,7
2040*	87,7	22,3%	56,1
2050*	102,6	24,4%	65,7
2040*	87,7	22,3%	56,1
2050*	102,6	24,4%	65,7

*Población proyectada al primero de julio

**Considerando como mexicanos un 64% del total de población hispana. Este porcentaje es la proporción de mexicanos respecto al total de hispanos de acuerdo a la Community Survey 2006.

Fuente: U.S. Census Bureau, 1970, 1980, 1990, and 2000 Decennial Censuses; Population Projections, Julio 1, 2010 a Julio 1, 2050. Cálculos propios.

A pesar de estos hechos es necesario destacar que los descendientes de mexicanos experimentan problemas de integración sustantivos a EUA. Si bien los mexicanos de segunda generación muestran una mejoría en sus niveles de ingreso respecto a sus progenitores, las subsiguientes generaciones tienden a permanecer estables en términos de ingreso y educación. De acuerdo con Duncan y Trejo (2005) entre la primera y la segunda generación, el promedio de escolaridad se incrementa casi tres años y medio y los ingresos promedio por hora aumentan en casi 30% para los mexicanos. Sin embargo, para la tercera generación no existen ganancias adicionales dejando

a los México-americanos con un déficit educacional de 1.3 años y una desventaja en términos de salario de casi 25% respecto a la población blanca de Estados Unidos.

Asimismo, los México-americanos constituyen el grupo étnico con mayores desventajas en términos de riqueza de los EUA (Grogger y Trejo, 2002). De manera muy acentuada, éstos presentan bajos niveles de riqueza (Hao, 2003) y tenencias de activos tales como bienes muebles, activos financieros, capital de negocios (Borjas, 2002). A pesar de ello existen segmentos de población de México-americanos con creciente poder de ingreso. El cual se observa, por ejemplo, al ver el creciente interés de las grandes

compañías estadounidenses por atacar el segmento de mercado hispano, del cual forman la mayor parte de los México-americanos, en EUA.

De acuerdo con Borjas (2005), aunque los salarios de los mexicanos inmigrantes en Estados Unidos tienden a converger con el paso del tiempo con los salarios de los trabajadores nativos estadounidenses, esta convergencia se da en términos más débiles que el resto de trabajadores emigrantes de otros orígenes. Otros datos importantes muestran que los hispanos, entre los que se encuentran los México-americanos, presentan la tasa más baja de seguro médico con 31.7% comparado con 10.7% de la llamada población blanca (*Pew Hispanic Center*, 2010).

Estos hechos plantean una situación en la cual los México-americanos constituirán un segmento de población demográficamente importante, pero poco educado y con bajos niveles de ingreso en relación a otros estratos de la sociedad estadounidense. Es previsible también que su peso político continúe en ascenso dada las magnitudes demográficas que tendrá esta población. Otros autores plantean que en realidad los hispanos, entre los que se encuentran el grupo que estudiamos, están siguiendo una ruta de asimilación similar a la de otras migraciones a EUA de años pasados, siendo un claro ejemplo la pérdida del español a partir de la tercera generación (Tienda y Mitchel, 2006).

Sin embargo, los mismos autores señalan que existen varias razones para esperar que los patrones de integración se den distintos a los de las oleadas migratorias pasadas, siendo necesario ponderar la necesidad de habilidades educativas mayores para la

integrarse al mercado laboral, los efectos que la dispersión geográfica de los hispanos pueden tener, y el amplio peso de la población indocumentada dentro de los llamados hispanos.

■ Marco Teórico

Las comunidades mexicanas en EUA se encuentran en un proceso de integración a la sociedad estadounidense. Al respecto, existen dos teorías fundamentales que explican estos procesos: de integración, la integración lineal (Abbasi-Shavazi y McDonald, 2000; Arias, 2001) y la teoría de la asimilación segmentada (Portes & Rumbaut, 1996; Zhou, 1997). La primera parte de que a medida que avanzan las generaciones se da un proceso de integración lineal de los inmigrantes. De acuerdo con esta teoría la primer generación de inmigrantes se encontrará débilmente asimilada a la cultura del país anfitrión pero su descendencia mostrará un mejor patrón de integración. En esta perspectiva los migrantes de tercera o cuarta generación se encontrarían perfectamente asimilados a la sociedad del país anfitrión. Esta teoría ha mostrado sus deficiencias al explicar los débiles patrones de integración de algunas étnias en los Estados Unidos, particularmente los mexicanos, los cuales no han logrado una inserción en la sociedad estadounidense en términos de igualar sus niveles educativos y de ingreso con el resto de la población.

En este punto se da el surgimiento de la teoría de asimilación segmentada que plantea que los inmigrantes pueden tener distintas rutas de integración a la sociedad estadounidense dependiendo de los niveles educativos y la

cultura de sus padres. De acuerdo con esta segunda perspectiva existen dos rutas que pueden seguir los procesos de asimilación: Una ruta hacia arriba en la cual los niveles de educación e ingreso, tiendan a ser similares a los existentes al común de los ciudadanos de ese país. La segunda plantea una situación en la cual se eternizan las condiciones de pobreza y miseria en la viven muchas de las minorías en los Estados Unidos.

Esta última perspectiva parece ajustarse mejor al caso de los México-americanos ya que los niveles de ingreso y de educación, parecen quedar estancados a partir de la segunda generación (Trejo 1997, 2003; Duncan, Hotz, y Trejo 2006; Blau y Kahn 2007). Puede aventurarse que en estos grupos es en donde podría encontrarse un sentimiento de mayor afinidad hacia su región de origen, dado el resentimiento social que puede generarse por la falta de oportunidades a una mayor integración a la sociedad anfitriona.

Las condiciones de pobreza y miseria pueden fácilmente atribuirse a situaciones de racismo que llegara generar una reacción de defensa y orgullo en un origen étnico común. La actitud general de desprecio de la sociedad estadounidense hacia los mexicanos tiene antecedentes históricos que pueden remontarse a la guerra de 1847 con EUA. Históricamente, las diferencias fenotípicas, culturales y religiosas han contribuido a exacerbar las percepciones negativas hacia los mexicanos. Las recientes oleadas de estos inmigrantes pobres han contribuido a alimentar una percepción de despojo de éstos a las riquezas de los estadounidenses.

Esta situación ha generando diversas reacciones de defensa de los México-americanos como la búsqueda de un orgullo étnico a partir de episodios de la historia de

México y diversas manifestaciones artísticas. En la medida en que se profundiza un sentimiento de rechazo de la sociedad anfitriona hacia las nuevas generaciones de mexicanos se tiende a reafirmar un sentimiento de identidad étnica en la cual se valoriza más el origen étnico como una reacción lógica ante lo que se percibe como una agresión externa.

Por otro lado, es importante poder identificar la situación particular de las comunidades mexicanas en Estados Unidos que las hacen diferentes en sus patrones de integración a la sociedad estadounidense, y que pueden invalidar algunas de las premisas básicas de las teorías de integración antes señaladas. En primer término, los mexicanos constituyen probablemente los migrantes a Estados Unidos con más bajos niveles educativos y de ingreso, a diferencia de otros grupos como los asiáticos que han sido comúnmente comparados con los mexicanos. Estos dos elementos pueden jugar un importante papel para particularizar los procesos de integración de los mexicanos, cuya progenie en EUA no proviene de un entorno inmediato que incentive la educación, máxime cuando se considera el bajo nivel educativo promedio de los migrantes mexicanos. Por otro lado, los bajos niveles de ingreso hacen prioritaria la atención a necesidades inmediatas descuidando otras actividades, como lo es la educación. Sin educación se dificultan las posibilidades de ascenso social dentro de una sociedad basada en este factor como elemento de mejoría. Estas circunstancias dificultan un proceso de asimilación lineal que se ve particularizado por la cercanía geográfica a los EUA que alimenta con nuevas oleadas de migrantes la cultura mexicana, el uso del español y las distintas economías étnicas en las

que se desenvuelven una parte de dicha comunidad.

Se señala también que existe una subcultura de las comunidades mexicanas en EUA que no favorece la plena integración con la sociedad estadounidense. La existencia de guettos o de zonas de asentamiento es un hecho conocido que tampoco favorece la integración de los mexicanos dentro de los cánones establecidos por las teorías de asimilación existentes. Dentro de los enclaves de mexicanos, los recién llegados e incluso sus descendientes, no tienen necesidad de aprender inglés o de mayores niveles de entrenamiento para integrarse a actividades remuneradas. Las mismas condiciones de segregación alimentan un círculo vicioso en el cual los enclaves generan las condiciones básicas de subsistencia para las comunidades de mexicanos.

Sin embargo, para otros autores los procesos de integración de los México-americanos a la sociedad estadounidense se gestan dentro de una ruta parecida a la de los inmigrantes europeos de inicios del siglo, pero con el retardo de una generación más (Duncan y Trejo, 2008). Los procesos de asimilación de los inmigrantes europeos se dieron en tres generaciones; para el caso de los mexicanos se darían en cuatro o cinco generaciones. Las dificultades de integración señaladas simplemente provocan una asimilación que se da pero en un período mayor.

En general, las teorías de la asimilación pueden entenderse en la ausencia de factores externos que modifiquen un patrón lineal de integración. Con el paso de los años los migrantes europeos efectivamente lograron su integración a la sociedad estadounidense, sin embargo, las condiciones de facilidad de comunicación,

cercanía con la familia de origen, la influencia presente del país de origen en la cotidianeidad del país anfitrión y la llegada constante de nuevos núcleos de mexicanos, son condiciones objetivas que distinguen el caso de éstos de fines del siglo XX respecto a los migrantes europeos de inicio y mediados del siglo pasado. El peso que puedan tener tales factores en los procesos de asimilación debe ser motivo de posteriores estudios. Otro elemento de consideración es el relativo a la facilidad de transporte que permite estancias itinerantes en ambos países y que dificulta la consolidación de los individuos en EUA de una manera semejante a la planteada en las teorías de asimilación antes señaladas.

Por otro lado, otro factor importante y que diferencia también los procesos de asimilación, es el proceso de integración económica que viven México y los Estados Unidos. Los flujos comerciales y de capital son intensos y crecientes entre los dos países a pesar de la situación económica mundial. La interacción económica genera contactos y flujos de personas e ideas que pueden influir en la integración de las comunidades. Las consecuencias de estos procesos se encuentran poco consideradas en las teorías de asimilación existentes al tomar el espejo de las migraciones europeas a EUA como los posibles predictores del caso de los migrantes mexicanos.

Finalmente, es necesario decir que la explicación de la relación de las diásporas mexicanas con EUA es compleja y profunda tocando muchas veces factores culturales y de imagen complejos en sí mismos, y tiene mucho en común con otras minorías en los EUA, particularmente con el caso de los coreanos.

De acuerdo con Park (2004) en el caso de los migrantes coreanos, éstos han partido de una imagen idealizada de los EUA en donde se percibía a dicho país como la tierra de la oportunidad y de alguna manera como el país salvador de las desventuras históricas que ha sufrido Corea. Dentro del imaginario de los migrantes coreanos se encontraba siempre la esperanza de una vida mejor y más justa en los EUA. Sin embargo, a su llegada una parte importante de los migrantes reconocía las dificultades de integrarse a la sociedad estadounidense, la repulsa histórica de los sociedad blanca estadounidense a la llegada de inmigrantes asiáticos y la necesidad de vivir agrupados en zonas o barrios en los cuales se podía subsistir de una mejor manera, con más dignidad y auto estima. En el caso mexicano se parte de una percepción similar en la cual se ha idealizado como destino los EUA como tierra de oportunidad y crecimiento personal. Al igual que en el caso de los coreanos existe una repulsa marcada de un sector importante de la sociedad estadounidense y un subsiguiente hacinamiento de los migrantes mexicanos en áreas geográficas definidas como una manera de defenderse de un entorno hostil.

■ Resultados

Abordar la cuestión del interés de los México-americanos por el desarrollo de México y de sus regiones de origen, es difícil por la inexistencia de indicadores directos del estado de ánimo de estas comunidades con respecto a México, y también por el hecho de que la diversidad existente entre la colectividad mexicana en EUA, donde coexisten mexicanos nacidos en México con estatus legal e ilegal, lo que provoca un entorno complejo de sentimientos e

influencias. En este contexto, los resultados presentados a continuación se subdividen por temas de análisis.

I. TLCAN

Durante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la actitud de los México-americanos fue la de proteger sus intereses en los EUA. Este acuerdo comercial fue visto como una amenaza para ciertos segmentos del mercado laboral tradicionalmente ocupados por este grupo de población. Y constituyó un caso claro de la prevalencia de los intereses económicos y de integración, por sobre el interés en la tierra de origen. A diferencia de otras nacionalidades que han firmado acuerdos comerciales con EUA, el TLC con México involucraba sectores de la economía tradicionalmente intensivos en mano de obra poco calificada, por lo que el acuerdo fue visto como daño a los intereses laborales inmediatos de muchos sectores de México-americanos, por lo que, era previsible la actitud tomada por muchos de ellos. Si bien a la postre los resultados concretos del TLCAN no fueron perjudiciales a sus intereses, el impacto en la percepción de las élites políticas mexicanas sí parece haber sido claro en el sentido de confirmar la falta de disponibilidad de los México-americanos en relación con México.

II. Inmigración ilegal

Es particularmente interesante, observar la actitud general de la población de origen mexicano en EUA hacia los migrantes mexicanos recién llegados a Estados Unidos en calidad de ilegales. Como se observa en el anexo I, la investigación realizada señala que ven a los mexicanos recién llegados en función de sus propios intereses y

en función de su propia incorporación a la sociedad estadounidense; son los intereses y no las pasiones lo que mueve sus acciones. De acuerdo con Jiménez (2006) existe una posición ambivalente de los mexicanos en Estados Unidos hacia la inmigración. Por un lado ser confundido con inmigrante ilegal constituye uno de las pesadillas de los mexicanos de segunda o tercera generación; por otro, se reconoce que los flujos de inmigrantes mexicanos constituyen una fuerza que hace socialmente visible a los México Americanos en la sociedad norteamericana. En la medida en que los migrantes ilegales dañen su imagen o sus intereses, habrá una actitud negativa en contra de los ilegales mexicanos. Esto explica parcialmente el voto de los mexicanos en California hacia posiciones antiinmigrantes por parte de políticos republicanos o el apoyo a medidas antiinmigrantes en algunas ciudades del suroeste de los EUA con fuerte presencia de mexicanos. El interés por integrarse a la sociedad blanca estadounidense y por ser parte reconocida de esa comunidad guía mucho de su comportamiento.

En general, los México-americanos tienden a definirse como un grupo aparte de los mexicanos que llegan a trabajar a los EUA, pues desean ser percibidos como americanos de origen mexicano claramente distintos a la mayoría de ilegales mexicanos que realizan los trabajos más pesados dentro de la estructura laboral de Estados Unidos. Es también importante considerar las diferencias de edad existente. De acuerdo con Jiménez la opinión de los jóvenes México-americanos es diferente a los de mayor edad, en el sentido de que los jóvenes perciben una sociedad compuesta cada vez en mayor proporción por descendientes de mexicano, y por

lo tanto ser de ese origen es estar con la tendencia y moda general imperante. En muchas regiones de EUA los mexicanos han pasado de ser minorías a mayorías, en las cuales los estadounidenses blancos son “minorías” dentro de su propio país. Este hecho ha contribuido a un mayor multiculturalismo dentro de la sociedad estadounidense donde se percibe en mejores términos la diversidad cultural y racial alejándose de la perspectiva cultural única de los estadounidenses (*Western European Culture*), que por mucho tiempo privó en dicho país. En este sentido se abre una ventana de posibilidades en relación con México para impulsar un amplio proyecto cultural como nación que considere las necesidades culturales de los mexicanos en EUA.

III. Solidaridad étnica

Otro aspecto a considerar es el relativo a la llamada solidaridad étnica. La investigación realizada sobre el tema entre los mexicanos en EUA refleja que como grupo étnico los mexicanos no encuentran las mismas facilidades que otros grupos étnicos logran por el mero hecho de un origen común (Aguilera, 2009). En el caso de los mexicanos no existen ventajas significativas por conseguir empleos vía lazos étnicos, excepto, en el caso de familiares o de amigos cercanos.

IV. Organizaciones latinas

Otro elemento de importancia es el relativo a los procesos de organización de los México-americanos en EUA y la relación de estos procesos con la evolución de sus actitudes respecto al desarrollo de México. Históricamente, las actitudes en sus organizaciones han versado en proteger

sus derechos políticos y sociales en Estados Unidos. Estas conductas de defensa se manifestaron casi de modo posterior a la firma de los Tratados de Guadalupe Hidalgo en 1847. La posterior historia de las organizaciones de México-americanos constituye una sucesión de movimientos y luchas por superar la discriminación y las desigualdades en las que todavía se desenvuelve la mayor parte de ellos.

Es importante destacar que estas asociaciones no han presentado una intención marcada por contribuir al desarrollo de sus regiones de origen en México. Las preocupaciones centrales han sido las oportunidades educativas, los derechos políticos y otros factores como la brutalidad policiaca existente en contra de los México-americanos. De hecho, puede afirmarse que en los movimientos chicanos de los años 60 los derechos de los migrantes indocumentados se encontraban en una segunda prioridad dentro de este movimiento.

La participación en los procesos de desarrollo regional más visibles, han sido los de los migrantes de primera generación a partir de clubes que pueden considerarse como la participación más activa en el desarrollo de las comunidades de mexicanos en EUA. Las características que resaltan de este grupo es el haber nacido en México y tener un claro interés por la vida política y social de sus comunidades de origen. Asimismo, debe resaltarse que ya organizados se han canalizado apoyos gubernamentales, como el programa tres por uno y diversas iniciativas de gobiernos estatales que han facilitado la cooperación de estas organizaciones para con sus regiones de origen. Estos mecanismos no han existido para el caso de los mexicanos de segunda generación.

V. Voto en el extranjero

A excepción del interés mostrado por los clubes de oriundos, los demás grupos de mexicanos radicados en EUA no muestran una mayor solidaridad, empatía o interés con los procesos políticos en México. Un ejemplo es la baja participación de los México-americanos en las elecciones en México. Si bien la investigación realizada sobre esta baja participación arroja que la falta de información sobre el proceso de voto se encontró detrás de la baja participación en las elecciones mexicanas (Suro, 2006), la percepción de falta de interés hacia México puede explicar satisfactoriamente esta poca participación. El votar en las elecciones mexicanas no les aporta ningún beneficio sustantivo, ni tampoco empata con su interés por integrarse a la sociedad estadounidense.

Por otro lado, es importante recordar que el concepto mismo de identidad étnica conlleva externalidades para los individuos. Ubicarse dentro de una determinada categoría racial tiene fuertes implicaciones en los niveles de ingreso y de redes sociales a las que pueden accederse, si se parte que dentro del concepto de identidad étnica hispana o México-americana, no se encuentra como un factor sustantivo ni como un factor cohesivo; la solidaridad con México, se tendría como un elemento más que jugaría en contra de un papel más relevante de los México-americanos en los procesos de desarrollo local.

■ Conclusiones

En general, la evidencia presentada muestra un proceso de asimilación de este grupo a la sociedad estadounidense, lento pero constante en patrones similares a los observados por los migrantes europeos de inicios del siglo XX. Sin embargo, existen todavía claroscuros que impiden pensar en esquemas de integración similares a las migraciones pasadas a EUA. En esos claroscuros es donde quizás puedan encontrarse resquicios que permitan conservar una imagen positiva de México en dichas comunidades, posibilitando visualizar contribuciones al desarrollo a partir de un interés solidario con la región de origen de sus padres.

La necesidad de un referente cultural valioso que provea de fortaleza a un contexto de asedio racial, es un hecho que debe destacarse. Asimismo, la tendencia al multiculturalismo en la sociedad estadounidense puede también contribuir a la construcción de un imaginario positivo sobre México que pueda traducirse eventualmente en un interés por el desarrollo del país.

El análisis de la bibliografía existente es unánime en que la actitud de los México-americanos tiene más que ver con sus propias dinámicas en EUA que en un interés solidario por México. La respuesta ante el TLCAN, el voto migrante y la posturas frente a la migración ilegal, parecen ser indicadores contundentes en este sentido. Sin embargo, esto pueden cambiar ante los complejos procesos de adaptación a EUA de los México-americanos. La facilidad en las telecomunicaciones, el renacimiento de la xenofobia en contra de los descendientes

de mexicanos, la situación de la economía en EUA y la propia actitud que tome el gobierno mexicano, son elementos que pueden definir el rumbo futuro de estas. En la medida en que pueda lograrse un empate entre los intereses de los mexicanos de ambos lados de la frontera, se logrará un interés en el desarrollo de ambas comunidades.

Finalmente, debe señalarse la necesidad de realizar mayor investigación y estudios sobre los México-americanos considerando variables como ubicación geográfica, niveles de ingreso y escolaridad. La dinámica futura de esta población apunta a un sector heterogéneo en el cual será importante establecer tratamientos académicos y de políticas públicas diferenciados para cada grupo en particular. La generalización de conclusiones, sin considerar estos contextos, puede llevar a conclusiones equivocadas.

Referencias

- Abbasi-Shavazi, M.J. y McDonald, P. (2000). "Fertility and multiculturalism: immigrant fertility in Australia: 1977-1991" en *International Migration Review*, vol. 34, pp. 215-242.
- Aguilera, Michael B. (2009). "Ethnic Enclaves and the Incomes of Self-Employed Latinos." en *Small Business Economics*, vol. 33, núm. 4, pp 413-426.
- Arias, E. (2001). "Change in nuptiality patterns among Cuban Americans: evidence of cultural and structural assimilation?" en *International Migration Review*, Vol 35, pp 525-556.
- Blau, Francine D. y Lawrence M. Kahn, (2007). "Changes in the Labor Supply Behavior of Married Women: 1980-2000" en *Journal of Labor Economics*, vol. 25, pp 393-438
- Borjas. (2002). "Homeownership in the Immigrant Population", en *Journal of Urban Economics*, vol 3, núm 52, pp 448-76.
- Borjas y Katz, (2005). "The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States", Documento de Trabajo 11281, National Bureau of Economic Research.
- Bruce E. Wampold, Hyunnie Ahn and Dongmin Kim, (2000), "Meta-analysis in the social sciences", en *Asia Pacific Education Review*, vol 1, núm 1, pp 67-74.
- Cano, Gustavo y Delano, Alexandra, (2007). "The Mexican Government and Organized Mexican Immigrants in the United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism, 1848-2005", Documento de trabajo 148, The Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California en San Diego.
- Duncan, Brian y Trejo, Stephen J, (2005). "Ethnic Identification, Inter-marriage, and Unmeasured Progress by Mexican Americans" IZA Discussion Papers 1629, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Duncan, Brian & Trejo, Stephen, (2008). "Inter-marriage and the Intergenerational Transmission of Ethnic Identity and Human Capital for Mexican Americans" IZA Discussion Papers 3547, Institute for the Study of Labor IZA Discussion Papers 1629, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Duncan, Brian; Hotz, V. Joseph; y Trejo, Stephen J. (2006). "Hispanics in the U.S. Labor Market" en Marta Tienda y Faith Mitchell, eds., *Hispanics and the Future of America*. Washington, DC: National Academies Press, pp. 228-90
- De la Garza, Rodolfo O., and Louis DeSipio. (1998). "Interests Not Passions: Mexican- American Attitudes Toward Mexico, Immigration from Mexico, and Other Issues Shaping U.S.-Mexico Relations" *International Migration Review*, vol. 32, pp 401-422.
- Escobar Latapí, Agustín y Janssen, Eric, (2006). "Migration, The Diaspora And Development: The Case Of Mexico", International Institute for Labor Studies, Suiza, pp 1-23.
- Fitzgerald, David, (2000). "Negotiating Extra-Territorial Citizenship: Mexican Migration and the Transnational Politics of Community", La Jolla, CA: Center for Comparative Immigration Studies.
- Glass, G. V. (1976). Primary, secondary, and meta-analysis of research. *Educational Researcher*, 5, 3-8.
- Grogger, Jerry y Stephen J. Trejo, (2002). "Falling Behind or Moving Up? The Intergenerational Progress of Mexican Americans", Policy Institute of California: San Francisco, CA.
- Hao, Lingxin, (2003). "Immigration and Wealth Inequality in the U.S." Russell Sage Foundation, Documento de trabajo 202.
- Hamm, Patricia H. (1996). "Mexican-American Interests in U.S.-Mexico Relations: The Case of NAFTA" UC Irvine: Center for Research on Latinos.
- Hood, Trey y Shirkey, Kurt, (1996). "Quedate o Vente!: Uncovering the Determinants of Hispanic Public Opinion Towards Immigration", Ponencia presentada en 1996 en la Annual Meeting of the Southwestern Political Science Association, Houston, Texas, EUA.
- Marquez, Benjamin, (1973). "Chicano Studies Bibliography: A Guide to the Resources of the Library at the University of Texas at El Paso, Fourth Edition", Chicano Library Services, University of Texas at El Paso, El Paso, Texas
- Portes, A y Rumbaut, RG, (1996). *Immigrant America: a portrait*. Berkeley: University of California Press.
- Suro, Roberto y Escobar, Gabriel, (2006). "Pew Hispanic Center Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections". Disponible en línea pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=60.
- Trejo, Stephen J., (1997). "Why Do Mexican Americans Earn Low Wages?" en *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm.6, pp. 1235-68.
- Trejo, Stephen J. (2003). "Intergenerational Progress of Mexican-Origin Workers in the U.S. Labor Market" en *Journal of Human Resources*, vol 38, núm. 3, pp. 467-89.
- Tienda, Martha y Faith Mitchell, (2006). "Hispanics and the Future of America", National Academic Press.
- Tinker, Miguel y Valle, María Eva., (2002), "Cultura, poder e identidad: La dinámica y trayectoria de los intelectuales chicanos en los Estados Unidos", en Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder, Daniel Mato (coord.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 295-306.
- Zhou, M. (1997). "Segmented Assimilation: Issues, Controversies, and Recent Research on the New Second Generation", en *International Migration Review*, vol. 31, pp 975-1008
- Weber, Max (2003), "La ética protestante y el espíritu del Capitalismo", Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas, M., Edit. FCE, México.

Fuentes electrónicas

- Jimenez, T.R, (2006). "The Reflected Image: Mexican Americans' Opinions About the Effects of Mexican Immigration" Artículo presentado en la Reunion Anual de la American Sociological Association, Montreal Convention Center, Montreal, Quebec, Canada En línea <PDF>. 2009-05-25 de http://www.allacademic.com/meta/p103205_index.html

- Pew Hispanic Center, (2010). Statistical Profiles of the Hispanic and Foreign-Born Populations in the U.S. Disponible en línea <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=120>.
- Pew Hispanic Center, (2007). "2007 National Survey of Latinos: As Illegal Immigration Issue Heats Up, Hispanics Feel a Chill". Disponible en línea en <http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=84>
- US Census Bureau, (2010). Race and Hispanic Origin of the Foreign-Born Population in the United States: 2007. Disponible en línea: <http://www.census.gov/prod/2010pubs/acs-11.pdf>

Recibido: 12 de Agosto de 2010

Aceptado: 17 de Mayo de 2011

Dr. José César Lenin Navarro Chávez

Profesor de Educación Primaria por la Escuela Normal Rural "Vasco de Quiroga" de Tiripetío, Michoacán, y licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Posgraduado en Economía y Política Internacional en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Así mismo es Doctor en Ciencias con Especialidad en Ciencias Administrativas por la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Obtuvo la Mención Honorífica en la consecución del Grado de Doctor en Ciencias con Especialidad en Ciencias Administrativas en el Instituto Politécnico Nacional. Se le otorgó en noviembre de 2006, el reconocimiento por haber obtenido el "Premio a la Tesis de Posgrado 2006", en el área de Ciencias Sociales y Administración, por parte de la Secretaría de Investigación y Posgrado del Instituto Politécnico Nacional. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Ha realizado estudios sobre Gestión Estratégica, Desarrollo Local y Regional en el Instituto Latinoamericano y del Caribe

de Planificación Económica y Social (ILPES), en Santiago de Chile. Tiene, entre otros, el diplomado en Econometría por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor de diversos libros sobre: desarrollo regional, distribución del ingreso, epistemología y metodología, administración estratégica y sector eléctrico. Se ha distinguido por escribir múltiples artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras, así como por participar en congresos y presentar ponencias en distintos países como: España, Estados Unidos, Eslovaquia, Cuba, Hungría, Bélgica y Argentina. Actualmente, es Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Este último del cual fue fundador y responsable del proyecto de creación.

Correo Electrónico:
cesar126@hotmail.com

Dr. Jerjes Aguirre Ochoa

Profesor Investigador Titular "C" del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH). Miembro del SNI (Exp. 30707). Doctor en Ciencias de la Administración (UNAM). Maestro en Dirección Internacional de Empresas (ITAM). Licenciado en Economía (UMSNH). Líneas de investigación: Migración y negocios internacionales. Morelia, Michoacán, México. Correo Electrónico: jerjes_99@yahoo.com

■ ANEXOS ■

Investigación	Autor	Año	Resultados
Mexican-American Interests in U.S.-Mexico Relations: The Case of NAFTA	Hamm Patricia H.	1996	Durante la negociación del TLCAN las organizaciones latinas no buscaron proteger o promover los intereses de México. Su defensa del TLCAN representó un esfuerzo para mejorar su propia posición nacional, sin apoyo altruista a la del gobierno mexicano. Se sugiere que este tipo de comportamiento es probable que predomine dado el carácter de las relaciones México-Estados Unidos y la relación histórica entre los México-americanos y México.
Interests not passions: Mexican-American attitudes toward Mexico, immigration from Mexico, and other issues shaping US-Mexico relations	De la Garza Rodolfo y DeSipio Louis	1998	Los México-americanos han desarrollado una actitud política que diverge de la de México. Sin embargo, las relaciones de los México-americanos con Estados Unidos y México son lo bastante volátiles para sugerir cautela, al considerar que no tendrán ningún papel en la conformación de las relaciones entre los dos países.
"Quedate o Vente!": Uncovering the Determinants of Hispanic Public Opinion Toward Immigration	M.V. Hood; Irwin L. Morris y Kurt A. Shirkey	1997	Los hispanos que residen en áreas con grandes poblaciones de migrantes ilegales, y los que tienen actitudes más negativas hacia el impacto de los hispanos en la sociedad norteamericana, tienden a favorecer las políticas de inmigración más restrictivas.
Cultura, poder e identidad: La dinámica y trayectoria de los intelectuales chicanos en los Estados Unidos	Tinker Salas Miguel y Valle María Eva	2002	El Movimiento Chicano fue un producto de la época radical de los 70. Este proceso nunca fue un movimiento étnico unido con una clara agenda política ni un único programa de acción. México constituye un imaginario dentro de este amplio proceso social que fue el Movimiento Chicano.
Migration, the diaspora and development: The case of Mexico	Escobar Latapí Agustín y Janssen Eric	2006	Resalta la importancia de las remesas como contribución al desarrollo.
The Reflected Image: Mexican Americans' Opinions About the Effects of Mexican Immigration	Jimenez Tomás	2006	Los México-americanos creen que los inmigrantes mexicanos dañan la imagen de las personas de esa misma ascendencia, tanto nativa como nacida en el extranjero. Sin embargo, también consideran que la afluencia de inmigrantes mexicanos influye positivamente en su posición social, la de los México-americanos.

Investigación	Autor	Año	Resultados
The Mexican Government and Organized Mexican Immigrants in the United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism, 1848-2005	Cano Gustavo y Delano Alexandra	2007	La relación transnacional entre el Estado mexicano y sus migrantes organizados, ha variado en diferentes períodos de tiempo en función de factores políticos y económicos en el Estado de origen y las características de la comunidad migrante y sus organizaciones. En este caso, el nivel de interacción entre el Estado y su población migrante organizada, también está influenciada por las preocupaciones de política exterior y de la dinámica de la relación bilateral México-Estados Unidos.
2007 National Survey of Latinos: As Illegal Immigration Issue Heats Up, Hispanics Feel a Chill	Pew Hispanic Center	2007	Los hispanos en los Estados Unidos perciben una serie de efectos negativos debido al aumento en la atención pública y en las medidas que han acompañado el creciente debate sobre la inmigración ilegal. Más de la mitad de todos los adultos hispanos en los EUA se preocupan de que un familiar o un amigo cercano podría ser deportado. En aspectos relativos a la aplicación de las leyes migratorias, los hispanos nacidos en EUA toman posiciones más cercanas a las del resto de la población de EUA, que los hispanos nacidos en el extranjero.
Pew Hispanic Center Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections	Suro Roberto y Escobar Gabriel	2006	Los estrictos requisitos, la información insuficiente sobre los procedimientos de registro y la falta de interés público, debilitaron el primer esfuerzo de México para llevar a cabo la votación en ausencia entre sus más de 10 millones de ciudadanos adultos viviendo en los Estados Unidos.
Negotiating Extra-Territorial Citizenship: Mexican Migration and the Transnational Politics of Community	David Scott FitzGerald	2000	Los migrantes mexicanos en los Estados Unidos quieren ser tomados en cuenta en la política y el desarrollo de sus comunidades de origen.

Por una política migratoria integral

■ Federico Novelo Urdanivia

Resumen

El presente artículo describe los efectos de la carencia de una política migratoria integral, enfatizando la falta de coherencia de una acción oficial que exige para los migrantes mexicanos lo que niega a migrantes de otros países que transitan por el territorio nacional. Se enlista al cuerpo de componentes que deberían integrar a la política que se echa en falta y se ofrece información estadística sobre la tipología del mercado de trabajo mexicano y su forma de incentivar una emigración que se nutre –en lo fundamental– del notable diferencial en salarios entre México y los Estados Unidos de América.

Palabras clave:

migración, política migratoria, mercado laboral.

Clasificación JEL: F02, F22, J61.

Abstract

This paper describes the effects of the lack of an integral migratory policy, emphasizing the inconsistent official action that requires mexican migrants which is the same for migrants from other countries passing within the national territory. The main components that should be incorporate into the policy are listed, statistical information about the typology of the mexican labor market is provided and also the way of how to encourage emigration that is mainly sustained by the significant wage gap between Mexico and the United States of America.

Keywords:

migration, immigration policy, labor market.

Por una política migratoria integral

Federico Novelo Urdanivia

Presentación

El tema de las migraciones México-Estados Unidos, especialmente las indocumentadas, ha mostrado la ineludible necesidad de disponer de una política migratoria integral, desde el lado mexicano, que abandone la lectura de los asuntos migratorios como problema de seguridad nacional—particularmente visible en el trato a migrantes no mexicanos que circulan por el territorio nacional— o, peor aún, como la búsqueda de la indeseable reedición de las diversas versiones que recorrió el Programa Bracero, notoriamente adverso para la causa de los migrantes mexicanos.

Del lado de los anfitriones, los EUA, el asunto migratorio es fuente de relevantes sentimientos encontrados, en los que —durante la fase expansiva de aquel sistema económico— nuestros trabajadores son deseables en su concurso productivo, en lo material, e indeseables desde el punto de vista social, tanto por las evidencias disponibles en las dificultades de la asimilación, lengua y religión, como por las inventadas, propensión delincuencia, abuso de los servicios sociales, menor coeficiente intelectual que las razas oriental y blanca. La actual fase del inquietante nativismo blanco, ahora enfocada en contra de la migración latinoamericana y caribeña, tiende a conformar el expediente social de

la gran ola conservadora estadounidense que, en una fase depresiva de su sistema económico, incentiva la percepción de la migración dominante, la indocumentada, como una cuestión delincencial, que requiere de una atención preferentemente policiaca y represiva.

En el panorama de ambas naciones, no es un dato menor la prolongada carencia de una política migratoria mexicana y su no tan reciente simulación. La decisión —posterior a la conclusión formal y de hecho del Programa Bracero (1964 y 1967, respectivamente) de asumir que la mejor política migratoria consistió en no disponer de ninguna para, mucho más tarde, intentar aprovechar el cíclico proceso de reformas migratorias estadounidenses, terminó arribando en imaginarias posibilidades, durante el foxismo, de la obtención de un acuerdo migratorio binacional que, por la inclusión del intento de regularización de un número muy grande de migrantes mexicanos indocumentados, calculado por Jorge Bustamante en no menos de ocho millones de connacionales, no encontró solución de continuidad.

Existe un problema de elemental coherencia, cuando —desde el gobierno— se exige para nuestros migrantes un trato que las autoridades mexicanas no dispensan a migrantes de otras naciones que transitan por nuestro territorio. Existe un problema

de especificación de objetivos, cuando no está claro qué quiere México y qué los EUA, y existe un problema de realismo, cuando no se asume que –en términos netos- la migración es una pérdida neta de poderes productivos, agudizada por el hecho consistente en que los gastos mexicanos en salud y educación de esos migrantes, tienden a corresponder a lo que el profesor Pigou calificó como fracasos de mercado, cuando ninguno de los beneficiarios de dicha migración, gobierno o empresarios anfitriones, compensan esas relevantes erogaciones. Sobre estos asuntos trata el presente trabajo.

■ **El panorama migratorio, ayer y hoy.**

Hace ya varias décadas que la migración entre fronteras ocupa un sitio de creciente relevancia en los debates públicos, tanto de las sociedades emisoras como de las receptoras; en opinión de J. Bhagwati, “ha adquirido una dimensión y una legitimidad tal que se ha puesto a la misma altura de fenómenos como el comercio, la macroeconomía, el desarrollo y la sanidad”¹. Tal legitimidad tiende a adelgazar en presencia de la creciente inmigración ilegal que, especialmente en los países receptores, se pretende enfrentar con normas cada vez más restrictivas y con variadas formas e instrumentos de represión; los gobiernos y parlamentos que adoptan las medidas restrictivas disponen de un conocimiento parcial, cuando tienen alguno, sobre los factores de atracción (las necesidades domésticas de esa mano de obra), presentes en el interior de sus propias

sociedades. Mucho menos conocen y se compadecen por los factores de expulsión presentes en las sociedades emisoras. Con todo y esta ignorancia, expresada en más y más profundas medidas restrictivas, el hecho es que la inmigración ilegal en los países desarrollados no disminuye ni tiende a hacerlo. En el marco de la globalización, y en la relevancia del tema migratorio, se impone una nueva arquitectura institucional en el entorno internacional que, más que intentar restringir la cuestión de la inmigración, la enfrente de manera que maximice los beneficios económicos y minimice los costos sociales, tanto de emisores y receptores, cuanto de los propios inmigrantes y sus familias.

De otro lado, la investigación relativa a la fuga de cerebros, a la pérdida de capital humano, es tan incipiente como urgente, para calcular el impacto, no sólo económico, que deriva de la emigración preferente de los mexicanos, de ambos sexos, con calificación considerable y sensiblemente superior a la educación promedio del país; mientras el flujo de remesas que llegan a las sociedades emisoras parecen convencer a los receptores directos, por supuesto, pero también a lo gobiernos respectivos, que esta exportación de mano de obra, calificada y no tanto, más que una pérdida de poderes productivos (y de ciudadanos), se va convirtiendo en un beneficio neto para estas sociedades; beneficio que, además, se percibe como de larga duración. En esa percepción descansa, a mi entender, la insistencia oficial en buscar un acuerdo migratorio binacional, con el gobierno de los Estados Unidos².

1 Bhagwati, Jagdish, *En defensa de la globalización*, Debate/Arena, Barcelona, 2005, p. 310.

2 El presidente Fox ha declarado: “La construcción de un muro en la frontera es una decisión totalmente equivocada porque ignora lo mucho que la migración puede beneficiar a ambos países”, *El Universal*, 7 de octubre de 2006, p. A10.

Este es el espacio propicio para debatir estas cuestiones y para construir una propuesta de política migratoria integral.

En lo relativo a los factores de atracción y expulsión en sintonía, importa destacar –particularmente en el caso específico México-Estados Unidos– el abrumador diferencial en salarios; ya se ha señalado que no existe un caso similar en todo el mundo, de países contiguos, en diferencias en el ingreso per cápita. Con más de 17 años de operación del Tratado de Libre Comercio y con más de 29 de apertura económica y comercial, que han

cumplido los supuestos de la hipótesis de convergencia (instrumento de integración, libertad plena de comercio e inversión y funciones de la producción más o menos homogéneas), es un hecho que los niveles de productividad e ingreso de Estados Unidos y de México no convergen ni tienden a hacerlo en el mediano plazo, entre otras cosas, por el carácter procíclico del remedo de política económica establecido en México desde 1982, que ha apostado al desarrollo preferente del sector externo con la discutible ventaja comparativa que resulta de la deliberada pauperización del factor trabajo.

Cuadro 1. Producto Interno Bruto 1980 - 2000. (Tasa promedio de crecimiento)

Concepto	México	Estados Unidos
PIB Total	2.1	3.1
Agricultura	1.3	3.8
Industria	2.5	3.2
Manufactura	3.0	3.4
Servicios	2.2	3.0

Fuente: Ibarra, David, "México: Transición sin mercado interno", en Cordera, Rolando (coordinador), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, FEUNAM-UNAM, México, 2006, p. 71.

El programa económico oficial ha privilegiado la estabilidad, cambiaria y de precios, colocando al crecimiento en la condición de un propósito secundario, en el mejor de los casos, y sin compadecimientos visibles por la impresentable desigualdad socioeconómica entre los mexicanos, ni por las muy anchas franjas de pobreza (extrema y a secas) que existen y se engrosan en la sociedad mexicana. En la lógica que apoya

dicho programa económico, la emigración se presenta como ventajosa por partida doble: al tiempo que resta presión sobre el estancado mercado de trabajo doméstico formal, remite flujos extraordinarios de divisas que no sólo (ni preferentemente) llegan a los hogares de menor ingreso ni a las regiones de mayor pobreza, aunque, en ambos, sí favorecen la superación de las más acuciantes necesidades:

Cuadro 2. Fuerza Laboral Mexicana, 1998-2004 (Personas y porcentajes).

Año	FLT	EFP	EFT	AE	Otros (1)
1998	38,344,658 100%	10,047,624 26.20%	1,213,372 3.16%	6,932,714 18.08%	20,150,948 52.55%
1999	39,507,063 100%	10,398,868 26.31%	1,511,458 3.83%	6,941,391 17.57%	20,659,346 52.29%
2000	38,242,174 100%	10,913,044 28.54%	1,693,709 4.43%	6,663,699 17.43%	18,971,722 49.61%
2001	39,751,385 100%	10,856,998 27.31%	1,683,938 4.24%	6,876,990 17.30%	20,333,459 51.15%
2002	39,633,842 100%	10,725,207 27.06%	1,710,458 4.32%	7,015,190 17.70%	20,182,987 50.92%
2003	39,682,845 100%	10,654,868 26.85%	1,724,739 4.35%	7,361,168 18.55%	19,942,070 50.25%
2004	41,085,736 100%	10,778,692 26.23%	1,760,651 4.29%	7,798,073 18.98%	20,748,320 50.50%

FLT = Fuerza Laboral Total.

EFP = Empleos Formales Permanentes.

EFT = Empleos Formales Temporales.

AE = Auto empleados.

(1) Incluye desempleados, trabajadores agrícolas e informales.

Nota: La fuente no ofrece ninguna explicación sobre las variaciones a la baja.

Fuente: Meza González, Liliana, "Transformaciones económicas en México y migración a Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países", en Zúñiga *et al* (coordinadores), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países.*, Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en *Antropología Social*, Casa Juan Pablos, Colegio de México, México, 2006, p. 186.

El camino hacia la convergencia con el principal socio comercial de México, los Estados Unidos, necesariamente pasa por un elevado y sostenido crecimiento de la economía mexicana: "El dinamismo económico de México se relaciona con un crecimiento económico rápido y sostenido, y con avances en la dirección de una creciente equidad social y regional. Por lo que respecta a la convergencia, la estrategia pasa por resucitar la lógica política que animó la visión original del TLCAN en su

relación con la migración mexicana: sólo alcanzando la convergencia económica se transformará la aritmética que da lugar a la migración. Obviamente, se trata de contrarrestar el fuerte imán que representa la economía estadounidense tanto para los mexicanos que no tienen relaciones que les faciliten la migración a ese país como para los que sí las poseen. En el marco de la integración de América del Norte, uno de los objetivos prioritarios debería ser transformar el TLCAN en un verdadero

instrumento de 'prosperidad compartida'; propiciando deliberadamente políticas de convergencia de las economías de la región –ante todo, mediante un desarrollo acelerado de México. Sólo así se haría realidad lo que se esperaba del TLCAN: la desincentivación de la migración mexicana a Estados Unidos. La visión (“insight”) del TLCAN es la correcta³. En esta interpretación, es evidente la confusión respecto a los objetivos del TLCAN, restringidos a las posibilidades de un área de libre comercio, la más elemental densidad en los procesos e instrumentos de integración; a la luz de los verdaderos objetivos de ese tratado (incremento de la participación de México en el comercio mundial y mayor flujo de liquidez internacional hacia el país, bajo la forma de inversión extranjera directa –IED–), su efecto para el sistema económico mexicano es menguado y menguante, en ambos propósitos y que, para México, el TLCAN ha dado todo lo que de sí podría dar, sin mayores expectativas futuras, siempre que se mantenga operando bajo la figura de un área de libre comercio. La participación de los dos socios comerciales desarrollados, para colaborar en el desarrollo de México, tal como las potencias alta y medias de la Unión Europea han colaborado en el desarrollo de España, Portugal, Grecia e Irlanda del Norte, correspondería a un instrumento de integración mucho más radical y denso que el de una zona de libre comercio. El debate por venir, entonces, pasa por la definición interna sobre la conveniencia de profundizar la integración de América del Norte y, en su caso, desplegar las habilidades políticas y diplomáticas para convencer de las bondades de una

mayor densidad integradora a Canadá y, muy especialmente, a los Estados Unidos; alternatively, los esfuerzos a favor del crecimiento sin cooperación externa, deberán enderezarse hacia el establecimiento de una política económica mucho menos procíclica y a una revisión sobre la conveniencia de mantener una apertura indiscriminada económica y comercial. En este caso, también deberán experimentar radicales cambios aquellos mercados distintos al laboral que, cuando funcionan, lo hacen con notables deficiencias (de seguros, de crédito), mientras otros simplemente no existen en México (seguro del desempleo) que, como puede apreciarse en el examen de *La nueva economía de las migraciones laborales*, juegan un papel relevante en la decisión de emigrar. Jaime Ros arroja una significativa luz sobre las causales de la causal del lento crecimiento de la economía mexicana: “En suma, nuestro argumento es que el determinante próximo del lento crecimiento de México desde principios de los ochenta es una tasa baja de inversión y que cuatro factores están restringiendo la inversión: el bajo nivel de inversión pública (particularmente en el área de infraestructura), un tipo de cambio real apreciado durante la mayor parte del periodo desde 1988, el desmantelamiento de la política industrial durante el periodo de reforma, y la falta de financiamiento bancario. El primer factor contribuye directamente a una menor tasa de formación de capital en el sector público y posiblemente también en el sector privado. El segundo y tercer factores han afectado la rentabilidad de la inversión privada particularmente en el

3 Alba, Francisco, “Hacia una política migratoria integral: perspectivas y retos”, en el libro, Zuñiga, Elena, et al (coordinadores), *Migración México-Estados Unidos...*, op. cit., pp. 325-326

sector manufacturero donde se localizan los rendimientos crecientes a escala y las externalidades con efectos adversos en el proceso de desarrollo económico. El cuarto factor ha impedido la realización de proyectos de inversión potencialmente rentables”⁴. Como puede apreciarse, existe un significativo espacio disponible para el ejercicio de una política económica y social que expanda el crecimiento.

La evidente pauperización del trabajo y el peso extraordinario del subempleo en México, son duraderas circunstancias que, de cara a una política migratoria, exigen la experimentación de reglas y presupuestos que, como la Ley del Pleno Empleo de 1946 en los EUA⁵, tiendan a rescatar a los trabajadores mexicanos de la informalidad, de las jornadas parciales y de las miserables remuneraciones que así obtienen; un acuerdo político amplio para el diseño, aprobación y ejecución de presupuestos que coloquen en el centro de sus objetivos el incremento considerable de la ocupación bien remunerada, encuentra más viabilidad ante la presencia de muy visibles tensiones sociales y ante la negativa estadounidense de avanzar en la suscripción de un acuerdo migratorio, que –a estas alturas– aparece como un utópico despropósito de los gobiernos mexicanos, el de Vicente Fox Q. y, por lo ya anunciado, el de Felipe Calderón H. Un presupuesto de esas características implica la rápida ampliación de la base fiscal del Estado mexicano, el incremento sustancial de la eficiencia recaudatoria, la recuperación de la inversión pública –en infraestructura, en educación y en salud–, el reestablecimiento de una

verdadera política industrial (que, con las debidas disculpas a John K. Galbraith, es mucho más que un nombre elegante para el proteccionismo) y la ubicación del combate a la desigualdad como la brújula fundamental de la política económica. Entre las políticas públicas toma un lugar relevante el cuerpo de aquellas relativas al desarrollo social que, más que ocupar un sitio significativo en el programa económico, aparece como una suerte de apéndice filantrópico que, para los efectos de la migración, corresponde al inquietante tema de la trampa de la pobreza. El tema es descrito con brillantez por el diálogo sostenido entre los señores Boswell y Johnson, respecto a las razones por las que los escoceses representaban, durante el siglo XVIII, tres cuartas partes de los colonos (emigrantes) británicos: Boswell: “Usted ha estado en Escocia, señor, y diga si vio suficiente comida y bebida allí”. Johnson: “Pues sí, señor; suficiente comida y bebida para dar a sus habitantes la suficiente fuerza para huir de su país”⁶. Para el caso de la migración mexicana, se tiene que la parte relativa al gasto social que toma la forma de fondos de compensación a la pobreza resulta consistente con un mayor dinamismo migratorio: “... los municipios urbanos muestran una relación negativa entre salarios e intensidad migratoria, lo cual indica que la migración sale de comunidades pequeñas donde las condiciones económicas, representadas por el nivel salarial, son menos favorables. Por el contrario, los municipios rurales de la región sur tienen una relación positiva entre gasto público e intensidad migratoria, lo que sugiere la aplicación

4 Ros, Jaime, “La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982”, Borrador, México, 2006, p. 23.

5 Galbraith, John K., *Historia de la economía*, Ariel, México, 1989, p. 276. Aunque encontró numerosos y notables obstáculos, que la convirtieron sólo en Ley del Empleo, con ella se inauguraron 25 años de bonanza económica, en los Estados Unidos y en el mundo.

6 Citado en Ferguson, Niall, “El imperio británico. Cómo Gran Bretaña forjó el orden mundial”, Debate, España, 2005, pp. 108-109.

de la trampa de la pobreza en lugares donde tal vez los recursos públicos están aportando la riqueza mínima necesaria para iniciar el primer movimiento de salida”⁷. Las relaciones entre desarrollo, ingreso y migración conforman una información fundamental para el diseño de políticas públicas: “Los municipios de alta migración tienen una tasa de convergencia mayor que la de los municipios de baja migración. Los resultados para municipios de alta migración de las regiones Norte y Sur del país muestran dinámicas de ingreso mejores que para los sitios de baja migración, aunque

los niveles de ingreso están aún, por mucho, a favor de los lugares de baja migración [...]. En conjunto, sin embargo, los resultados principales subrayan la contribución de la migración a la mejora de las condiciones de las comunidades más pobres”⁸. El imperativo de la política económica y social será, entonces, el de buscar un rápido y considerable incremento en el ingreso de las regiones de mayor intensidad migratoria, mediante estrategias e instrumentos que promuevan un desarrollo sostenible y, por ello, arraiguen a los potenciales migrantes, con la generación de empleos de calidad y aceptablemente remunerados.

Cuadro 3.
Ingreso per cápita por entidad federativa (En euros)

Entidad	Ingreso per cápita
Zacatecas	Menos de 3 900
Nayarit	=
Michoacán	=
Estado de México	=
Hidalgo	=
Tlaxcala	=
Puebla	=
Veracruz	=
Guerrero	=
Oaxaca	=
Tabasco	=
Chiapas	=
Baja California Norte	Entre 3900 y 7 800
Baja California Sur	=
Sonora	=
Chihuahua	=

Entidad	Ingreso per cápita
Coahuila	=
Tamaulipas	=
Sinaloa	=
Durango	=
San Luis Potosí	=
Jalisco	=
Guanajuato	=
Aguascalientes	=
Colima	=
Querétaro	=
Morelos	=
Yucatán	=
Nuevo León	Entre 7 800 y 11 700
Campeche	=
Quintana Roo	=
Distrito Federal	Más de 11 700

Fuente: The Economist, citado en EL PAÍS, 21 de noviembre de 2006, p. 2.

7 Unger, Kurt, “El desarrollo de las regiones y la migración mexicana: Origen, evolución y política pública”, en Zuñiga, E., *et al*, *Migración México-Estados Unidos...*, op. cit., p. 266. El subrayado es mío (FNU).

8 *Idem*.

El tema migratorio, con su indiscutible relevancia, encuentra una enorme dificultad para ser desahogado en la falta de claridad de propósitos oficiales. La definición de los intereses nacionales, responsabilidad tradicional de los gobiernos, parece navegar en el espacioso mar de la confusión, la ambivalencia y, en no pocos casos, de la contradicción. Al respecto, Roberto Suro propone un cuerpo de preguntas, no por simples de fácil respuesta, que no han sido formuladas, mucho menos respondidas, con anterioridad por los representantes políticos de los dos países: "... dadas las realidades actuales, ¿cómo definiría uno el éxito en asuntos migratorios? ¿Qué costos están dispuestos a pagar con tal de cumplir con sus objetivos? [...] ¿Qué tipo de inmigrante desea Estados Unidos? ¿Qué quiere México? Y, ¿qué están dispuestos a hacer los respectivos gobiernos para alcanzar los resultados deseados?". Cuando el gobierno estadounidense propone un programa de trabajadores temporales, en realidad atiende poco y mal a un requerimiento de sus inversionistas, no sólo en el sur del país, que, por razones relacionadas directamente con la rentabilidad de sus propias inversiones, buscan una fuerza de trabajo eficiente y barata, no sólo en la agricultura, que no cuenta con respuesta afirmativa entre los trabajadores domésticos. El gobierno de los EUA, como casi todos los de los países desarrollados, entiende muy poco, si algo, de las necesidades del sistema económico nacional; los problemas de seguridad, reales y no tanto, inquietan a una amplia base social (léase electores), que demanda mayores controles de la frontera sur, muy a pesar del hecho que demuestra que, por ella, fundamentalmente transitan buscadores de

empleo. Menos entiende de las limitaciones que, en el mediano plazo, enfrenta una relación virtuosa entre generaciones traslapadas, con posibilidades menguantes, por encarecimiento de la fuerza de trabajo, para que los trabajadores en activo financien los retiros de quienes dejan de serlo. Este es un aspecto fundamental en la definición del interés nacional de los Estados Unidos, hasta ahora desestimado. Por su parte, la posición oficial mexicana ha hecho del interés nacional, en materia migratoria, un doble juego de ambivalencias; de un lado, lamenta la pérdida de trabajadores, cada vez más calificados y, de otro, celebra el flujo de remesas, enviadas por los idos, en una lógica que preferentemente opta por la exportación de ciudadanos mexicanos; en el terreno político, la posición del gobierno mexicano asume que los emigrantes encontrarán mayores posibilidades de éxito e influencia por la vía de la asimilación a la cultura, lengua e instituciones de los Estados Unidos y, simultáneamente, exige su lealtad a México.

En estas ambivalencias no ocupa un sitio menor el doble discurso oficial mexicano, como emisor y como receptor de migrantes. En el primer caso, exige el respeto a un cuerpo de derechos de los trabajadores mexicanos que emigran, incluidos los derechos humanos; mientras que, en el segundo caso, reiteradamente niega a los migrantes centro y sudamericanos los mismos derechos. Esta contradictoria actitud, sin duda, resta autoridad moral al gobierno mexicano, a la hora de exigir para sus ciudadanos lo que niega a los de otros países.

9 Suro, Roberto, Migración México-Estados Unidos: Consecuencias y desafíos para ambas naciones, en Zúñiga, E. et al (coordinadores), Migración México-Estados Unidos..., op. cit., p. 352.

En la definición de una política migratoria integral, el gobierno de México no puede omitir la cuestión de la seguridad fronteriza; en este asunto está fuera de discusión, especialmente después del 11 de septiembre del 2001, la obligación de garantizar formas de control de la frontera que impidan el paso, por territorio mexicano, de grupos terroristas, de armas y de narcotraficantes. En reciprocidad, compete al gobierno de los Estados Unidos hacer lo conducente a la moderación de la demanda y el consumo de estupefacientes de sus ciudadanos que, en sentido estricto, conforman las variables explicativas de esta actividad específica y notablemente dinámica del crimen organizado. En este aspecto, conviene contabilizar algunos de los efectos predecibles de la edificación del muro que, con poco más de 1 125 kilómetros de extensión en la frontera México-Estados Unidos, han aprobado el Congreso y el Poder Ejecutivo de este último país: “... un aumento en el número anual de aprehensiones de los migrantes mexicanos y su devolución a territorio nacional; que los migrantes queden varados o estacionados cada vez por más tiempo en las ciudades fronterizas mexicanas hasta que logren cruzar a Estados Unidos; que las fricciones entre autoridades de ambos países sean cada vez más frecuentes en la frontera común; la multiplicación de violaciones a los derechos humanos; aumentarán los riesgos asociados al desplazamiento migratorio; incremento en el número de muertes de los migrantes en parajes inhóspitos (desde 1994 hasta ahora han muerto en la frontera alrededor de 3 700 migrantes; de este total, 2 200 han tenido lugar

durante la administración del presidente Fox) y se profundizará el desgaste de los mecanismos de circularidad del flujo migratorio”¹⁰. La necesidad creciente de formas y organizaciones ilegales para cruzar la frontera, los previsibles cambios de ruta y sus peligros, el incremento exponencial del uso de los “polleros” y, consecuentemente, el correspondiente a sus tarifas (multiplicadas por seis en los últimos años, hasta alcanzar los 2 500 dólares por cruce y por persona), son eventos que, muy lejos de los propósitos de los promotores del muro, convertirán a la zona fronteriza en un espacio crecientemente inseguro. Ante esta situación, al gobierno mexicano corresponde hacer mucho más que expresar declaraciones de protesta y de inutilidad sobre las acciones derivadas de la política migratoria restrictiva de su vecino: “Acciones como la construcción del muro fronterizo podrían ser evitadas en el futuro si México recupera el control de la frontera y ordena los procesos que ocurren en ella; si el gobierno toma distancia de su política de omisión frente al tema y desarrolla una cada vez mayor capacidad para retener a sus emigrantes potenciales”¹¹.

Una política migratoria integral deberá ocuparse de las interacciones con la diáspora mexicana, particularmente la establecida en los Estados Unidos, en una operación que sume (muy a pesar de los viejos reclamos sobre el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero) el notable desdén que –desde el exterior– enfrenaron los esfuerzos de los poderes Ejecutivo y Legislativo y los del Instituto Federal Electoral, cuando dicho derecho se hizo realidad, en ocasión de los comicios del

10 Rafael Fernández de Castro, Andrés Rozental, Jorge Santibáñez Romellón y Rodolfo Tuirán, “El muro impuesto”, revista *Nexos*, noviembre 2006, p. 9. Los autores resaltan las dudas sobre la efectividad del muro: 89 % entre los mexicanos y 67 % entre los estadounidenses.

11 *Ibid.*, p. 10.

2 de julio de 2006, con las impresionantes movilizaciones de inmigrantes hispano latinos, durante la primavera del mismo año y en el propio territorio estadounidense, a partir del debate migratorio en aquel país. Los efectos de ambas actitudes aún son inciertos: “Como resultado de la primavera de 2006, más latinos que nunca parecen inclinados a actuar al unísono y hacer sentir su influencia. Este solo hecho significa un hito en la evolución de una población marcada tanto por sus diferencias como por lo que tiene en común. Aun si nada más ha cambiado, éste sería un suceso importante a causa de la extensión en la cual los latinos nacidos en el país se sienten afectados por el debate sobre inmigración y sus consecuencias. Pero este cambio de percepción fue resultado de ciertos sucesos específicos y dramáticos; falta ver si persiste, y se sabe aún menos si cambiará la conducta política. Para hacerlo, se requerirán líderes y organizaciones más eficientes y de una agenda clara que reciba amplio apoyo. Si bien esto ya ha ocurrido de uno en uno, los latinos no han logrado las tres cosas a la vez a escala nacional. La primavera de 2006 fue importante –no hay duda sobre ello– pero aún podría resultar un momento pasajero que no tenga mayor impacto en el papel de los latinos en la vida política estadounidense”¹².

Los esfuerzos de vinculación con quienes, desde los Estados Unidos, proponen una reforma migratoria integral, deben ocupar su sitio en las acciones diplomáticas del gobierno mexicano, especialmente a la luz de tres circunstancias recientemente visibles en aquella sociedad: La recuperación del control demócrata en el Congreso; la viabilidad de un acuerdo bipartidista en materia migratoria, y una opinión pública favorable al establecimiento de una reforma dura, justa y práctica. En opinión de

Rodolfo Tuirán: “México no podrá permanecer pasivo en esta coyuntura y deberá desplegar un enorme esfuerzo para influir en el debate que empezará a intensificarse a partir de marzo próximo. Para entonces, el nuevo embajador en Estados Unidos, Arturo Sarukhán, ya estará en su puesto y se verá obligado, junto con los cónsules mexicanos en ese país, a mantener un diálogo ágil y franco con los grupos aliados, aportar elementos a esa causa y contribuir a convencer a la opinión pública y los legisladores estadounidenses de las bondades que implica la aprobación de una reforma migratoria equilibrada y justa. Será, sin duda, una prueba reveladora para la diplomacia mexicana”¹³. Mucho y muy talentoso deberá hacer el gobierno mexicano, al margen de los apremios del despropósito de un acuerdo migratorio, para definir y operar una política migratoria integral. Como en las cosas más relevantes de la vida, deberá mostrar, primero, capacidad para formular las preguntas pertinentes, en las materias demográfica, sanitaria, educativa, ocupacional (siempre bajo la lógica de los poderes productivos), para intentar definir las capacidades nacionales, y confrontarlas con la disposición a continuar perdiendo dichos poderes, por la vía de la emigración.

Estos son los cálculos mayores, los del largo plazo que, en el corto y mediano, habrán de evaluarse frente al flujo –mayoritariamente individualizado o familiarizado– de las remesas, calculadas éstas con arreglo a las cuentas más alegres o a las más realistas. Como quiera que sea, México, sustrabajadores ocupados, desocupados o semi ocupados, y el gobierno que aspira a representarlos, deberán preguntarse y responder (mejor con acciones) a estas inquietantes preguntas. Política económica y social, acción colectiva incentivada por el marco

12 Suro, Roberto y Escobar, Gabriel, *La primavera latina de 2006*. Cómo las marchas pro inmigrantes y el debate sobre políticas cambiaron la opinión pública hispana, *FOREIGN AFFAIRS EN ESPAÑOL*, Vol. 6 número 4, itam, México, 2006, p. 35.

13 Tuirán, Rodolfo, *Alianza migratoria*, EL UNIVERSAL, 22 de enero de 2007, p. A23.

institucional, y objetivos emparentados con el desarrollo tendrán las últimas palabras.

■ Conclusiones

La revisión de la penuria mexicana, en materia de política migratoria, se agota en el ocaso del gobierno foxista, por cuanto el actual gobierno, el del licenciado Felipe Calderón, no ha promovido ninguna propuesta de política migratoria, mientras la autoridad monetaria, el Banco de México, insiste de tiempo atrás en identificar como remesa a prácticamente cualquier transferencia monetaria desde los EUA. En la amplia cobertura que el tema implica, la ausencia de una política industrial en escala ampliada –política comercial, educativa, laboral, financiera– en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, es también una notable carencia, de cara a la construcción de una política migratoria. El gobierno actual, notablemente retraído en éste y otros relevantes temas, carece de una definición –mucho más de una estrategia para defenderle– del interés nacional, y se abandona a la indemostrable magia del mercado; el hecho por el que el destino nacional se ha convertido en una variable dependiente de la suerte de los Estados Unidos de América, por lo menos pospone la disponibilidad de esta importante definición, con lo que la construcción de una política migratoria integral deberá esperar por distintos, y mejores, tiempos. El proceso de metamorfosis de nuestros migrantes en la imaginación oficial, considerados auténticos traidores a la nación durante la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones fácil y ahora, percibidos como verdaderos héroes nacionales, por el envío de remesas en

proporciones que sólo han sido superadas por la renta petrolera, y que se han colocado muy por encima de las divisas captadas por el turismo y la exportación de bienes agropecuarios, podría constituir un verdadero incentivo para la definición de la política migratoria que se echa de menos. El inmediatez gubernamental, y la débil respuesta de nuestros migrantes a los esfuerzos por institucionalizar su derecho al voto, se combinaron perversamente para enviar todo el tema migratorio al olvido. Parece llegado el momento, al calor del inminente cambio de gobierno federal, de retomar la definición, búsqueda y defensa de lo que representa el interés nacional en este tema, para construir los puentes de un indispensable reencuentro entre los compatriotas ubicados en el exterior y su lugar de origen, no sólo como resultado de la circularidad migratoria y del esfuerzo individual, sino –también– por el ejercicio de las aún disponibles facultades institucionales del Estado mexicano.

Referencias

- Alba, Francisco, *Hacia una política migratoria integral: perspectivas y retos*, en el libro, Zuñiga H., Elena, Arroyo a., Jesús, Escobar L., Agustín, Verduzco I., Gustavo (coordinadores), *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*, Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Casa Juan Pablos, Colegio de México, México, 2006.
- Bhagwati, Jagdish, *En defensa de la globalización*, Debate/Arena, Barcelona, 2005.
- Ibarra, David, "México: Transición sin mercado interno", en Cordera, Rolando (coordinador), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, FEUNAM-UNAM, México, 2006.
- El Universal*, 7 de octubre de 2006, p. A10.
- Galbraith, John K., *Historia de la economía*, Ariel, México, 1989.
- Ferguson, Niall, "El imperio británico. Cómo Gran Bretaña forjó el orden mundial", Debate, España, 2005.
- Ros, Jaime, *La desaceleración del crecimiento económico en México desde 1982*, Borrador, México, 2006.
- Rafael Fernández de Castro, Andrés Rozental, Jorge Santibáñez Romellón y Rodolfo Tuirán, *El muro impuesto*, revista *Nexos*, noviembre 2006.
- Suro, Roberto, *Migración México-Estados Unidos: Consecuencias y desafíos para ambas naciones*, en Zuñiga, E. et al (coordinadores), *Migración México-Estados Unidos...*, op. cit.
- Suro, Roberto y Escobar, Gabriel, *La primavera latina de 2006. Cómo las marchas pro inmigrantes y el debate sobre políticas cambiaron la opinión pública hispana*, FOREIGN AFFAIRS EN ESPAÑOL, Vol. 6 número 4, itam, México, 2006.
- Tuirán, Rodolfo, *Alianza migratoria*, EL UNIVERSAL, 22 de enero de 2007, p. A23.
- Unger, Kurt, *El desarrollo de las regiones y la migración mexicana: Origen, evolución y política pública*, en Zuñiga, E., et al, *Migración México-Estados Unidos...*, op. cit.

Recibido: 08 de Febrero de 2011

Aceptado: 07 de Junio de 2011

Dr. Federico Novelo Urdanivia

Profesor de la UAM (México), Licenciado en Economía (Facultad de Economía/UNAM) y Doctor en ciencias de política internacional (División de Ciencias Sociales y Humanidades/UAM-Xochimilco). Ha publicado 10 libros sobre temas como la teoría económica keynesiana, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,

la universidad pública mexicana, el neoliberalismo, el desarrollo regional y la política exterior de México, con los que ha obtenido, en tres ocasiones, el Premio al libro de texto en dicha universidad. Es docente en las licenciaturas de economía, administración, sociología y políticas públicas, y en los posgrados de ciencias económicas y el doctorado de ciencias sociales en la propia UAM; obtuvo en dos ocasiones el Premio a la docencia, entre sus pares de la División de Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco

Ha publicado numerosos artículos de investigación, capítulos de libros y reseñas bibliográficas en México, Argentina, Brasil, Canadá, Cuba, España, Estados Unidos y Japón. Fue Director General fundador de la revista *Planeación y desarrollo* y ha sido consultor de Nacional Financiera, de la Organización de Estados Americanos y de la Cancillería Mexicana para la formación de recursos humanos en Evaluación de Proyectos de Inversión en México, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Brasil, Chile y Argentina.

Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, del Consejo Consultivo de la Fundación Pereyra, de la Comisión Consultiva de la revista *Análisis Económico*, del Comité designado por el Consejo Interno del Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), y de la revista *Momento Económico*, y dictaminador de las revistas *Investigación económica* y *Problemas de Desarrollo*. Es, desde 1999, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II).

Correo Electrónico:
fjnovelo@correo.xoc.uam.mx

Formas organizativas migrantes y gobernanza local en México

- Claudia Leal Jiménez
- Luis Escala Rabadán

Resumen

Este artículo examina el papel de las asociaciones de migrantes mexicanos en el fomento de gobernanza en sus comunidades de origen. Partimos del supuesto de que la transparencia y la rendición de cuentas, como componentes de la gobernanza, generarán un estado de confianza entre las asociaciones de migrantes hacia el gobierno mexicano que los incentive a colaborar decididamente con éste en la promoción del desarrollo local en sus lugares de origen. Este estudio se basa en la comparación de dos casos de clubes de migrantes de Zacatecas y Sinaloa, ubicados en Los Ángeles, California, junto con la relación que establecen con el gobierno mexicano y sus lugares de origen. El marco de referencia de nuestra evaluación es el desempeño de dichas asociaciones en el Programa 3x1 para Migrantes, con el propósito de conocer cómo operan los reclamos de transparencia y rendición de cuentas al interior de esa colaboración.

Palabras clave:

Clubes de migrantes mexicanos, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, Los Ángeles.

Clasificación JEL: D71, D78, F22

Abstract

This paper questions the role of the Mexican migrant associations in the promotion of governance in their origin communities. We assume that transparency and accountability as governance components, will generate trust between migrant associations towards Mexican government and will encourage them to work vigorously with the promotion of local development in their origin places. This study is based on a comparison between two cases of migrants associations from Zacatecas and Sinaloa, located in Los Angeles, California, along with the relationship established with Mexican government and their origin places. The reference framework in our evaluation is the improvement of such associations in the 3x1 Migrant Program, in order to learn how do transparency and accountability claims within the collaboration.

Keywords:

Mexican hometown associations, governance, transparency, accountability, Los Angeles.

Formas organizativas migrantes y gobernanza local en México

■ Claudia Leal Jiménez
■ Luis Escala Rabadán

■ Introducción

Aproximadamente desde los años 80 del siglo XX ha proliferado en los Estados Unidos una forma organizativa entre los migrantes mexicanos de primera generación que ha llamado la atención tanto de la academia como de la política: los clubes de migrantes o asociaciones de oriundos, y que se basa en el vínculo de paisanaje como base para la asociación entre los propios migrantes. Dado su activismo y nivel de organización, estos grupos han intervenido con diversos grados de éxito en la vida de sus comunidades de origen en México, a través del financiamiento de obras de corte social e infraestructura pública, promoviendo con ello mayores formas de bienestar en las mismas.

Debido al aumento de la participación de los clubes de migrantes en proyectos de desarrollo local, el gobierno mexicano comenzó a estrechar lazos de cooperación con ellos, generando eventualmente políticas de participación conjunta. Prueba de esto fue el establecimiento del Programa 2x1 en el estado de Zacatecas, y del Programa 3x1 para Migrantes (Programa 3x1 en adelante), implementado a nivel nacional, durante los años 90.

El binomio clubes de migrantes-gobierno, creado a partir de la colaboración de ambos

en programas públicos, es sin duda un tema relevante para los estudios sobre la relación entre migración, remesas y desarrollo. Sin embargo, la relación de las asociaciones migrantes con sus lugares de origen genera nuevos contextos que requieren una mayor atención académica. Una de estas vertientes consiste en examinar la posible participación de los clubes de migrantes por la gestión de los recursos recabados a través de los programas de cooperación antes mencionados, y de manera particular si dicho interés se traduce en reclamos de transparencia y rendición de cuentas hacia los distintos niveles del gobierno mexicano. En estos tiempos en los que se advierten diversas iniciativas a favor de la construcción de una cultura de la transparencia en la administración pública en México, es por demás pertinente analizar si dichos reclamos están presentes en la relación entre asociaciones de migrantes y gobierno, y cómo explicar dicha presencia.

Este interés específico, si bien se basa en nuestro deseo de ahondar en un área que requiere mayor atención dentro de los estudios sobre migración internacional, también está inspirado por el creciente interés teórico en torno al concepto de gobernanza. En términos generales, dicho concepto se refiere a la participación de los actores sociales en las formas de gobernar, lo cual supone la existencia de un cuestionamiento hacia las prácticas del gobierno a través de mecanismos como la transparencia y la rendición de cuentas.

Tomando como referencia este principio teórico para el caso de las formas organizativas de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, cabe entonces preguntarse si existe un interés por parte de dichas asociaciones con respecto al uso de los recursos que envían a sus lugares de origen, si dichos recursos deben ser contabilizados y monitoreados, si cumplen con el objetivo para el cual fueron enviados, y qué implicaciones tiene esto en términos de la promoción de gobernanza en sus lugares de origen.

En ese sentido, el objetivo central de este artículo es documentar y evaluar la presencia e importancia de la rendición de cuentas y la transparencia en la relación entre organizaciones de migrantes y los diferentes niveles de gobierno en México. Consideramos que dicha línea de investigación dentro de los estudios sobre migraciones requiere de mayores contribuciones, ya que si bien se ha insistido en la pertinencia de analizar la participación política de los migrantes (por ejemplo, a través de su participación electoral en sus lugares de destino o de origen), creemos que analizar la capacidad de los clubes de migrantes para impulsar mecanismos de gobernanza local democrática en los lugares de origen, constituye también una forma significativa de participación política.

Según algunos críticos, la gobernanza fue un proyecto de reforma económica y política impuesto por las agencias internacionales para facilitar los procesos económicos y políticos de la globalización y la ideología del libre mercado. Sin embargo, en años recientes se ha reconsiderado si la gobernanza es un proyecto viable en un contexto como el de América Latina o de México, donde sus instituciones se han formado dentro de regímenes autoritarios, anti-democráticos y paternalistas que no habían permitido, hasta finales del

siglo XX, una participación de la sociedad en los asuntos de política y de gobierno, mucho menos un cuestionamiento de sus prácticas.

De manera más específica, ante esta nueva apertura que supone la gobernanza, ¿en qué medida participan actores sociales como los migrantes y sus formas organizativas en sus comunidades de origen? En este estudio buscamos examinar esta vertiente, a través del análisis de dos de sus componentes centrales, la transparencia y la rendición de cuentas. Nuestro propósito es evaluar la presencia de dichos componentes en la dinámica organizativa de actores sociales como los migrantes mexicanos en Estados Unidos, y si esta presencia es importante en su relación con los distintos niveles del gobierno mexicano y con sus comunidades de origen en México.

El hecho de que los migrantes organizados colaboren con el gobierno mexicano en el co-financiamiento del desarrollo de sus localidades natales es una muestra de los mecanismos de cooperación de la “sociedad civil migrante” en asuntos económicos que corresponden, en primer lugar, al gobierno. Sin embargo, en este artículo presentamos una evaluación sobre una dimensión que puede influir decididamente en el desarrollo de dichos mecanismos: la presencia de los dos componentes de la gobernanza que hemos mencionado, la transparencia y la rendición de cuentas, en su relación con las instancias gubernamentales mexicanas.

Este documento se basa en distintas fuentes (entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, información bibliográfica y observación directa) a través de las cuales se examinó el papel de dichos componentes entre las asociaciones de migrantes a lo largo del proceso de participación en el Programa 3x1, como parte de su interés por promover el desarrollo

local de sus comunidades. Para ello, pusimos especial atención en dos aspectos: 1) los posibles reclamos de transparencia y rendición de cuentas por parte de los clubes de migrantes seleccionados; y 2) la posible institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas dentro de este programa como parte de las acciones de las asociaciones migrantes.

■ 1. El debate teórico sobre la gobernanza

A lo largo de los años ochenta, los Estados nacionales sufrieron una serie de colapsos al interior de su economía y su política. América Latina no escapó a tal suceso. Ante dicha situación, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comenzaron a concebir nuevas ideas que incentivarán el desarrollo. Una de las respuestas fue la introducción de conceptos como la Buena Gobernanza y la Gobernanza local en el quehacer gubernamental.

Aguilar (2006) menciona que el concepto de gobernanza con su denotación actual apareció en un reporte del Banco Mundial de 1989. Dicho documento señalaba la necesidad de una “mejor gobernanza” para superar el fracaso del desarrollo en el África Subsahariana debido a la incapacidad de gobernar de su gobierno. De este reporte surge la idea de construir una legitimación de la acción gubernamental por medio de la búsqueda de la rendición de cuentas, la transparencia, la lucha anti-corrupción y la participación social.

La idea era crear un mejor Estado que terminara

con la corrupción y los vicios que impedían una administración pública sana. De esta forma, los problemas del desarrollo fueron atribuidos a la administración pública. La excesiva carga burocrática fue concebida como parte inherente de la ineficacia de la administración pública tradicional, misma que era catalogada como obsoleta, ineficiente, que brindaba un mal servicio, mostraba irresponsabilidad en sus funciones y desperdiciaba los recursos (Aguilar 2006). Como resultado, se introdujeron la transparencia y la rendición de cuentas como nuevas directrices de los gobiernos que buscaban hacer más eficiente su funcionamiento administrativo, además de ser concebidos como elementos democratizadores que aspiraban a incentivar el desarrollo (Burgess, 2005; Aguilar, 2006).

En ese sentido, la búsqueda de la gobernanza como un modelo democrático que estimulara la participación ciudadana y la colaboración entre gobierno y sociedad contemplaba, como uno de sus fines, la promoción del desarrollo. Esto permitía, a su vez, establecer una conexión entre desarrollo y democracia a través de la transparencia y la rendición de cuentas, en su calidad de componentes y valores centrales de la gobernanza.

A principios de los años 90, las agencias internacionales de cooperación como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OCDE, y otras instituciones financieras como el FMI, se dieron a la tarea de incidir en la agenda del desarrollo económico y social de las naciones, al concluir que el desarrollo sólo sería posible a partir de una mejora en las acciones y capacidades de los gobiernos locales. La premisa era que los aparatos gubernamentales fueran menos burocratizados para responder eficaz y eficientemente a las necesidades de la sociedad (Burgess 2005; Aguilar, 2006).

El Banco Mundial y el FMI empezaron a apuntar hacia la implementación de reformas de las administraciones públicas en los países subdesarrollados. El objetivo central era renovar y contraer las administraciones corruptas, ineficientes y de gran tamaño (Pierre, 2000; Demmers *et al*, 2004; Aguilar, 2006). A su vez, la idea de la OCDE sobre la gobernanza tuvo que ver con la transformación de una administración pública local dirigida por normas y jerarquías centralistas hacia una más abierta y descentralizada (Burgess, 2005). La gobernanza vino entonces acompañada de tareas que perseguían disminuir el tamaño y alcances del Estado, tales como la descentralización, la desregulación de los mercados, la apertura económica, la privatización y la contracción del aparato burocrático.

Es así que la gobernanza se define como una forma de gobernar “en una constante interacción con otros actores y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad. [...] En la gobernanza local, el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, para convertirse en parte de un Estado facilitador” (Pardo, 2004: 9), lo cual le permite mantener mayores vínculos con la sociedad. Por su parte, Salamon (2002) y Aguilar (2006) definen a la gobernanza como el cambio ocurrido en el papel directivo del gobierno, al invitar a los sectores privado y social a colaborar en el proceso de gobernar. En suma, la gobernanza pretende facilitar el proceso de traspaso de autoridad y de participación ciudadana en la realización e implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos, a través de una forma de gobernar horizontal y descentralizada.

1.1. Los nexos entre transparencia, rendición de cuentas y asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos: implicaciones en la gobernanza y el desarrollo local en México

A partir del recuento teórico previo, podemos señalar que la colaboración de la sociedad migrante organizada con el gobierno de México, como ocurre con los programas “2x1” y “3x1” para la realización de proyectos en beneficio de las localidades de origen de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, podría ser un ejemplo de los contextos en los que se puede desarrollar una mayor participación de las personas en las acciones de sus gobiernos. Asimismo, es en dichos mecanismos de cooperación, en donde se podrían detectar y examinar propuestas relativas a la transparencia y la rendición de cuentas, en su calidad de valores de la gobernanza.

En ese sentido, la importancia de detectar la presencia de dichos valores en la relación entre asociaciones de migrantes y gobiernos de origen, consiste en que una mayor gobernanza local podría tener efectos en la generación de un desarrollo equitativo, mayor participación ciudadana y una mejora en materia de gobierno local. En este contexto, Burgess (2005) concluye que a medida que haya una mayor participación de las asociaciones migrantes en sus lugares de origen, a través de reclamos de rendición de cuentas y transparencia, se puede lograr un mejoramiento de la gobernanza local, lo que puede conducir a la existencia de gobiernos locales eficientes y poseedores de mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales y económicas de la población. A su vez, ello incidiría en un incremento del desarrollo local.

En el marco de mecanismos de colaboración como el Programa 3x1, que se establece entre los distintos niveles de gobierno en México y los clubes de migrantes mexicanos existentes en Estados Unidos, dichas asociaciones se encuentran facultadas en principio para exigir una rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos destinados a proyectos en las comunidades de origen. A su vez, en el contexto de este programa, los gobiernos se ven más presionados para declarar cómo se lleva a cabo la distribución, uso y efectos de estos recursos. Por ello, el papel que pueden desempeñar los clubes de migrantes consiste en vigilar que el cumplimiento de los objetivos en este esquema de cooperación se haga de modo transparente. De esta forma, esta labor de supervisión constituye una forma de participación cívica en sus comunidades, al demandar una clara rendición de cuentas a los distintos niveles de gobierno participantes.

Con base en lo anterior, las contribuciones del Programa 3x1 en México se pueden medir no sólo por sus posibles impactos económicos a nivel local, sino que también es posible concebir que una mayor organización transnacional conduzca a que las asociaciones de oriundos desplieguen una mayor o menor presión sobre los diversos niveles del gobierno mexicano, con el propósito de que “transparenten el uso de recursos públicos, rindan cuentas y acepten la supervisión comunitaria en la realización de obras” (Fernández de Castro et al., 2006: 5).

En suma, nuestro argumento es que los reclamos de rendición de cuentas y transparencia pueden tener efectos que lleven a una mejor gobernanza. Esto se puede apreciar en el caso de los actores involucrados en el Programa 3x1 donde se da una vinculación participativa de las instancias

gubernamentales y de formas organizativas de la sociedad civil, como son los clubes de migrantes.

1.2. La construcción de reclamos de transparencia y rendición de cuentas

En el ámbito de la administración pública, la rendición de cuentas es definida como el instrumento de revisión, supervisión y auditoría del uso y destino de los fondos monetarios utilizados en la ejecución de una acción o proyecto. Idealmente se debería de constituir como un instrumento que un servidor público, administrador o funcionario, debe ejercer continuamente como parte de su ética profesional. Por su parte, la transparencia puede definirse como el “conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquéllos del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público. La transparencia se fundamenta en el derecho de libre expresión y en el de información” (Guillén, 2003).

Existen varios conceptos de transparencia para diferentes contextos. En el ámbito institucional puede ser definida como el “conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquéllos del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés público” (Guillén, 2003). Por otro lado, Alpuche (2006) presenta una definición de transparencia aplicable para el “mundo de lo público”, a la cual presenta como una forma de actuar del sector público que

permite a la sociedad observar las acciones de gobierno al interior de las instituciones. A la complejidad del concepto se suma su carácter confuso. Para muchos, transparencia es sinónimo de rendición de cuentas y fiscalización, lo cual no es del todo acertado. Ciertamente se trata de un mecanismo de control social difuso como éstos, “pero no es un mecanismo en sí mismo, sino que es un concepto articulador de los mecanismos utilizados para dicho fin” (Alpuche, 2006:18).

El principal argumento de la necesidad de la transparencia en la administración pública está relacionado con el manejo de los recursos públicos, ya que muchas veces los funcionarios y administradores piensan que por ser públicos no pertenecen a nadie, y que por lo tanto se puede disponer de ellos como si fueran propios sin dar cuenta de los mismos (Alpuche, 2003). Por ello, en principio, un gobierno que no se responsabiliza de rendir cuentas no es transparente en el manejo de los recursos, por lo que facilita la corrupción y con ello una insuficiencia de recursos.

Los beneficios, inmediatos o futuros, de la transparencia y el derecho a saber pueden ser varios. Pero en términos de la administración pública, probablemente el más importante es la lucha contra la corrupción y su posible disminución, pues facilita la apertura de los procesos gubernamentales por medio de la rendición de cuentas, reduciendo así los posibles huecos donde podrían ocurrir actos de corrupción (Guillén, 2003; Alpuche, 2006; Fox y Haigh, 2007). Asimismo, el hecho de que la transparencia acote los espacios de discrecionalidad favorece, la vigencia de la legalidad y la normatividad y genera una evaluación del desempeño gubernamental

por parte de una sociedad informada, así como la promoción de una nueva cultura administrativa (Guillén, 2003).

La administración pública y sus actores necesitan de un sistema de valores que los responsabilice de sus actos, que cree la confianza de la ciudadanía. El posicionamiento de la transparencia como conducta, cultura y norma en las actividades administrativas, fiscales y políticas del gobierno generaría el conocimiento de los ciudadanos sobre dichos procesos y los invitaría a una mayor participación ciudadana en el quehacer gubernamental. En el contexto de una mayor participación de nuevos actores (públicos y privados) en los procesos de gobierno, éste debe procurar mejores formas de acceder a la información pública. La apertura del sector público facilitará la confianza de la sociedad en el mismo. Por ello, el nuevo papel del Estado también es servir mejor a los valores democráticos que incentiven la participación social (Rathgeb e Ingram, 2002).

Con respecto al concepto de rendición de cuentas, éste parte de la palabra inglesa *account* (cuenta), de ahí que en inglés el término que se utiliza es *public accountability*. Ésta, a su vez, abarca dos significados: *liable*, que traducido al español significa “responsable de” o “sujeto de”; y *answerable*, cuya traducción es “responsable por o para” o “contestatario”. Partiendo de estos dos significados, se puede encontrar una definición acotada de rendición de cuentas: el acto obligado de un individuo de ser responsable de explicar y documentar algo y, al mismo tiempo, de ser responsable para responder a interrogantes sobre ello (Alpuche, 2003).

En suma, es claro que hasta este momento nuestra argumentación se sitúa en el terreno

teórico y normativo, y que conduce a dos preguntas centrales de carácter empírico: ¿hasta qué punto están presentes dichos reclamos de transparencia y rendición de cuentas entre actores sociales concretos, como las asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos? Y de ser así, ¿qué factores explican dicha presencia? En las siguientes secciones abordamos estas interrogantes, a partir de los dos estudios de caso seleccionados.

■ 2. Estudios de caso: Club Jomulquillo y Club Mocorito

Los casos seleccionados de comunidades migrantes mexicanas organizadas están ubicadas en el área metropolitana de Los Ángeles, California, y están integrados por oriundos de los municipios de Jerez, Zacatecas y Mocorito, Sinaloa. El primer caso es el del Club Jomulquillo, conformado en 1993 por migrantes originarios de la comunidad de Jomulquillo, perteneciente al municipio de Jerez, Zacatecas; y el segundo caso, el Club Mocorito, representa a la comunidad del mismo nombre, que es cabecera municipal del municipio de Mocorito, Sinaloa, fundado en el año 2002. El propósito de nuestra evaluación es determinar la existencia de factores importantes que expliquen la presencia o ausencia de reclamos de transparencia y rendición de cuentas hacia los diversos niveles de gobierno en el contexto de los mecanismos de cooperación establecidos para el manejo de los recursos enviados (conocidos genéricamente como remesas colectivas) a sus localidades de origen.

La evaluación de la posible presencia de estos reclamos de transparencia y rendición de cuentas entre las asociaciones de

migrantes mexicanos se basó en información proporcionada tanto por miembros y líderes de los clubes en cuestión como por los funcionarios de los tres niveles de gobierno que participan en el Programa 3x1. Asimismo, se tomaron en cuenta las opiniones de diversos analistas de la migración en los respectivos estados de origen en México.

Desde nuestro punto de vista, y para fines de la operacionalización de la información obtenida en el trabajo de campo, un reclamo de rendición de cuentas y de transparencia está constituido por los cuestionamientos que los respectivos clubes llegan a hacer a los gobiernos en el lugar de origen a lo largo de la ejecución de proyectos para beneficio de la comunidad en el marco del Programa 3x1. De acuerdo con las reglas de operación de dicho Programa (Soto y Velásquez, 2006), el papel de instancias intermediarias como el Comité de Validación y Atención a Migrantes (Covam), en donde participan representantes gubernamentales, asesores técnicos y representantes migrantes, es fundamental en la toma de decisiones y en el seguimiento de la implementación de proyectos. En dichos comités, la participación de los migrantes organizados puede ser decisiva en su funcionamiento, en su calidad de órgano colegiado que sesiona en cada entidad federativa con el objetivo de dar transparencia y equidad en la toma de decisiones, así como de priorizar, validar y dictaminar la realización de los proyectos con los recursos de los cuatro aportantes (los tres niveles del gobierno mexicano, más el club de migrantes) en el Programa (Cofemermir, 2006; Fernández de Castro et al., 2006). El reclamo puede tener lugar a través de la petición de reportes de gastos, informes sobre el estado físico de la obra y de presupuestos del costo de la misma, así como de la labor

de vigilancia y monitoreo que realiza el propio comité. Dichas acciones constituyen lo que consideramos mecanismos formales por medio de los cuales los clubes de migrantes, a través de su participación en los comités de validación, piden cuentas a los gobiernos. Los consideramos formales porque se trata de registros tangibles que poseen, además, la validación de los actores mediante la inclusión de sellos y firmas.

De igual forma, existen también los mecanismos informales, que consisten en el cuestionamiento del estado de la obra, ya sea por medio de familiares, del comité de obra en la comunidad de origen, o bien el cuestionamiento que hacen los propios migrantes por vía telefónica o correo electrónico; así como también la supervisión directa de la obra por parte de alguno de dichos actores, o de ambos. Se trata de mecanismos informales porque no implican la emisión de documento alguno, y por lo mismo no existe una constatación oficial de dicha comunicación.

Asimismo, la presencia de estos reclamos se calificó como fuerte, regular o débil de acuerdo con la información recabada con respecto a cada uno de los casos y de los factores considerados. Se determinó que un reclamo era fuerte, regular o débil de acuerdo a la centralidad que le asignaban tanto los clubes de migrantes como los representantes gubernamentales.

Finalmente, los factores más adecuados para explicar la presencia o ausencia de reclamos de transparencia y rendición de cuentas, fueron los siguientes:

1) Nivel organizativo del club de migrantes (evaluado a través del número de miembros y antigüedad del club, las actividades o eventos realizados para recaudar fondos, el número de obras o proyectos realizados dentro o fuera de programas desarrollados por el gobierno del lugar de origen, así como la antigüedad en el uso de los mismos).

2) Acercamiento del gobierno del lugar natal hacia sus migrantes (evaluado a través del número y frecuencia de reuniones, medio de comunicación utilizado, incentivos o acciones gubernamentales del nivel estatal o municipal a favor de sus migrantes, y nivel de gobierno que tiene más participación con los migrantes).

2.1. El Club Jomulquillo

Al hablar sobre los orígenes del club que preside el Sr. Rafael, coincide con muchas otras explicaciones vertidas sobre el tema: “las carencias, que siempre ha habido en nuestras comunidades en México; particularmente, en Jomulquillo carecíamos de muchas cosas, de muchos servicios de primera necesidad y por eso se formó el club”¹. De esta forma, dicho informante destaca que el objetivo primordial es suplir las necesidades de infraestructura básica y de servicios que tiene la comunidad.

El Club Jomulquillo se originó en 1993 y sus primeras colaboraciones con el gobierno zacatecano fueron a través de Programa piloto 1x1, luego se le dio continuidad con el programa estatal 2x1; y finalmente con el programa federal 3x1. Su colaboración con el gobierno y en la comunidad ha sido muy activa. Desde el inicio del Programa 3x1 hasta el año 2007 han financiado 22 obras, mientras que por medio del Programa 2x1 se financiaron tres.

¹ Entrevista con el Sr. R B, presidente del Club Jomulquillo, Los Ángeles, California, marzo de 2008.

En el año 2002 iniciaron el Programa 3x1 con dos pavimentaciones y la rehabilitación de un templo; en 2003 realizaron una pavimentación, la construcción de un muro de contención, la ampliación de red de energía eléctrica, de agua potable, de drenaje y la rehabilitación de una escuela primaria; para el año 2004 se ejecutaron cuatro pavimentaciones y la construcción de un sistema de riego.

En 2005 se realizaron dos pavimentaciones, construcción de un lienzo charro y una inversión productiva mediante la construcción de corrales de manejo de ganado; en 2006 se realizó una pavimentación y la construcción de un barandal en el río; y en el año 2007 se efectuó una ampliación de red eléctrica. Todas estas obras se han realizado con una aportación del Club Jomulquillo de 1 023 239 pesos. Alarcón y Escala (2007) enumeran todavía cuatro obras más que este financió con el Programa 2x1: una carretera, su servicio de alumbrado público, una tortillería y una cooperativa escolar dirigida a la alimentación de niños pequeños de escasos recursos.

2.1.1. Reclamos de transparencia y rendición de cuentas del Club Jomulquillo en Los Ángeles, California

En el caso de esta asociación de migrantes de Zacatecas, y a partir de la información recabada, destacan dos aspectos sobre su dinámica organizativa: por un lado, una clara presencia de mecanismos de transparencia en cuanto al manejo de los recursos como parte de la colaboración con el gobierno dentro del Programa 3x1. Y por otro, el apoyo que representa en esta tarea para dicha asociación el formar

parte de una instancia organizativa como la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California (Federación Zacatecana en adelante)², en la ciudad de Los Ángeles, a la que pertenece este club, el cual cuenta con 16 años de trabajo conjunto con los distintos niveles del gobierno mexicano en la construcción de obras, y por lo mismo, ha logrado consolidar una supervisión efectiva sobre los recursos que envía para dicho fin. Desde el inicio de los mecanismos de colaboración con los distintos niveles del gobierno mexicano, este club de migrantes planteó la necesidad de monitorear los recursos y las obras por medio de instancias reguladoras, como son los llamados comités de obra. Éstos están conformados por un grupo de personas pertenecientes a la comunidad de origen donde se están realizando obras con financiamiento de los migrantes, con el propósito de vigilar su avance y avalar la calidad de las mismas una vez concluidas. Dichos comités han beneficiado la operación del Programa 3x1, pues sus miembros están facultados para ejercer, en principio, el papel de contraloría social, denunciando cualquier anomalía o irregularidad en la construcción de una obra.

De acuerdo con la información proporcionada por varios de los actores participantes, la necesidad de crear comités de obra se explica por el hecho de que en la época en que el club de migrantes de Jomulquillo comenzó a colaborar con el gobierno del lugar, prevalecía una marcada desconfianza de esa comunidad y de los migrantes organizados hacia el gobierno. Además, no existían en aquel entonces

2 Las Federaciones son una instancia organizativa más formal que aglutinan a varios clubes de migrantes con base en la pertenencia al mismo estado de origen en México. La Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California es la más antigua, influyente y emblemática de las federaciones de clubes de migrantes mexicanos en Estados Unidos, y ha sido objeto de múltiples análisis en materia de formas organizativas de los migrantes mexicanos. Al respecto, véanse, por ejemplo, Moctezuma (2000), Escala Rabadán (2004), García Zamora (2003) y Burgess (2005).

los recursos legales e institucionales para cuestionar las decisiones gubernamentales. Tal como lo expresa uno de los fundadores de esta asociación, “siempre luchamos para que los recursos que se invertían en las comunidades, el gobierno permitiera que un comité de obra, que nosotros nombrábamos, manejara esos recursos; queríamos transparencia, queríamos ver que el dinero que poníamos las cuatro partes [...] se invirtiera...”³.

De acuerdo con reportes de control de obras ejecutadas, el club ha financiado hasta ahora un total de 23 proyectos a través del Programa 3x1 (Ayuntamiento de Jerez, 2007; Sedesol Delegación Zacatecas, 2007). Además, el club realizó cuatro proyectos en la modalidad “1x1”, es decir, con aportación del club y del gobierno del estado de Zacatecas.

La información recolectada revela que dicho club y la federación zacatecana propusieron la creación de los comités de obra como un mecanismo de control y de transparencia para el manejo de los recursos ante la desconfianza prevaleciente en el gobierno. Este logro puede ser considerado como un primer indicador del alto nivel organizativo y del activismo que prevalece en este club, lo cual se constata también a través de los testimonios y registros de dicha asociación. Igualmente, dicha información también muestra que esta experiencia en la construcción de 27 obras se ha traducido también en un interés del propio club para que estos recursos se utilicen correctamente.

En la reconstrucción del vínculo entre el club y los distintos niveles de gobierno en

México, dentro del marco del Programa 3x1, el papel de la supervisión de los recursos aparece como una constante. Como lo señala uno de los fundadores de esta asociación, a principios de los años 90 la gestión de los recursos y de la ejecución de los proyectos “fue una lucha en que duramos, fácil, un año haciendo reuniones con el gobierno de Zacatecas, [ya que] ellos querían administrar, [...] recibir el dinero y, por la experiencia que ya teníamos, sabíamos que al gobierno nunca le sobraba dinero de ningún proyecto, al contrario, le faltaba y las obras a veces quedaban inconclusas y de mala calidad”⁴.

Por tal motivo, algunos observadores concluyen que las acciones como las del Club Jomulquillo en materia de transparencia, constituyen un claro ejemplo de mecanismos de control social difuso que pueden ampliar la capacidad de los actores de fiscalizar los actos y actitudes de los funcionarios, y con ello reducir la posibilidad de corrupción (Alpuche, 2006). Para poder explicar este nivel de cuestionamiento ejercido por el club de migrantes hacia las autoridades gubernamentales en la región de origen, hay que recordar que los zacatecanos son los principales contribuyentes dentro del Programa 3x1 (Sedesol, 2003; Red de Consultores Nacionales, 2004; Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, 2006).

Como precursores de dicho programa, los migrantes zacatecanos organizados han sido muy activos no solamente en cuanto al número de proyectos y obras ejecutadas, sino que también han trabajado de cerca con sus comunidades de origen y han

3 Entrevista con el Sr. RB, presidente del Club Jomulquillo, Los Ángeles, California, marzo de 2008.

4 Entrevista con el Sr. RB, presidente del Club Jomulquillo, Los Ángeles, California, marzo de 2008.

promovido una vigilancia de las obras implementadas. La consolidación de esta experiencia ha permitido la incorporación de las propias comunidades en el proceso de construcción de infraestructura, lo que a su vez ha tenido impactos diversos en materia de desarrollo local.

En nuestro caso analizado, pudimos apreciar que existe un claro reconocimiento de la labor de este club por parte de la comunidad de Jomulquillo y del gobierno municipal de Jerez, debido a la influencia de dicho club en materia de desarrollo local. De acuerdo con Alarcón (2004), el crecimiento en esquemas de cooperación como éste, se mide a través de la calidad y dotación de infraestructura urbana. En ese sentido, la información obtenida muestra los esfuerzos del Club Jomulquillo por proveer precisamente este tipo de infraestructura a la comunidad de origen.

Asimismo, se pudo observar que Jomulquillo

es una comunidad muy ligada y en constante comunicación con el Club Jomulquillo en Los Ángeles. Esta comunidad zacatecana participa activamente en el Programa 3x1 a través del comité de obra. En un principio, este club pudo demostrar ante la comunidad su nivel de compromiso con respecto a sus propósitos, para lo cual el líder del club se trasladaba a la comunidad e invitaba a sus miembros a colaborar en la vigilancia de las obras o, en algunos casos, a cooperar económicamente. Esto ha sido de mutuo beneficio para la comunidad y el club, ya que se ha traducido en una estrecha colaboración entre el comité de obra y el club desde sus inicios.

En tal sentido, la existencia de esta relación consolidada entre el club de migrantes y la comunidad de origen, muestra que dicha asociación logró instituir una cultura efectiva de participación. Esto es importante porque, tal como lo advierte un especialista sobre dichos vínculos, se ha podido comprobar

Cuadro 1.

Evaluación de los reclamos de transparencia y rendición de cuentas dentro del Programa 3x1: Club Jomulquillo, Zacatecas en Los Ángeles

Aspectos Evaluados	Club Jomulquillo	Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
Niveles de interés sobre obras ejecutadas	Alto	Alto	Alto	Alto
Existencia de mecanismos formales o informales para reclamar la rendición de cuentas	Formal	Formal	Formal	Formal
Relación directa o indirecta entre club y nivel de gobierno	N.A.	Directa	Directa	Directa
Calificación del reclamo	Fuerte	Fuerte	Fuerte	Fuerte

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información recolectada en el periodo enero-marzo de 2008.

que en el marco del Programa 3x1, “sí existe una buena relación entre clubes de migrantes y comunidad, el comité de obra funciona eficazmente, permitiendo garantizar la calidad de las obras y su perfecta realización”⁵. Por ello, podemos apreciar que esta asociación ha promocionado una forma de gobernanza al fomentar un vínculo más participativo entre gobierno y sociedad (Club Jomulquillo y comunidad) en la creación de desarrollo.

El cuadro 1 sintetiza los resultados de nuestra evaluación con respecto al grado de interés del club de migrantes por monitorear la ejecución de los proyectos en sus lugares de origen, de acuerdo a las opiniones de los diversos actores involucrados en dicha ejecución, así como la presencia de mecanismos formales o informales para hacer reclamos de transparencia y rendición de cuentas, el tipo de relación entre asociación migrante y nivel de gobierno, y el grado de los reclamos realizados (calificación otorgada de acuerdo a la intensidad del reclamo realizado por el club de migrantes hacia los tres niveles de gobierno participantes en México).

Como se puede observar en el cuadro anterior, el interés mostrado por el Club Jomulquillo sobre el estado de las obras es alto, ya que los migrantes han logrado implementar la vigilancia en la inversión de los recursos a través del establecimiento de comités de obra. En este caso, y de acuerdo a lo observado, los migrantes organizados utilizan de modo consistente un mecanismo formal para ejercer dicho reclamo. En cuanto a la percepción del gobierno

federal, se señala que se ejerce un reclamo fuerte por parte del club de migrantes hacia esa institución, con base en que el nivel de interés mostrado por los clubes sobre las obras es alto, pues “en cada reunión del Covam, realizada una vez cada dos meses, siempre [los migrantes] preguntan cómo van las obras y se les entrega un reporte por cada reunión, el cual, desde hace un año, se les envía cada 15 días vía correo electrónico”⁶. Con ello, observamos que la relación entre ambos actores es directa. En este caso, los funcionarios de esta institución se encargan de informar a través de un mecanismo formal, como lo es el reporte del estado de las obras ejecutadas o a realizar. Por su parte, el gobierno estatal manifestó que los clubes de migrantes cuestionan al gobierno estatal sobre el uso de recursos y el estado de las obras “a través de sus representantes en las comunidades y a través de sus federativos, [por lo que ellos], mínimamente cada 15 días, les envía(n) a las federaciones un reporte de la situación que guarda cada uno de los proyectos”⁷. En ese sentido, se ha establecido el reporte como mecanismo formal para la rendición de cuentas. Asimismo, la relación entre club de migrantes y gobierno estatal fue considerada como directa. El reclamo se calificó como fuerte debido al papel de la federación de migrantes, a la que pertenece dicho club de oriundos en el seguimiento de las propuestas hechas por el club, y el seguimiento correspondiente que se llevaba a cabo. Finalmente, la perspectiva municipal considera que el interés mostrado por los clubes de migrantes hacia el estado de las obras es alto, ya que éstos utilizan a los comités de obra para fiscalizar el uso de los recursos, y de esa forma, la misma comunidad “viene haciendo el papel de contraloría social”⁸. En este nivel

5 Entrevista con el Dr. Rodolfo García Zamora, Zacatecas, Zac., febrero de 2008.

6 Entrevista con C.L., funcionario de Sedesol, Delegación Zacatecas, Zacatecas, Zac., enero de 2008.

7 Entrevista con S.Q., funcionario del Gobierno del Estado de Zacatecas, Zacatecas, Zac., enero de 2008.

8 Entrevista con F.G., funcionario del Ayuntamiento de Jerez de García Salinas, Zac., febrero de 2008.

de gobierno, la relación entre ambos actores (gobierno municipal y club de migrantes) es directa, ya que observamos que interactúan de manera cercana y constante. Por estas razones, el reclamo se califica como fuerte. En general, es patente la alta participación del Club Jomulquillo en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas en su relación con los distintos niveles de gobierno en México. En el estado de Zacatecas, tanto los funcionarios del gobierno federal como estatal, manifestaron que los migrantes aprovechan las reuniones que sostienen los cuatro aportantes en el Covam para darle seguimiento al estado de las obras. Una de las razones importantes para explicar esta alta participación radica en el crecimiento de las inversiones en el desarrollo comunitario. El grado de inversión social de los migrantes en ciertas localidades de Zacatecas es tal que en diciembre “encuentras mantas o encuentras en las paredes cercanas a la presidencia municipal un mensaje de bienvenida (para los migrantes) y un resumen de la forma en que los presidentes municipales gastaron sus recursos”⁹

Un hallazgo adicional importante se refiere a la capacidad de respuesta que ofrecen los tres niveles de gobierno ante los cuestionamientos sobre transparencia y rendición de cuentas por parte de los clubes de migrantes zacatecanos. En ese sentido, todos los actores participantes en el marco del Programa 3x1 coinciden en que dicha respuesta ha sido cada vez más eficaz, al punto de que las autoridades gubernamentales incluso se “adelantan” al reclamo de los clubes, facilitándoles los mencionados reportes en las reuniones del Covam. Esta situación es atribuible, por un lado, a un paulatino cambio de actitud del gobierno

del estado, como resultado de la magnitud e importancia de las inversiones de los migrantes, con el fin de mantener y optimizar dicho flujo. Por otro, como lo hemos señalado anteriormente, esto es también el resultado de las demandas generadas por los propios migrantes establecidos en Estados Unidos (García Zamora, 2003; Burgess, 2005). En ese mismo sentido, un indicador adicional sobre la capacidad de respuesta del gobierno estatal hacia los migrantes puede apreciarse en la propia política de vinculación que ha desplegado en los últimos años. Ejemplos de esta política son la instalación de un Instituto Estatal de Migración y las visitas oficiales periódicas de funcionarios estatales a los zacatecanos organizados en Estados Unidos. Estas iniciativas pueden explicarse ciertamente por la intensidad migratoria de zacatecanos hacia E.U. y al considerable número de remesas familiares y colectivas que envían a sus lugares de origen. Sin embargo, es también claro que la marcada participación de las asociaciones de migrantes zacatecanos, como el Club Jomulquillo y la Federación Zacatecana, así como el reconocimiento que han adquirido, son un aspecto clave para comprender dichas iniciativas. En síntesis, observamos que los clubes de migrantes zacatecanos y, en específico, el Club Jomulquillo en Los Ángeles, han establecido varias pautas a seguir en el ejercicio de reclamos de transparencia, y con ello han logrado que los diferentes niveles del gobierno mexicano establezcan paulatinamente una práctica de rendición de cuentas en el contexto de los esquemas de cooperación para la promoción del desarrollo de las regiones de origen de los migrantes. Si bien la relación entre el club de migrantes y los niveles federal y estatal de gobierno es directa, el club se

⁹ Entrevista con el Dr. Rodolfo García Zamora, Zacatecas, Zac., febrero de 2008.

ha dirigido mayormente a la instancia que encuentra más cercana, el nivel municipal, para vigilar las obras o darle seguimiento al uso de los recursos. La respuesta del gobierno municipal ha sido positiva en este sentido, como lo demuestra el impulso resultante al desarrollo local de Jomulquillo.

2.2. El Club Mocorito

El Club Mocorito fue conformado en el año 2002 en el área sur de Los Ángeles, California. Tiene su antecedente en un grupo de migrantes mocoritenses que se reunían para hacer obras filantrópicas a favor de Mocorito. Una ex miembro del club señala que en los años 90 algunos paisanos juntaban fondos para llevar artículos de primera necesidad a la gente de Mocorito, como ropa, juguetes, útiles escolares y una ambulancia. Estos bienes eran donados directamente al gobierno municipal y el club no participaba en ningún programa de gobierno¹⁰.

En el año 2002, el Club Mocorito formalizó sus actividades, pues se conformó como club y se integró a la Fraternidad Sinaloense de California (FSC). Los objetivos del club son impulsar actividades y proyectos que beneficien social y económicamente a la población e igualmente mejorar la calidad de vida de los mocoritenses. Su misión es lograr un reconocimiento en la comunidad de Mocorito.

Sobre el funcionamiento y estructura del club, el mismo informante comentó que se reúnen cada 15 días o cada vez que es posible. La mesa directiva está conformada por un presidente, un secretario, tesorero y un agente de relaciones públicas.

Con el propósito de reunir fondos para sus causas, el Club Mocorito realiza convivios, comidas, fiestas y sorteos. Recientemente, organizaron un concierto con la Banda El Recodo. Esto fue posible gracias a la organización conjunta con la FSC.

En una entrevista con el presidente del Club Mocorito, expresó que este mecanismo fue muy exitoso y efectivo para recaudar recursos, ya que con la contratación de la banda El Recodo se logró obtener un fondo de 60 mil dólares para invertirlos al Programa 3x1 y poner en marcha la realización del proyecto de remodelación y re-construcción de la Universidad en el Valle del Évora. La inversión total para este proyecto por medio del Programa será de 240 mil dólares¹¹.

Los prospectos que el club ha financiado en Mocorito son de diversa índole. Antes de colaborar con el Programa 3x1, los proyectos que realizaba el club eran donaciones en especie, como juguetes, despensas, mochilas, paquetes escolares y becas.

La Sra. D, ex miembro del club, afirma que en los años noventa, el gobierno era el encargado de entregar lo donado por el club a los pobladores mocoritenses en Sinaloa, pero muchas veces no lo hacían, se quedaban con ello. Asegura que en esa época era casi imposible pedirle al gobierno que rindiera cuentas, así que la táctica fue que ellos mismos, los migrantes, comenzaran a estar presentes durante la entrega de los artículos donados¹².

A partir del año 2002, la práctica de la donación, filantropía o ayuda se institucionalizó con el Programa 3x1. De 2002 a 2007, han sido elaboradas ocho obras dentro del Programa. En el 2002, se realizaron tres obras de infraestructura

10 Conversación con una ex integrante del Club Mocorito, Los Ángeles, California, diciembre de 2007.

11 Entrevista con el Sr. CB, presidente del Club Mocorito, Los Ángeles, California, marzo de 2008.

12 Entrevista con la Sra. D, ex integrante del Club Mocorito, Mocorito, Sinaloa, enero de 2008.

pública: dotación de agua potable, alcantarillado y ampliación de red eléctrica. En el 2003, no realizaron ninguna obra con el Programa.

En el año 2004, gracias al Programa 3x, se instaló una cerca perimetral en una unidad deportiva y se adquirió un carro de bomberos; en 2005 la obra consistió en la rehabilitación de una unidad deportiva y en el 2007 se comenzó la ampliación de un edificio de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Unidad Mocorito, en la cabecera municipal. Hasta el año 2007, la inversión del Club Mocorito en su comunidad de origen es de 630 660 pesos.

2.2.1. Reclamos de transparencia y rendición de cuentas del Club Mocorito en Los Ángeles, California

En el caso de Mocorito, Sinaloa, la colaboración entre el club de migrantes y los distintos niveles de gobierno en México presenta diversas características: el corto tiempo de colaboración entre los actores; el grado de confianza entre el Club Mocorito y el gobierno municipal; y el escaso acercamiento entre el club de migrantes y los gobiernos estatal y federal.

El club en Los Ángeles comenzó a colaborar de manera oficial en dicho municipio sinaloense a partir de la creación del Programa 3x1 en 2002, y ha realizado seis obras entre el año 2002 y 2007. Anteriormente había efectuado diversas donaciones en especie, becas y uniformes escolares, así como otras obras modestas tanto filantrópicas como de infraestructura. Dichas actividades las había hecho de manera unilateral y algunas veces con la colaboración del gobierno municipal.

En contraste con la situación del Club Jomulquillo, en este caso no se detectó la existencia de un comité de obras establecido, sino que más bien se conforma un grupo de personas al momento de ejecutar la obra pero que cambia de integrantes en cada proyecto. Esta situación ilustra que el contacto entre el Club Mocorito y la comunidad de origen no es constante. Asimismo, Mocorito es una cabecera municipal, por lo que la realización de obras públicas hasta ahora ha recaído mayormente en el municipio, a lo que se suma que la colaboración del club de migrantes con el Programa 3x1 es reciente y por lo mismo no ha sido numerosa, puesto que hasta el momento solamente se han realizado

Cuadro 2. Evaluación de los reclamos de transparencia y rendición de cuentas dentro del Programa 3x1: Club Mocorito, Sinaloa en Los Ángeles

Aspectos Evaluados	Club Mocorito	Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
Niveles de interés sobre obras ejecutadas	Alto	Bajo	Bajo	Alto
Existencia de mecanismos formales o informales para reclamar la rendición de cuentas	Informal	Ninguno	Informal	Informal
Relación directa o indirecta entre club y nivel de gobierno	N.A.	Indirecta	Indirecta	Directa
Calificación del reclamo	Fuerte	Débil	Débil	Fuerte

Fuente: Elaboración propia, a partir de información recolectada en el periodo enero-marzo de 2008.

seis obras. En este caso, se observó que no existen nexos fuertes entre la comunidad y el club de migrantes.

No obstante, se pudo apreciar la existencia de una marcada confianza por parte del club hacia la autoridad municipal. El presidente del Club Mocorito en Los Ángeles expresó que tiene plena confianza en las autoridades municipales, y por ello le parecía innecesario adoptar un mecanismo de rendición de cuentas. Por ello, no fue sorprendente comprobar que hasta la fecha, dicha asociación de migrantes nunca ha solicitado algún reporte de los gastos realizados. Para este club, los mecanismos más eficaces de transparencia y rendición de cuentas han sido la supervisión directa de la obra, de manera ocasional, o bien, de ser necesario, el cuestionamiento sobre la situación o avances de la misma, de manera directa o por medio de algún familiar.

Al igual que en el análisis del caso anterior, el cuadro 2 sintetiza los resultados de nuestra evaluación con respecto a los mismos componentes examinados.

De acuerdo a lo sintetizado en el cuadro 2, el Club Mocorito expresó un alto interés en el desarrollo de las obras pero no utiliza mecanismos formales, es decir, no solicita reportes de gastos, sino que prevalece el uso de un mecanismo informal, como lo es la supervisión ocasional de la obra, ya sea en persona o por medio de algún familiar. Dicha forma de monitoreo ha funcionado para este club de migrantes porque les permite corroborar directamente la calidad de las obras una vez concluidas, así como poder supervisar, vía telefónica o correo electrónico, sobre los costos y el proceso de construcción de las mismas a los funcionarios municipales.

Los miembros de esta asociación migrante señalan que este mecanismo ha brindado buenos resultados, pues no han tenido quejas por parte de la población con respecto al uso de los recursos enviados. Asimismo, consideran que dicho mecanismo constituye un reclamo fuerte porque han comprobado por sí mismos la calidad de las obras y consideran que las autoridades han usado adecuadamente el recurso.

Por su parte, el representante del gobierno federal consideró que la participación del club de migrantes es débil en lo que respecta a la promoción de transparencia y rendición de cuentas, ya que no existe una relación efectiva entre dicha asociación migrante y este nivel de gobierno. La explicación, de acuerdo al mismo representante, radica en el desconocimiento y uso de los mecanismos existentes para ello: “Por lo menos nosotros les damos las herramientas [para la promoción de transparencia y rendición de cuentas], ya depende de ellos si las quieren usar, o poner alguna denuncia, de solicitar alguna información”¹³.

Una posición similar se encuentra en el gobierno estatal. El representante de dicho nivel expresó que el interés sobre el desarrollo de las obras es bajo, pues “... [los migrantes] no se encuentran muy interesados en términos de la obra y qué va a pasar con ella... nunca nos han pedido cuentas precisas y nunca nos han dicho: ¿cuánto costó la obra?”¹⁴. De hecho, el mismo representante señaló que los migrantes nunca se han dirigido al gobierno estatal para hacer reclamos formales de rendición de cuentas y transparencia, lo cual refleja la ausencia de una relación directa entre los migrantes sinaloenses organizados y el gobierno sinaloense. Sin

13 Entrevista con J.A.B., funcionario de Sedesol, Delegación Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

14 Entrevista con O.G., funcionario del Gobierno del Estado de Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

embargo, nuestra investigación detectó que en algunas ocasiones el club de migrantes sí ha indagado sobre el uso de los recursos dentro del Programa 3x1. No obstante, dicho cuestionamiento no se hace a través de un mecanismo formal. Incluso, otro representante del gobierno estatal señaló que los migrantes vigilan “la aplicación de los recursos por medio de sus familiares, o preguntan”¹⁵.

En el plano municipal, la situación es diferente porque la relación entre el gobierno municipal y el Club Mocerito de migrantes es directa. Esto se pudo apreciar a través de lo expresado por el representante del gobierno municipal: “Sí se interesan, más los que están participando, siempre andan preguntando si ya se aplicó el recurso, cómo va la obra, de vez en cuando vienen una o dos personas (migrantes) a supervisar...”¹⁶. Igualmente, algunas de las familias de los migrantes organizados les informan sobre el proceso de la obra. De esta forma, los migrantes se informan a través de un mecanismo informal. Sin embargo, consideramos el reclamo como fuerte porque las opiniones de ambos actores muestran satisfacción con los resultados en materia de colaboración y con el desempeño mutuo.

El análisis de la información provista por los representantes del nivel federal sugiere que el factor que explica la ausencia de reclamos es la escasa comunicación entre ese nivel de gobierno y los clubes y federaciones de migrantes sinaloenses en Estados Unidos. Al respecto, el representante gubernamental señaló que “directamente nosotros, como Sedesol, no tenemos la relación con los

migrantes. Esa relación se da entre el municipio y el grupo de migrantes, nosotros solamente [...] canalizamos los recursos”¹⁷. Sin embargo, los migrantes organizados expresaron en varias ocasiones la ausencia de una mayor comunicación con los distintos niveles de gobierno –incluido el federal– como un obstáculo. A su vez, el hecho de que no exista dicha comunicación entre ambos limita considerablemente las posibilidades de que los clubes de migrantes sinaloenses en Estados Unidos formulen algún cuestionamiento hacia las instancias gubernamentales.

Asimismo, esta falta de comunicación es parte de un limitado acercamiento por parte de los gobiernos federal y estatal hacia los clubes de migrantes sinaloenses. Dicho nivel de acercamiento se pudo constatar mediante la evaluación del número y periodicidad de reuniones entre los dos actores, así como de las acciones gubernamentales a favor de las asociaciones de migrantes.

Al respecto, los migrantes sinaloenses organizados en Los Ángeles expresaron que existe una marcada falta de atención del gobierno estatal hacia ellos, puesto que no los visitan de manera periódica, como ocurre entre otras federaciones de migrantes mexicanos y sus autoridades o funcionarios¹⁸. En ese sentido, esta situación corrobora lo observado por otros analistas de la migración sinaloense en Estados Unidos (Ibarra 2005), en torno al retraso en la instrumentación de políticas públicas por parte del gobierno del estado de Sinaloa hacia sus comunidades migrantes en Estados Unidos.

15 Entrevista con E.C., funcionario del Gobierno del Estado de Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

16 Entrevista con J.G.G., funcionario del Ayuntamiento de Mocerito, Mocerito, Sin., enero de 2008.

17 Entrevista con J. A. B., funcionario de Sedesol, Delegación Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

18 Entrevistas con miembros de la Fraternidad Sinaloense en California, Los Ángeles, California, marzo de 2008.

Otro elemento que parece avalar lo anterior se encuentra en las reuniones de los Comités de Validación (Covam). De acuerdo con un Acta de Sesión, el único contacto entre esta instancia y los migrantes ocurre en las reuniones del propio comité, y la participación migrante se limita a su representante. Asimismo, estas reuniones del Covam se llevan a cabo anualmente, lo que denota un contacto limitado y poco frecuente. No obstante, dicha acta demuestra también que al interior de estas sesiones, en principio, es posible implementar acciones que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas, ya que ahí se establece la presentación de solicitudes y proyectos gestionados por las organizaciones de migrantes, para luego priorizarlas y aprobarlas (Gobierno del Estado de Sinaloa, 2007).

Por su parte, los actores participantes del gobierno federal y estatal no manifestaron que se presentara algún reclamo de transparencia o rendición de cuentas en dichas reuniones por parte del representante migrante, en contraste con lo que sucede con la información de dicha instancia en Zacatecas. Esto permite evidenciar nuevamente que la relación más directa entre migrantes y gobierno sinaloense ocurre a nivel municipal. El municipio adquiere gran importancia como instancia ejecutora del Programa en el caso de Sinaloa. De acuerdo a lo observado, el gobierno municipal de Mocorito constantemente está invitando al club de migrantes de dicha comunidad en Estados Unidos a participar con ellos en la ejecución de nuevos proyectos.

Finalmente, y como resultado de lo señalado

en esta sección, la ausencia de reclamos de transparencia y rendición de cuentas de los clubes de migrantes sinaloenses es también atribuible a su escasa participación en el Programa 3x1. De esta forma, y como lo pudimos corroborar mediante diversas observaciones, las prácticas de transparencia entre sus clubes ocurren a nivel interno, es decir, a través de la rendición de cuentas de los líderes ante los miembros de la organización. Sin embargo, los clubes de migrantes no externalizan esas prácticas hacia el gobierno. Por lo tanto, como lo señala un analista de la migración sinaloense, no hay necesidad de “hacer una fiscalización” o “auditar al gobierno”¹⁹.

En resumen, como podemos apreciar por lo antes expuesto, la participación del Club Mocorito de Sinaloa en Los Ángeles en el ejercicio de reclamos de transparencia y rendición de cuentas, en general es baja hacia los niveles gubernamentales estatal y federal, debido principalmente a que no se ha consolidado un esquema de cooperación más claro y preciso entre los distintos participantes dentro del Programa 3x1, en el marco de políticas que faciliten una relación directa entre los diversos niveles gubernamentales y las asociaciones migrantes como el Club Mocorito. Por un lado, el gobierno federal parece querer acotar su participación a lo estrictamente necesario, en un contexto que demanda un papel más pro-activo. Por otro, el gobierno estatal de Sinaloa no ha logrado definir una política de acercamiento hacia la diáspora sinaloense organizada en E.U. y, por lo tanto, no se ha logrado incentivar una mayor participación en el desarrollo regional de origen de las asociaciones de migrantes sinaloenses. En todo caso, las

¹⁹ Entrevista con el M. C. Renato Pintor, Culiacán, Sin., enero de 2008.

asociaciones de migrantes se encuentran más identificadas con las autoridades municipales de su lugar de origen. En el caso del Club Mocerito, de acuerdo con la información recabada, ambos actores se encuentran integrados y colaboran en confianza. Esto, a su vez, permite que el club de migrantes sí logre implementar un reclamo de transparencia y rendición de cuentas, así sea de modo informal.

3. Nivel de institucionalización en la promoción de transparencia y rendición de cuentas en el marco del Programa 3x1

El grado de institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas se evaluó a través de lo que consideramos como los ejercicios más adecuados para el logro de esta condición por parte de los tres niveles de gobierno, en conjunción con las asociaciones de migrantes que participan en el Programa 3x1. Los ejercicios que tomamos en cuenta fueron los siguientes: la rendición de cuentas ante las contralorías estatales; la creación de una cuenta bancaria mancomunada; la presentación de informes sobre el estado de las obras; la creación de comités de obra; la realización de reportes de gastos y la priorización de obras mediante el Covam.

En los dos casos analizados, los informantes de los tres niveles de gobierno subrayaron la acción efectiva de la Contraloría del Gobierno del Estado como órgano fiscalizador y de control social, lo que ha logrado prevenir y sancionar eficazmente diversas anomalías y actos de corrupción dentro del Programa. Como lo señalaba uno de los funcionarios entrevistados,

“la Contraloría Interna del Gobierno del Estado [...] hace auditorías internas a nivel estatal, en conjunción con la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas. Entre ellos dos hacen supervisiones a la obras y detectan irregularidades y aplican sanciones cuando sea el caso”²⁰.

En ambos casos, este hallazgo revela la efectividad de tal mecanismo de control social desde el Estado y la Federación, y no como algo instituido dentro del Programa 3x1. Esto se debe al funcionamiento de las instituciones jurídico legales de control social, como la Contraloría Social (comités de obra) y las Contralorías de los gobiernos federal, estatales y municipales de los casos de estudio. En ese sentido, este esquema de operación remite a lo que Alpuche (2003) denomina una “rendición de cuentas vertical”.

En el caso de Zacatecas, este esquema parece estar aún más consolidado, ya que uno de los informantes señalaba que “la Contraloría Interna del Gobierno del Estado tiene un equipo especial para dar seguimiento al Programa 3x1”²¹.

En principio, esta iniciativa podría explicarse a partir de la amplia participación económica del gobierno de Zacatecas en el Programa. De hecho, diversas acciones detectadas en este estudio, y que son promovidas por los gobiernos federal y estatal, como por ejemplo el envío de reportes quincenales sobre el estatus de las obras a las federaciones de migrantes, están facilitando una creciente institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Programa.

20 Entrevista con C.I., funcionario de Sedesol, Delegación Zacatecas, Zacatecas, Zac., febrero de 2008.

21 Entrevista con S.Q., funcionario del Gobierno del Estado de Zacatecas, Zacatecas, Zac., febrero de 2008.

Asimismo, las Reglas de Operación han ido cambiando y adaptando los requerimientos necesarios para un mejor funcionamiento del mismo. Esto a su vez ha conducido a la implementación de diversos mecanismos para evitar la posibilidad de corrupción, lo cual muestra que se han tomado en cuenta las preocupaciones de los actores sociales participantes.

Asimismo, en ambos situaciones estudiadas, la creación de una cuenta concentradora de los recursos donados por los cuatro participantes ha sido una aportación importante para dicho proceso de institucionalización dentro del Programa 3x1. La apertura de dicha cuenta está estipulada en las Reglas de Operación del Programa como un requisito para iniciar la realización de una obra²². Es un mecanismo efectivo de control de los recursos, pues “todas las transferencias de los recursos están debidamente documentadas a través de depósitos bancarios de cuenta o de recursos en las cuentas mancomunadas mediante facturas, recibos, listas de raya, pólizas de pago, copia de los contratos, evidencia de licitación pública y actas de fallo”²³.

De manera similar, otro aspecto importante que le brinda claridad al proceso de depósito de recursos son los llamados convenios de concertación (que se denominan el Anexo 3x1-A), ya que establecen, para cada obra, cuánto, cómo y para qué se va a donar el recurso, así como quién lo va a ejercer. Este instrumento jurídico es firmado por los cuatro participantes antes de que los recursos hayan sido depositados, por lo que funciona como un requerimiento para el depósito de dichos recursos, al mismo

tiempo que “asegura el cumplimiento de la normatividad del Programa y el establecimiento de mecanismos de información para el seguimiento de obras y acciones en el transcurso de su ejecución” (Sedesol, 2008).

Igualmente, los comités de obra, estipulados en las Reglas de Operación del Programa, establecen el papel de la participación ciudadana como Contraloría Social “orientada a la vigilancia, seguimiento y mantenimiento de las obras o acciones realizadas dentro del Programa” (Diario Oficial de la Federación, 2007). Estos comités tienen la función de verificar una correcta ejecución de los recursos asignados al Programa. Por su parte, el reporte de gastos es producto de la documentación requerida por los órganos internos de control de cada orden de gobierno participante, los cuales llevan a cabo la fiscalización y comprobación del gasto (Diario Oficial de la Federación, 2007).

Los funcionarios, en ambos casos, coinciden en la efectividad del Covam “para priorizar los proyectos” y que con ello se logre transparencia en la selección de los mismos. En ese sentido, los entrevistados destacaron la importancia de esta instancia y de sus funciones como regulador de la influencia gubernamental. Como señalaba uno de los funcionarios, “que no se dé el caso de que el gobierno del estado quiera apoyar cierto proyecto, [...] para eso está el comité. [Éste] va a seleccionar las obras más viables socialmente a desarrollar”²⁴.

En el caso de Sinaloa, los ejercicios de transparencia y rendición de cuentas

22 Entrevista con J.G.G., funcionario del Gobierno de Mocorito, Culiacán, Sinaloa, enero de 2008.

23 Entrevista con H.R.C., funcionario de Sedesol, Delegación Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

24 Entrevista con J. A. B., funcionario de Sedesol, Delegación Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

también se pueden apreciar mediante el envío de oficios, notificaciones y otros informes sobre las obras, por parte de las instancias gubernamentales hacia las asociaciones de migrantes, ya sea por escrito o vía correo electrónico. Sin embargo, a pesar de dicho logro, no se ha establecido un mecanismo obligatorio o su periodicidad, en contraste con el caso de los funcionarios de Zacatecas, quienes envían reportes a las asociaciones de migrantes cada 15 días. Esta diferencia se puede explicar, en principio, a partir de la falta de acercamiento entre los clubes de migrantes y el gobierno sinaloense. Un indicador adicional de esta relación, como lo señalábamos anteriormente, es que la reunión del Covam se realiza una vez al año, debido precisamente a la poca participación del gobierno sinaloense en el Programa. En consecuencia, esto es indicativo de un contacto poco frecuente entre los actores.

Por otro lado, hay que resaltar el papel de las políticas de acercamiento de los gobiernos de los estados con sus diásporas organizadas como un factor adicional del logro de una mayor institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Programa. En el caso de Zacatecas, estas políticas tienen una clara presencia a través de diversas acciones, como por ejemplo el constante reconocimiento a la labor migrante a favor del desarrollo, la asidua realización de visitas oficiales a los lugares de destino donde radican grupos importantes de dichos migrantes, o bien el establecimiento de instancias como el Instituto Estatal de la Migración (paralelo a la Oficina Estatal de Atención a Migrantes), entre otras acciones.

En el caso de Sinaloa, nuestra investigación detectó que la falta de una política de gestión de la migración, o bien de una política de atención y acercamiento a los migrantes, se traduce en un desinterés entre los mismos a participar en iniciativas relativas a la promoción de desarrollo en sus comunidades de origen. A su vez, dicha situación ha ido acompañada de un escaso interés por la transparencia y la rendición de cuentas en la agenda de esta asociación de migrantes sinaloenses.

Con base en lo anterior, se puede apreciar la influencia de los migrantes zacatecanos organizados en la gobernanza local de su comunidad natal a partir del grado de cooperación entre el club de migrantes y los gobiernos estatal y municipal. En este caso, se pudo advertir una clara participación conjunta de migrantes y miembros de la comunidad de origen en el proceso de orientar la puesta en marcha y eventual desarrollo de proyectos que aspiraban a tener un impacto en el desarrollo local.

En contraste, son pocas las iniciativas de colaboración que el club sinaloense ha tenido con el gobierno por medio del Programa 3x1. Ello refleja la falta de acercamiento entre el nivel estatal y los migrantes sinaloenses, lo cual es atribuible a varios factores. De acuerdo a lo observado, el gobierno ofrece diversas razones para explicar la ausencia de dichos vínculos, argumentando que los migrantes sinaloenses no constituyen una gran cantidad, no están muy organizados, tienen conflictos en su interior y no existen recursos suficientes para implementar las políticas necesarias para la atención de dicha diáspora²⁵. En cuanto a los migrantes

25 Entrevista con O.G., funcionario, Gobierno del Estado de Sinaloa, Culiacán, Sin., enero de 2008.

sinaloenses, el centro de su queja es la indiferencia que perciben por parte del gobierno estatal, y con ello justifican su desinterés por involucrarse en iniciativas de cooperación como el Programa 3x1, así como la falta de una federación fuerte de clubes sinaloenses en Estados Unidos que apoye las demandas de sus agremiados.

A la luz de la anterior limitante, el gobierno municipal adquiere gran importancia como gestor e instancia ejecutora del Programa en el caso de Sinaloa. Como lo manifestaba un funcionario de dicho estado, “el municipio es el que tiene que andar gestionando, es la única manera. Se requiere mucha voluntad de invertirle, pero si el municipio tuviera un representante allá [en Estados Unidos] que se dedicara a ellos, el municipio sacaría más recursos, más ayuda, debemos tener un representante allá permanente...”²⁶. Esta percepción, junto con las opiniones de varios miembros y líderes de esta asociación migrante, evidencian las necesidades que enfrenta el gobierno estatal de Sinaloa en materia de mecanismos de colaboración con sus migrantes.

En suma, las acciones antes señaladas muestran los avances obtenidos en el logro de una paulatina institucionalización de la transparencia y de la rendición de cuentas entre las instancias gubernamentales que participan en el Programa, a través de mecanismos en el control de recursos, como por ejemplo las supervisiones, las auditorías y las instancias contraloras internas. Asimismo, dichos mecanismos funcionan desde el nivel municipal al federal. Específicamente, la relación entre gobierno, comunidades y asociaciones migrantes ha tenido como resultado el establecimiento del reporte,

el Covam y los comités de obra como mecanismos habituales de transparencia y rendición de cuentas en el marco del Programa 3x1. De esta forma, la existencia de un andamiaje institucional de la transparencia establece los mecanismos para un control y seguimiento de los recursos, y con ello evitar la corrupción.

No obstante, es claro que dicha institucionalización presenta distintos grados de avance en los casos estudiados, por los factores previamente señalados. Por ello, se requiere examinar la relación específica que guardan gobiernos, comunidades y asociaciones migrantes para determinar la configuración resultante en materia de transparencia y rendición de cuentas.

3.1. El papel de las organizaciones de migrantes en los reclamos de transparencia y rendición de cuentas

De acuerdo a nuestras observaciones, los dos clubes de migrantes estudiados no establecen una relación directa, en primera instancia, con las autoridades gubernamentales en lo que respecta a transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, ninguna de dichas asociaciones migrantes había solicitado de las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social algún reporte, documento de gastos o de contabilidad, sino que más bien el mecanismo elegido era el establecimiento de una supervisión directa de las obras en proceso de realización a través de sus representantes en la comunidad, quienes vigilaban su adecuada ejecución e informaban a los migrantes organizados en Estados Unidos. En el caso del Club Jomulquillo, esta vigilancia es más estable debido a que se reúnen cada dos meses en el Covam, mientras

²⁶ Entrevista con J. G. G., funcionario, Ayuntamiento de Mocorito, Mocorito, Sin., enero de 2008.

que para el Club Mocerito la oportunidad de cuestionar al gobierno federal se presenta solamente cada año, cuando sesiona dicho comité.

De manera externa al Programa, existe una dinámica de transparencia y rendición de cuentas establecida por las tres instancias de gobierno a través de las contralorías internas y los órganos superiores de fiscalización. No obstante, en el ámbito social, es decir, en el ámbito externo al Programa y a las instancias gubernamentales, el libre acceso a la información y la transparencia siguen siendo un reto para la participación de la sociedad.

Sin embargo, si bien se puede apreciar una creciente institucionalización de los procesos de transparencia y rendición de cuentas en las relaciones entre asociaciones de migrantes e instancias gubernamentales de México (por ejemplo, a través del uso de instrumentos como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), hay opiniones que se han mostrado escépticas con respecto a la efectividad de estos logros, argumentando que existen, en términos generales, diversas irregularidades en el libre acceso a la información en México. Por ejemplo, algunos analistas concluyen que la existencia de dicha ley es una paradoja, al haber facilitado trabas para proteger la información misma, o bien la negación de la información mediante los recursos de “inexistencia”, “confidencialidad”, o de que una solicitud “no procede”, a lo que se suma el “desconocimiento del lenguaje oficial” por parte de los ciudadanos solicitantes (Fox y Haigh, 2007; Hofbauer, 2007). Lo anterior también parece estar presente en las relaciones entre migrantes organizados y los distintos niveles del

gobierno mexicano. Como lo señalaba un analista de dichas relaciones, el acceso a la información pública sigue siendo negado y manejado “con un criterio político y no existe el libre acceso ni para los migrantes, ni para la sociedad en general”²⁷.

En el caso de las organizaciones migrantes estudiadas, el Club Jomulquillo posee una influencia más visible en la gobernanza local que el Club Mocerito. Esto se puede explicar a partir de varias razones. La primera es la estrecha colaboración (detectada en nuestra observación y en otros estudios) entre los tres niveles de gobierno zacatecano y las asociaciones de migrantes, en este caso tanto el club como la federación de clubes en la que está adscrita. Asimismo, una razón adicional consiste en el alto nivel organizativo y el grado de activismo presentes en esta agrupación. Finalmente, también está presente la larga tradición implementada por los clubes de migrantes de invertir en sus comunidades de origen, lo que les ha brindado mayor influencia en la toma de decisiones de los gobiernos locales (García de Alba et al., 2006). En este sentido, el Club Jomulquillo ha logrado consolidar su presencia como un actor social clave en un esquema de participación para la promoción de desarrollo local como lo es el Programa 3x1.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas, la participación del Club Mocerito en un programa como el 3x1 es una muestra de la disposición de esta asociación de migrantes para influir en la gobernanza de su comunidad en Sinaloa. En ese sentido, y siguiendo a Burgess (2005), esta colaboración con el gobierno permite esperar una mejor actitud de éste en su capacidad de reacción y eficiencia ante

²⁷ Entrevista con el Dr. Rodolfo García Zamora, Zacatecas, Zac., febrero de 2008.

las demandas de los migrantes organizados, con el fin de mantener y consolidar dicha colaboración. A su vez, como ocurre en muchos casos similares de cooperación de este tipo, el Club Mocerito y los miembros de la comunidad natal ejercen directa o indirectamente el papel de contraloría social, a través de su labor de seguimiento de los proyectos implementados. De esta forma, dicha participación puede convertirse en el punto de partida para la generación de prácticas más consolidadas en lo que respecta a la rendición de cuentas y transparencia.

■ Conclusiones

El propósito de este artículo ha sido el incorporar el papel de la gobernanza local, a través de documentar y analizar las demandas de transparencia y rendición de cuentas entre migrantes mexicanos organizados en Estados Unidos, a la discusión sobre migración, remesas y desarrollo. Al respecto, si bien es claro que nuestros referentes empíricos se reducen a dos estudios de caso, se asume que la creciente presencia de una gobernanza local, que supone una relación más horizontal entre gobiernos y actores sociales en las comunidades de origen de los migrantes mexicanos, hará posible más y mejores formas para incentivar el desarrollo local en dichas comunidades en México.

Como conclusiones generales, se observa que en la dinámica de cooperación entre clubes de migrantes y gobierno se han establecido mecanismos como los reportes, el Covam y los comités de obra, todos ellos como mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas dentro del Programa

3x1. Todos estos mecanismos provienen de las reglas de operación del mismo, por lo tanto, éstas permiten en principio un ejercicio fiscal y administrativo transparente del Programa.

Por el lado externo al Programa, existe una dinámica de transparencia y rendición de cuentas establecida por las tres instancias de gobierno a través de las contralorías internas y los órganos superiores de fiscalización. Sin embargo, ante la supuesta ola de transparencia que se debería abrir con éstos y otros mecanismo, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo cierto es que en la práctica los resultados son aún incipientes, por lo que esto es todavía un reto más que una realidad. Tal como lo señalamos previamente, diversos analistas se han mostrado escépticos al respecto, argumentando que existen irregularidades en el libre acceso a la información, a la luz de los obstáculos todavía existentes para el logro de un acceso genuinamente libre a la información pública en México (Foxy-Haigh, 2007, Hofbauer, 2007). A su vez, esto se hace extensivo hacia la sociedad civil migrante, como sería el caso de sus asociaciones.

De acuerdo a lo observado en nuestro estudio, la labor del Club Jomulquillo, Zacatecas, ha sido más destacada en la promoción de una gobernanza local en dicho municipio zacatecano, a través de sus demandas de transparencia y rendición de cuentas, lo cual se ha traducido en una marcada participación de la comunidad y de las autoridades gubernamentales mediante iniciativas relacionadas con la promoción de desarrollo local.

Las razones atribuibles a esto, por el lado de este club de migrantes zacatecanos, son

la estrecha colaboración entre los tres niveles de gobierno zacatecano y el club y la propia federación de clubes zacatecanos en Los Ángeles, así como también el alto nivel organizativo, el activismo en la ejecución de obras y la amplia colaboración y comunicación que existe entre club y gobierno estatal.

En contraste, se observó que en el caso del Club Mocerito ha habido una limitada participación en la promoción de dicha gobernanza. Lo anterior se puede explicar a partir de diversos factores que señalamos en su momento. El Gobierno del Estado de Sinaloa presenta una limitada política de vinculación hacia los clubes de migrantes sinaloenses en Estados Unidos para que colaboren en el desarrollo de sus comunidades de origen. De hecho, nuestra investigación detectó un marcado desinterés por forjar iniciativas de acercamiento hacia dichas asociaciones migrantes en entornos clave como la ciudad de Los Ángeles, y con ello un interés limitado por promover políticas públicas a favor de los migrantes sinaloenses organizados. Un indicador de lo anterior es la ausencia de una instancia gubernamental enfocada en las comunidades migrantes sinaloenses, a diferencia de lo que ocurre con la existencia del Instituto Estatal de Migración de Zacatecas. Asimismo, las reuniones del Covam en las que participa el Club Mocerito, y que constituirían una oportunidad de cuestionar al gobierno federal, suceden solamente una vez al año, cuando sesiona este Comité.

Un factor adicional para explicar estas diferencias, al cual nuestro estudio prestó una atención limitada, se refiere a la propia dinámica organizativa de los casos en cuestión. El Club Jomulquillo cuenta con una sólida forma organizativa y un liderazgo

efectivo que han logrado consolidar tras varios años de funcionamiento. Asimismo, la pertenencia a la Federación Zacatecana le brinda un apoyo fundamental para sus mismos propósitos organizativos. El Club Mocerito presenta logros más modestos en este campo. Si bien es posible explicar dicho diferencial con base en que la migración zacatecana tiene una mayor historia y densidad en puntos de destino como California, todo apunta a que una explicación más adecuada proviene de la interacción entre la iniciativa de los migrantes para organizarse, la existencia de políticas de los estados de origen que promuevan dichas asociaciones, y la existencia de entornos que favorezcan su desarrollo en los lugares de destino. Lo anterior se hace evidente al advertir la existencia de otras asociaciones de migrantes provenientes de otros estados de origen en México con trayectorias más recientes y densidades menores en California y otros lugares en Estados Unidos (Escala Rabadán, 2006). En ese sentido, la ponderación del impacto de estos factores en el logro de una mayor transparencia y rendición de cuentas en sus lugares oriundos se presenta como una avenida promisoría de futuras investigaciones.

A partir de lo antes expuesto, podemos suponer entonces que la transparencia y la rendición de cuentas tenderán a ocupar un papel creciente en las agendas de los clubes de migrantes en los Estados Unidos, y a partir de ello se conviertan en incentivos para la promoción de una mayor gobernanza local, con la participación de autoridades y miembros de las comunidades de origen. Es claro que hasta ahora, la atención académica por estas asociaciones migrantes ha destacado la relación entre aspectos como el grado de organización y el activismo de

dichas asociaciones; o bien la existencia de marcos institucionales adecuados, el número de obras que financian y sus posibles impactos en materia de desarrollo local y regional. Si bien dichos aspectos son fundamentales para explicar la consolidación, o en su defecto la ausencia de mecanismos de cooperación para la promoción del desarrollo local, nos parece que es también importante evaluar el papel de las asociaciones migrantes en la labor de vigilancia que realizan sobre el uso y destino de las remesas colectivas, y con ello en la promoción de más y mejores prácticas y formas de gobierno en sus lugares de origen. Si bien nuestro estudio se limitó a dos casos, consideramos que otras evaluaciones de más asociaciones de migrantes mexicanos permitirán ampliar nuestro conocimiento para así poder vincular con mayor precisión el potencial de dichas asociaciones (y con ello de sus capitales sociales y políticos) a la promoción, no solamente de desarrollo local, sino también de una mayor democracia en contextos locales en México.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alarcón Acosta, Rafael (2004). "Las remesas colectivas y las asociaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos", en Germán Zárate Hoyos (coord.), *Remesas de los mexicanos y centroamericanos en Estados Unidos. Problemas y perspectivas*, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, México, pp. 159-184.
- Alpuche, Jorge (2003). *Responsabilidad pública, ejercicio de gobierno y sociedad*. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- _____ (2006). *La transparencia mexicana a inicios del siglo XX*. Tesis de maestría en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Ayuntamiento de Jerez (2007), *Relación de obras ejecutadas mediante el Programa 3 x 1 para Migrantes en la Comunidad de Jomulquillo*, documento de trabajo, Dirección de Obras Públicas, Jerez, Zacatecas, México.
- Burgess, Katrina (2005). "Filantropía de migrantes y gobernanza local", en Barbara Merz (ed.), *Nuevas pautas para México*, Harvard University Press, Massachussets y Londres, pp. 125-156.
- Ciulla, Elaine (2000). "Globalization and Public Administration Reform", en Joseph Nye y John Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings Press, Washington, D.C.
- Demmers, Jolle et al. (2004), "Good governance and democracy in a world of neoliberal regimes", en Jolle Demmers et al. (ed.), *Good governance in the era of global neoliberalism. Conflict and depolitization in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*, Routledge, Londres y Nueva York, pp. 1-37.
- Diario Oficial de la Federación (2007), *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3 x 1 para Migrantes para el ejercicio fiscal 2007*, sexta sección, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México.
- Escala Rabadán, Luis (2004), "Migración y formas organizativas en los Estados Unidos: los clubes y federaciones de migrantes mexicanos en California", en Guillaume Lanly y M. Basilia Valenzuela (comps.), *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos: la política transnacional de la nueva sociedad civil migrante*, Zapopan, Universidad de Guadalajara.
- _____ (2006), *La dimensión organizativa de la migración hidalguense en los Estados Unidos*. México: Gobierno del Estado de Hidalgo- Coordinación General de Apoyo a Hidalguenses en el Estado y el Exterior.
- Fernández de Castro, Rafael, Rodolfo García Zamora y Ana Vila Freyer (coords.), *El Programa 3 x 1 para Migrantes: ¿Primera política transnacional en México?*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007), "Las reformas a favor de la transparencia. Teoría y práctica", en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (comps.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, pp. 18-48.
- García de Alba Tinajero, María et al. (2006), "Liderazgos y nuevos espacios de negociación en el Programa 3 x 1 para Migrantes. El caso de Zacatecas", en Rafael Fernández de Castro et al. (coord.), *El Programa 3 x 1 para Migrantes ¿Primera política transnacional en México?*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)-Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)-Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 223-248.
- García Zamora, Rodolfo (2003), *Migración remesas y desarrollo local*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, Doctorado en Estudios del Desarrollo.
- Gobierno del Estado de Sinaloa (2007), *Acta de sesión, Comité de Validación y Atención a Migrantes*, Gobierno del Estado de Sinaloa, Sinaloa.
- Guillén, Tonatiuh (2003), *Municipios y transparencia en México, Manual de Usos*, Series de Manuales Técnicos, Asociación de Municipios de México, México.
- Hofbauer, Helena (2007), "Prefacio", en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (comps.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, A.C., México, pp. 18-48.
- Ibarra Escobar, Guillermo (2005), *Migrantes en mercados de trabajo globales. Mexicanos y sinaloenses en Los Angeles*, Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa.
- Moctezuma, Miguel (2000), "La organización de los migrantes zacatecanos en los Estados Unidos", *Cuadernos Agrarios*, 19-20, México.
- Pardo, María del Carmen (2004), Prólogo, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, A.C., México, pp. 9-20.
- Pierre, Jon y Guy Peters, (2000) *Governance, Politics and the State, Political Analysis Series*, New York, St. Martin's Press, Inc.
- Ramos García, José María (2007), *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, H. Cámara de Diputados LX Legislatura-Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-El Colegio de la Frontera Norte-Ed. Porrúa, México.
- Rathgeb, Steven y Helen Ingram (2002), "Policy Tools and Democracy", en Lester Salamon (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New York, pp. 565-584.
- Salamon, Lester (2002), "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en Lester Salamon (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New York, pp. 1-47.
- _____, Delegación Zacatecas (2007), *Reportes de control de obras ejecutadas por medio del Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1 (2002-2004)*, documentos de trabajo, Zacatecas, México.
- _____, Delegación Zacatecas (2007), *Reportes del Programa 3 x 1 para Migrantes (2005-2007)*, documentos de trabajo, Zacatecas, México.
- Soto Priante, Sergio y Marco Antonio Velásquez Holguín (2006), "El proceso de institucionalización del Programa 3 x 1 para migrantes". Rafael Fernández de Castro, Rodolfo García

Zamora y Ana Vila Freyer (coords.), *El Programa 3 x 1 para Migrantes: ¿Primera política transnacional en México?*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa Editor.

Fuentes electrónicas

Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2006), Lineamientos específicos del Programa 3 x 1 para Migrantes, Comité de Validación y Atención a Migrantes, en: [http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/9599.59.59.1.LINEAMIENTOS%20ESPECIFICOS%20DEL%20PROGRAMA%203X1%20\(COVAM\).doc](http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/9599.59.59.1.LINEAMIENTOS%20ESPECIFICOS%20DEL%20PROGRAMA%203X1%20(COVAM).doc) [consultado: 2 de febrero de 2006].

Red de Consultores Nacionales, S. C. (2004), Evaluación del Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1, 2003, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2003/OperadosporSedesol/IniciativaCiudadana3X1/Informe/Informe%20final%203X1%20x%201.pdf> [consultado: 18 de mayo de 2008].

Secretaría de Desarrollo Social (2003), Informe final de la evaluación externa del Programa Iniciativa Ciudadana 3 x 1, 2002, en: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2002/OPERADOSPORSEDESOL/INICIATIVACIUDADANA3x1/Informe/Tercer%20Informe%20IC%203x1.pdf> [consultado: 2 de febrero de 2006].

_____ (2008), Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 3 x 1 para Migrantes para el Ejercicio Fiscal 2009, Diario Oficial de la Federación, en: http://normatecainterneta.sedesol.gob.mx/disposiciones/rop_3x1_para_migrantes.pdf [2 de marzo de 2008].

Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C. (2006), Evaluación Externa del Programa 3 x 1 para Migrantes 2005, Sedesol. http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2005/no_sectorizados/3x1_migrantes/evaluacion_cobertura.pdf [consultado: 20 de mayo de 2008].

Mtra. Claudia Leal Jiménez

Maestra en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte en Tijuana, Baja California y Licenciada en Estudios Internacionales en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Se ha desempeñado como asistente de investigación en el proyecto “IPRO: Iniciativa para el fortalecimiento de los programas sociales en México”, desarrollado en el marco del convenio de colaboración entre el Programa de las Naciones Unidas-México y Transparencia Mexicana, A.C. Asimismo, ha colaborado como asistente de edición de la Revista Mexicana de Estudios Canadienses y como integrante del consejo editorial de la revista estudiantil *Entrecruces* de El Colegio de la Frontera Norte. Sus líneas de investigación son: las formas organizativas migrantes, y los procesos de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. Sus últimas publicaciones son: “Clubes de Migrantes y Participación Cívico-Política en México”, en *Memoria del Primer Congreso Internacional Migraciones Globales: Población en Movimiento, Familia y Comunidades Migrantes* (publicado en: <http://interpoluasnet.mx/migracionesglobales%20>), y la reseña sobre el documental “Maquilápolis”, en la revista *Entrecruces* (año 1, núm. 1, 2008).

Correo Electrónico:
clauleal83@hotmail.com

Recibido: 17 de Febrero de 2011
Aceptado: 20 de Mayo de 2011

Dr. Luis Escala Rabadán

Licenciado en Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), en la Ciudad de México; y la maestría y el doctorado en Sociología por la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). Actualmente es investigador en El Colegio de la Frontera Norte, en Tijuana, Baja California. Sus líneas de investigación son migración, formas organizativas migrantes, procesos socioculturales, sociedad civil y derechos humanos. Sus publicaciones más recientes son: "Is More Necessarily Better? Leadership and Organizational Development of Migrant Hometown Associations in Los Angeles, California" (por aparecer en la revista *Migraciones internacionales*), en co-autoría con Gaspar Rivera-Salgado y Rigoberto Rodríguez; y el libro *Human Rights, Scandal and the Press. The Symbolic Construction of Public Discourse in Mexico* (VDM Publishing, Alemania, 2009).

Correo Electrónico:
luiser@colef.mx

Política Económica o Economía Política: El ciclo político presupuestal en México

- Cesáreo Gámez Garza
- Víctor Acxel Amarillas Urbina

Resumen

En este trabajo se analiza el comportamiento del gasto público en México a nivel federal y estatal, utilizando como marco conceptual la teoría del ciclo político económico (*political business cycle*) y una de sus variantes, el llamado ciclo político presupuestal (*political budget cycle*). Se encuentra evidencia de que el gasto público sigue un patrón consistente con los postulados de esta teoría y la evidencia encontrada en otros países, registrando expansiones antes de las elecciones y de los cambios de gobierno, y una contracción en los primeros meses de la administración entrante.

Palabras clave:

Política Fiscal, Economía Política, Ciclo Político Presupuestal, Gobiernos Nacionales y Locales, Economías Emergentes

Clasificación JEL: H59; H11; H72

Abstract

The behavior of public expenditure in Mexico at the state and federal level are analyzed in this paper, we use as conceptual framework political business cycle theory and one of its variants, the so-called political budget cycle. The founded evidence shows that public expenditure follows a consistent pattern according with the tenets of this theory and the evidence found in other countries registering expansions before elections and government changes, and a contraction in the first months of the incoming administration .

Keywords:

Fiscal Policy, Political Economy, Political Budget Cycle, National and Local Governments, Emerging

Política Económica o Economía Política: El ciclo político presupuestal en México

■ Cesáreo Gámez Garza
■ Víctor Acxel Amarillas Urbina

■ Introducción

El objetivo de este trabajo es probar la existencia de un patrón asociado al calendario político electoral en el gasto público en México. El marco conceptual que sustenta esta investigación es la teoría del ciclo político económico (*political business cycle*) y una de sus variantes, el ciclo político presupuestal (*political budget cycle*), que estudia la relación entre eventos políticos e instrumentos de política fiscal, como impuestos, gastos y transferencias.

El periodo de análisis para el gasto federal va de 1988 a 2010, en el cual se llevaron a cabo cuatro elecciones y cambios de gobierno: en 1988, 1994, 2000 y 2006. Para el gasto estatal se analizó información del periodo entre 1990 a 2006, en el cual se llevaron a cabo 98 elecciones y cambios de gobernador en las diferentes entidades federativas del país.

Vale la pena hacer notar que la información utilizada en este trabajo está disponible públicamente en el sitio oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por lo que el análisis presentado aquí es fácilmente replicable para todo investigador interesado.

El trabajo se presenta en cinco apartados: en el primero se describe de manera general

la teoría del ciclo político económico y del ciclo político presupuestal. En el segundo apartado se revisa algo de la evidencia empírica sobre este tema, en especial en países emergentes.

El tercer apartado muestra el análisis de gasto público federal en cinco categorías: gasto total, gasto corriente, sueldos y salarios, transferencias y subsidios y gasto de capital. En seguida se realiza el análisis del gasto público estatal y finalmente se delinear algunas conclusiones y se identifican líneas para futura investigación.

■ Antecedentes

El análisis realizado en este trabajo se basa en la teoría del ciclo político económico (CPE) y una de sus variantes, el llamado ciclo político presupuestal (CPP). Esta es una corriente relativamente reciente de la literatura económica, que se inició a mediados de la década de los 70 y se ha mantenido y desarrollado hasta el presente, con especial énfasis en las llamadas nuevas democracias.

La teoría del CPE se inició con el artículo seminal de Nordhaus (1975), en el cual se establecen los supuestos básicos sobre la conducta de los agentes involucrados que, con algunas variantes, se mantienen hasta el presente.

La lógica detrás de esta teoría es muy simple: parte del hecho de que el estado de la economía antes de las elecciones influye en el ánimo de los votantes, si la economía se encuentra bien, los votantes, *ceteris paribus*, tenderán a premiar en las urnas al partido en el poder y si la economía se encuentra mal tenderán a castigarlo; en otras palabras el estado de la economía influye en las probabilidades de victoria del partido en el poder.

Si esto es así y los gobernantes lo saben, tienen un incentivo para mejorar, aun en forma artificial y transitoria, las condiciones económicas en el periodo anterior a las elecciones, para de esta manera influir sobre la percepción de los votantes y aumentar las probabilidades de victoria en los comicios. Estas expansiones en años electorales, con la consecuente desaceleración después de las elecciones, son las que dan lugar al llamado ciclo político económico.

La literatura sobre el ciclo político y su influencia en la economía se desarrolló en dos etapas. La primera, que surgió a mediados de los 70, utiliza modelos macroeconómicos tradicionales en los cuales los gobiernos pueden influir en los escenarios macroeconómicos de manera sistemática y predecible.

Esta primera etapa, a su vez, se desarrolló en dos vertientes, una de ellas enfatiza la conducta oportunista de los gobiernos, suponiendo que los políticos no tienen preferencias propias, simplemente permanecer en el poder, mientras que la otra vertiente, conocida como partidaria o ideológica (partisan) enfatiza que los gobiernos de izquierda tienen ciertas preferencias en materia económica (alto crecimiento y bajo desempleo), mientras que los gobiernos de derecha prefieren la

estabilidad de la economía, entendida como bajos niveles de inflación y tasas de interés (Alesina et. al. 1999).

La segunda fase de la literatura se manifestó a mediados de los 80. Estos modelos de ciclos políticos incorporan expectativas racionales y enfatizan el grado en que un público racional limita los alcances en los que los políticos pueden influir en la economía. En esta corriente también existen versiones oportunista y partidista.

Con el transcurso del tiempo se fueron haciendo evidentes algunas limitaciones de los modelos tradicionales de ciclo político económico y, en consecuencia, surgieron modificaciones tanto en el objeto de estudio como en la metodología apropiada para la investigación empírica de este fenómeno. Una de estas modificaciones fue el cambio de análisis de las llamadas variables resultados (*outcome*), como la inflación, el crecimiento del PIB y el desempleo a las llamadas variables instrumento, como serían las herramientas de política monetaria (masa monetaria, tasas de interés) y política fiscal (impuestos y gasto público).

Concretamente, el estudio sobre la relación del ciclo político y las variables de política fiscal dio origen a un subconjunto, dentro de la corriente general del ciclo político económico, el llamado ciclo político presupuestal (*political budget cycle*).

El ciclo político presupuestal

El ciclo político presupuestal enfatiza la manipulación de instrumentos de política fiscal, como impuestos, transferencias y gasto público, como el vehículo a través del cual gobernantes oportunistas pretenden

influir en las preferencias del público y de esa manera incrementar las probabilidades de victoria electoral. “El ciclo político presupuestal es la fluctuación periódica en las políticas fiscales del gobierno, inducidas por el calendario electoral” (Shi and Svensson, 2003, p.2).

Esta corriente surge ante la incapacidad de los modelos tradicionales, basados en la política monetaria como instrumento de conducta oportunista. El argumento es doble: en primer lugar, el grado de control discrecional de la política monetaria por la rama ejecutiva del gobierno es limitada, en especial en países en donde el banco central es independiente.

En segundo lugar, el manejo de instrumentos de política fiscal es más propicio para una conducta oportunista por varias razones: el gobierno tiene un mayor grado de control, especialmente en el gasto público; la política fiscal tiene efectos reales aun si es anticipada, y puede influir en las condiciones de grupos específicos de votantes inclusive si no tiene consecuencias agregadas (Drazen, 2000, p. 22-25).

Drazen (2000) propone un modelo que combina una política fiscal activa con política monetaria pasiva al que denomina modelo AFPM (*active-fiscal, passive-monetary model*) que supera algunas de las limitaciones de modelos anteriores.

Enfatiza además la importancia del CPP en países emergentes, en especial en las llamadas nuevas democracias como los países que surgieron del desmembramiento de la Unión Soviética, o antiguas dictaduras militares.

De acuerdo con el Banco Mundial (2000), entre 1974 y 1998 la proporción de países con alguna forma de gobierno democrático

en el mundo pasó de 28% a 61%, más los que hayan experimentado esa transición en la última década.

En estos países, los electores disponen de información limitada y distribuida de manera asimétrica, además de que tienen poca experiencia en los procesos y decisiones democráticas. Estas circunstancias ofrecen un contexto altamente propicio para la adopción de políticas oportunistas por parte de los gobernantes.

Para que los votantes inferan correctamente la capacidad de los gobernantes, necesitan información adecuada y la capacidad para procesar correctamente esa información. Esto implica la existencia de instituciones que procesen y divulguen la información necesaria, así como medios de comunicación capaces de analizar correctamente esta información y hacerla llegar al público. En muchos países emergentes y nuevas democracias estas condiciones no se dan (Brender and Drazen, 2003).

Shucknecht (1996) señala que en los países emergentes es más factible la presencia de conductas oportunistas debido a que los sistemas institucionales de pesos y contrapesos son más débiles y los gobiernos tienen un mayor poder discrecional sobre los instrumentos fiscales. También argumenta que en estos países las políticas de gasto son más efectivas que las reducciones de impuestos, entre otras cosas porque amplios segmentos de la población no pagan impuestos. Entre las políticas de gasto más usadas se encuentran las transferencias directas, los precios subsidiados y la creación de empleo en obras públicas.

Rogoff y Siebert (1988) y Rogoff (1990) desarrollan un modelo formal de CPP de equilibrio, basado en asimetrías de

información entre los gobernantes y los ciudadanos. Este modelo ha sido usado extensivamente en el estudio de los CPP tanto a nivel nacional como subnacional.

Shi and Svensson (2006) proponen un modelo en el que el tamaño del CPP depende de las rentas que perciben los políticos por estar en el poder que, entre otras cosas depende del grado de corrupción en el país. Otra variable importante es la proporción de votantes informados entre el electorado.

■ Evidencias Empíricas

Los estudios empíricos sobre la existencia del CPP son relativamente recientes y enfocados a las economías emergentes. Schuknecht (1996, 2000) estudia el comportamiento de instrumentos mediante los cuales los gobiernos tratan de influir en los resultados electorales en 24 países emergentes durante el periodo comprendido entre 1973 y 1992. El autor encuentra que el principal vehículo para la política fiscal expansiva es el aumento del gasto público, en especial los gastos de capital, que incluyen infraestructura y obras públicas.

Brender y Drazen (2003, 2005) examinan una base de datos de 107 países, que incluye los gastos totales, ingresos y balance financiero del gobierno central para el periodo de 1960 a 2001. Su principal conclusión es que existe un CPP en el balance fiscal, aunque la magnitud del ciclo depende de la definición de variables, el periodo estudiado y la submuestra en consideración.

“Nuestros resultados muestran claramente que el CPP es un fenómeno de las nuevas

democracias. El fuerte ciclo político en esos países, caracterizado por expansiones de gasto en los años electorales, explica el incremento del déficit público en años electorales... estos hallazgos sugieren que la manipulación fiscal funciona debido a la falta de experiencia de los votantes o la falta de información que está disponible para la ciudadanía en democracias establecidas (Brender y Drazen, 2005 p. 1292)”.

Shi y Svensson (2002, 2006) Estudian una base de datos de 85 países durante un periodo de 21 años (1975-1995), encontrando evidencia de CPP. De acuerdo a sus resultados el déficit fiscal en promedio se incrementa 22% (1% del PIB) en años electorales. Encuentran también que el CPP es grande y significativo en economías emergentes, pero pequeño o inexistente en naciones desarrolladas.

A nivel subnacional, el CPP fue estudiado en la India por Khemani (2000). Esta investigadora examinó el efecto de las elecciones en 14 estados hindúes entre 1960 y 1994, lo que incluye 114 elecciones estatales. La autora encontró evidencia de CPP a nivel estatal en la entrega de obras públicas, en especial la construcción de carreteras rurales, así como reducción en cierto tipo de impuestos, consistentes con la hipótesis de que los gobernantes tienen a mandar señales que aumenten su competencia a los ojos del electorado.

Este fenómeno también ha sido estudiado en Rusia (Akhmedov, et. al. 2002, Akhmedov y Zhuravskaya, 2003). Los autores examinan una base de datos mensuales entre 1996 y 2002 para examinar los efectos de las elecciones estatales en Rusia. Entre los principales resultados se encuentran los siguientes: hay fuerte evidencia de ciclos

oportunistas en los gastos de programas sociales, salud, educación y subsidios industriales; los CPP son muy fuertes, pero muy cortos, en promedio abarcan de dos meses antes a dos meses después de las elecciones; la magnitud del CPP depende del nivel de transparencia del gobierno, grado de democracia local y la preparación y conciencia del público.

Un resultado muy interesante del trabajo de estos autores es que investigaron (usando un modelo probit) si la conducta oportunista en realidad incrementaba las probabilidades de victoria electoral, encontrando que el oportunismo “paga”; es decir, que este tipo de conducta sí mejora las perspectivas electorales de los partidos en el poder.

Drazen y Eslava (2003) estudian el CPP en Colombia tanto a nivel nacional como estatal. En el análisis estatal usan una base de datos con observaciones anuales para cada uno de los 32 estados y sus ciudades capitales en el periodo 1984-1998. La base de datos incluye 64 unidades regionales con un tamaño de muestra total de 960 observaciones.

Los autores encuentran un CPP significativo en el gasto público total y algunos de sus componentes. El ciclo es más pronunciado en gasto de inversión e infraestructura, con grandes incrementos (entre 20 y 25%) antes de las elecciones. Este resultado respalda el postulado que la manipulación preelectoral es más significativa en los gobiernos regionales y locales. El estudio también revela la importancia de disponer de buena información sobre finanzas públicas a nivel regional.

Medina (2003) explora la existencia de ciclos políticos en variables de política fiscal

a nivel provincial en Argentina durante el periodo 1985-2001, usando las fechas electorales como variables explicativas. Encuentra evidencia de incrementos significativos en el nivel del gasto y déficit público en años electorales. Encuentra también evidencia de cambios en la composición del gasto hacia renglones más visibles, como obras públicas.

Goncalvez y Veiga (2004) prueban la existencia del CPP a nivel municipal en Portugal. Los autores usan una base de datos que incluye diversos rubros de gasto público en 279 municipios portugueses de 1979 a 2000, lapso que cubre seis periodos electorales.

Los resultados empíricos muestran evidencia clara de ciclos políticos en los déficits municipales y el gasto público en años electorales y, en ocasiones, en los años previos a las elecciones. Esta conducta oportunista es más relevante en gastos de inversión altamente visibles para el electorado, como caminos rurales y obras públicas.

Evidencia en México

A pesar de la importancia que han tenido los eventos políticos en la economía mexicana, los estudios sobre esta materia en nuestro país son sorprendentemente escasos.

Uno de los primeros es el de Gámez y Botello (1987) cuando realizaron un análisis de la relación entre el ciclo presidencial en México y variables macroeconómicas. En este estudio se incluyeron cinco administraciones presidenciales, de Ruiz Cortines a López Portillo (1953-1982). El trabajo fue de manera intuitiva y *ad hoc*. Se estimaron

diversas funciones macroeconómicas (consumo, inversión, exportaciones, importaciones, gasto público, ingreso agregado) utilizando un conjunto de variables *dummy* para identificar los cinco periodos presidenciales incluidos en el estudio.

Los autores encontraron evidencia de que el ciclo presidencial ejerce influencia significativa en el comportamiento del gasto público, las exportaciones y el ingreso agregado. La función consumo se encuentra prácticamente libre de la influencia sexenal, mientras que en las importaciones y la inversión la evidencia es incierta.

Magaloni (2000) estudia la influencia del ciclo político en la economía mexicana entre 1970 y 1998, encontrando incrementos en el gasto público, el consumo privado, y el crecimiento de la economía antes de las elecciones, una posposición estratégica de los ajustes cambiarios hasta después de los procesos electorales, así como una contracción de la actividad económica después de los comicios.

En lo referente al ciclo político presupuestal, la investigadora María de los Angeles González (2000, 2002) estudia el CPP en México en el periodo comprendido entre 1957 y 1997. La autora encuentra evidencia de manipulación de instrumentos de política fiscal en los periodos preelectorales. Entre los instrumentos que siguen un patrón cíclico se encuentran el gasto público en general y ciertas partidas del mismo, como la inversión pública y los pagos de transferencia. Encuentra también que la magnitud del ciclo se incrementa con el grado de democracia en el país.

Gámez (2006, 2010) encuentra evidencia del CPE en las principales variables

macroeconómicas del país, como el producto interno bruto (PIB) general y sectorial, demanda agregada, tipo de cambio real y gasto público federal.

Es posible detectar la existencia del CPE en los principales indicadores de actividad, con una importante salvedad: en México los principales efectos del CPE no se dan antes de las elecciones, sino después de ellas, en especial después del cambio de poderes presidenciales, la llamada “maldición del primer año”.

También estudió este fenómeno a nivel subnacional, examinando los efectos de ciclo político en el gasto público estatal, la actividad económica y el empleo en los estados mexicanos, encontrando evidencia de la presencia de este fenómeno en las entidades federativas de México (Gámez, 2007, 2009).

■ El ciclo político presupuestal a nivel federal

En este apartado se investiga la presencia del CPP en México a nivel nacional. Para esto, se presenta el análisis del gasto público federal, utilizando información mensual de enero de 1986 a diciembre de 2010, periodo que incluye las elecciones presidenciales de 1988, 1994, 2000 y 2006.

El uso de información mensual tiene importantes ventajas, entre ellas la de ser más preciso en la ubicación de los efectos del ciclo político en el comportamiento del gasto público. Estudios efectuados en otros países como Rusia (Akhmedov y Zhuravskaya, 2003) muestran que frecuentemente los ciclos político

presupuestales son muy fuertes pero muy cortos, manifestándose en los meses inmediatamente anteriores o posteriores al periodo electoral.

El análisis se hace para el gasto total (GASTOT), el gasto corriente (CORR), el pago de sueldos y salarios (SAL), subsidios, transferencias y ayudas (TRAN) y el gasto de capital (CAP), que incluye obras públicas, estas últimas identificadas en la literatura como especialmente susceptibles a un comportamiento cíclico electoral, por ser consideradas como gastos visibles a los ojos del electorado.

El análisis se hace a dos niveles. En primer lugar, se presentan estadísticas descriptivas sobre el comportamiento del gasto y sus principales componentes, y en seguida se realiza un análisis econométrico sobre esta conducta. En ambos casos la unidad de

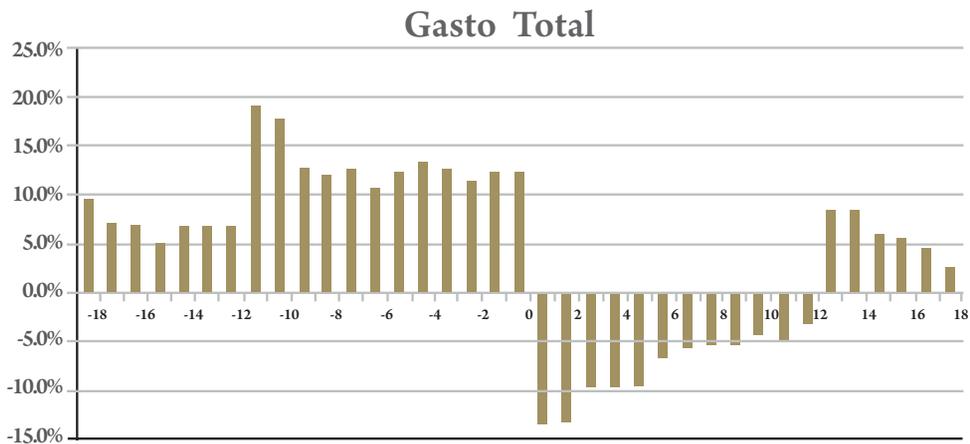
análisis es la tasa de crecimiento anual del gasto; es decir, la variación de este rubro en relación al mismo periodo del año anterior.

Dentro del análisis descriptivo se presenta el crecimiento promedio del gasto en un periodo de 37 meses, 18 anteriores al cambio de administración presidencial, el mes del cambio de administración, definido como M(0), y los 18 meses posteriores al cambio de régimen. Es importante observar que el mes M(-5) corresponde al mes en que tienen lugar las elecciones presidenciales, en julio de cada año electoral. Los resultados del análisis descriptivo se presentan en las gráficas 1 a 5.

Gráfica 1

Crecimiento del gasto federal total, en los 18 meses anteriores y posteriores al cambio de sexenio.

Enero de 1987-Diciembre de 2010.

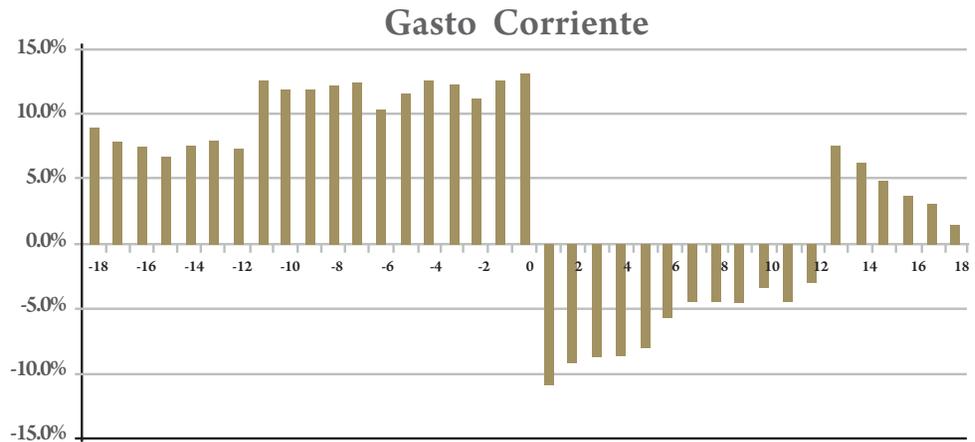


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 2

Crecimiento del gasto federal corriente, en los 18 meses anteriores y posteriores al cambio de sexenio.

Enero de 1987-Diciembre de 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 3

Crecimiento del gasto federal en sueldos y salarios, en los 18 meses anteriores y posteriores al cambio de sexenio.

Enero de 1987-Diciembre de 2010.



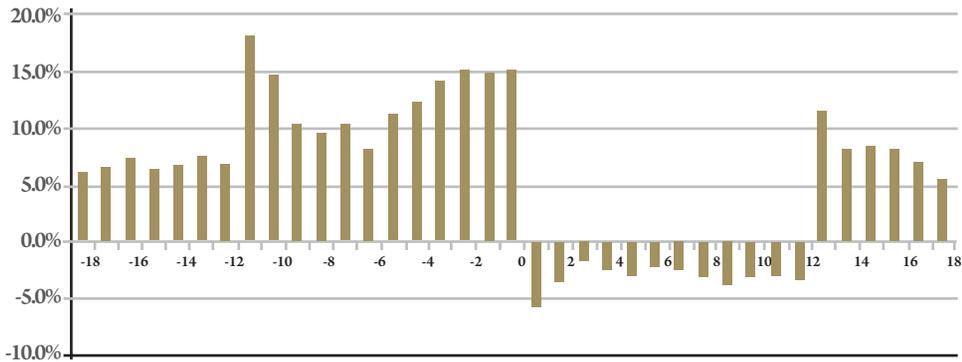
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 4

Crecimiento del gasto federal en subsidios y transferencias, en los 18 meses anteriores y posteriores al cambio de sexenio.

Enero de 1987-Diciembre de 2010.

Subsidios y Transferencias



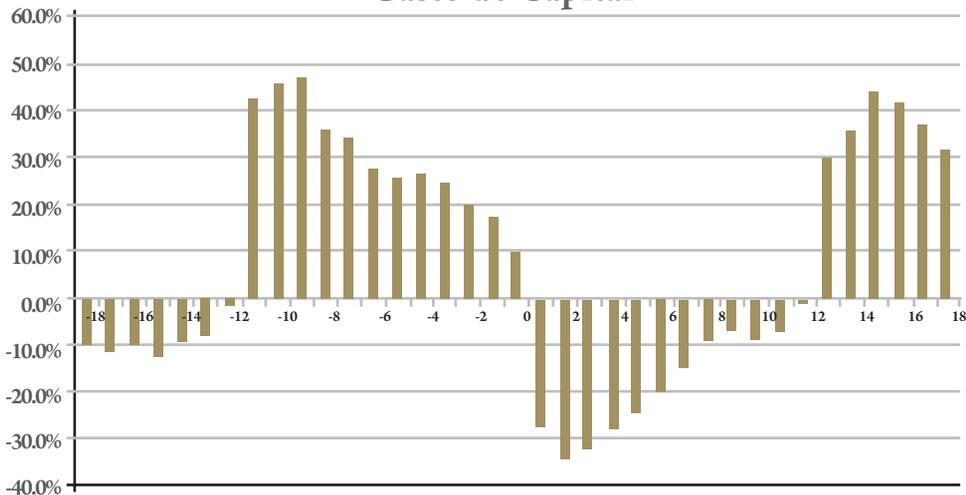
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 5

Crecimiento del gasto federal de capital, en los 18 meses anteriores y posteriores al cambio de sexenio.

Enero de 1987-Diciembre de 2010.

Gasto de Capital



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Como se puede observar, existe un claro patrón en el comportamiento del gasto público asociado al cambio de administraciones presidenciales, con crecimientos superiores al promedio en los meses M(-11) a M(09), que son los que constituyen el último año de la administración saliente, y un brusco cambio de la tendencia a partir del mes M(1), al iniciarse el primer año de la nueva administración.

Este patrón se presenta en prácticamente todos los rubros analizados, con la excepción de sueldos y salarios (SAL). En este rubro se produce un crecimiento en el último año de la administración saliente, pero este incremento no está seguido por una contracción, sino por una tasa de crecimiento menor en el primer año de la nueva administración.

También es importante señalar que el ciclo se manifiesta de manera más intensa en el rubro de gastos de capital (CAP), con crecimiento de dos dígitos (cerca a 50%) al principio del año electoral, seguidos de fuertes caídas en los primeros meses de la nueva administración. Este comportamiento es congruente con el detectado en otros países, siendo los gastos de capital un rubro relativamente visible, al incluir las obras públicas.

Para el análisis econométrico se utiliza un modelo autorregresivo con variables *dummy*. Este modelo es muy usado en la investigación empírica de este fenómeno y toma la siguiente forma general (Alesina et. al., p.83):

$$Y_t = a_0 + a_1 Y_{t-1} + a_2 Y_{t-2} + \dots + a_n Y_{t-n} + a_{n+1} PDUM + \epsilon_t$$

Donde:

Y_t = La variable dependiente en el tiempo t

Y_{t-n} = La variable dependiente rezagada

PDUM = El conjunto de variables *dummy* introducidas para medir el ciclo político

ϵ_t = El término de error

En el presente caso, se estima un modelo autorregresivo de orden 1, con 37 variables *dummy*, definidas para los 18 meses anteriores al cambio de gobierno, el mes del cambio de gobierno M(0) y los 18 meses siguientes.

Las variables *dummy* toman el valor de “1” en el periodo en cuestión y “0” en todos los demás casos. El modelo toma la siguiente forma:

$$G_t = c + a_0 G_{t-1} + a_1 M(-18) + a_2 M(-17) + a_3 M(-16) + a_4 M(-15) + a_5 M(-14) + a_6 M(-13) + a_7 M(-12) + a_8 M(-11) + a_9 M(-10) + a_{10} M(-9) + a_{11} M(-8) + a_{12} M(-7) + a_{13} M(-6) + a_{14} M(-5) + a_{15} M(-4) + a_{16} M(-3) + a_{17} M(-2) + a_{18} M(-1) + a_{19} M(0) + a_{20} M(1) + a_{21} M(2) + a_{22} M(3) + a_{23} M(4) + a_{24} M(5) + a_{25} M(6) + a_{26} M(7) + a_{27} M(8) + a_{28} M(9) + a_{29} M(10) + a_{30} M(11) + a_{31} M(12) + a_{32} M(13) + a_{33} M(14) + a_{34} M(15) + a_{35} M(16) + a_{36} M(17) + a_{37} M(18)$$

El análisis se realizó con el paquete econométrico E-Views.

En la Tabla 1 se presentan los coeficientes y la significancia de las 37 *dummies* electorales.

Los resultados completos se presentan en el Anexo 1.

Tabla 1
Resultados econométricos del análisis de ciclo político presupuestal a nivel federal

Variable	GASTOT	CORR	SAL	TRAN	CAP
M(-18)	0.030968	0.027635**	0.003434	0.018018	-0.033440
M(-17)	-0.010965	-0.000834	-0.018009	0.000984	-0.045212
M(-16)	0.005124	0.007437	-0.002166	0.001395	-0.024853
M(-15)	-0.006681	0.001491	0.001868	-0.012130	-0.053529**
M(-14)	0.020303**	0.017138**	0.005109	-0.003219	-0.004091
M(-13)	0.008888	0.011840*	0.016962	0.004120	-0.016940
M(-12)	0.009768	0.004337	-0.021901	-0.010762	0.039028
M(-11)	0.130056	0.062151	0.129265*	0.106930	0.435723**
M(-10)	0.015802	0.010631	0.026870	-0.025552	0.139832
M(-9)	-0.021954	0.017047	-0.000780	-0.038416	0.132087
M(-8)	0.011213	0.016272	0.015143	-0.008659	0.010011
M(-7)	0.023539**	0.019842**	0.021463	0.005832	0.072408
M(-6)	-0.001001	-0.003785	0.022010	-0.020768	0.019233
M(-5)	0.029184	0.025592	0.026112	0.025630	0.049173
M(-4)	0.027578**	0.025991*	0.042038**	0.010434	0.071871*
M(-3)	0.013707	0.012288	0.032209*	0.021423	0.050471
M(-2)	0.006626	0.005930	0.024966	0.010849	0.017813
M(-1)	0.023236*	0.028869**	0.054885**	0.003904	0.021850
M(0)	0.018231	0.022026	0.044100	0.006783	-0.033805
M(1)	-0.239172**	-0.224491*	-0.045388	-0.204334**	-0.351182
M(2)	-0.023440	-0.001132	-0.012230	0.004633	-0.141269**
M(3)	0.011126	-0.012541*	-0.039706	0.000629	-0.076609*
M(4)	-0.018387	-0.014391	0.016020	-0.020374	-0.043124
M(5)	-0.015868	-0.009810	-0.008062	-0.020852	-0.044016
M(6)	0.010430	0.010253	-0.012382	-0.007927	-0.024501
M(7)	-0.003011	0.000635	0.008014	-0.018608	-0.002146
M(8)	-0.009570	-0.007808	0.018299	-0.019947	0.012881
M(9)	-0.010837	-0.011718	0.008673	-0.023906*	-0.007764
M(10)	-0.002447	0.004000	0.040097	-0.010062	-0.034808
M(11)	-0.014549	-0.017641	-0.018271	-0.014433	-0.018105
M(12)	0.004824	0.003619	0.001173	-0.014996	0.042979
M(13)	0.108279	0.101118	-0.145076	0.127769**	0.302483
M(14)	0.013021	-0.003390	-0.001242	-0.032297	0.132648
M(15)	-0.011822	-0.006702	0.055386	-0.002673	0.172134*
M(16)	0.003337	-0.004994	0.014383	-0.003779	0.092509*
M(17)	0.009758	0.004412	0.013277	-0.008647	0.102115
M(18)	-0.027984	-0.021386	0.007399	-0.025085	0.038821

**Prob < .01 * Prob < .05

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Los resultados econométricos son totalmente congruentes con los presentados en las estadísticas descriptivas. Se pueden observar incrementos significativos en los principales rubros de gasto durante los meses $M(-14)$ a $M(-11)$, $M(-4)$, $M(-3)$ y $M(-1)$.

Por otro lado, los signos negativos aparecen después del cambio de poder, siendo significativos principalmente en los meses $M(1)$, $M(2)$ y $M(3)$, aunque en el caso de las transferencias y subsidios (TRAN) los efectos negativos se prolongan hasta el mes $M(12)$.

Los resultados completos se muestran en los Anexos 1-6. Se puede observar que las pruebas de bondad del ajuste (R^2 , F) son significativas a los niveles convencionales.

IV.-El ciclo político presupuestal a nivel estatal

En este apartado se presentan los resultados del análisis de ciclo político presupuestal a nivel estatal en México. El estudio de este fenómeno a nivel estatal tiene una gran ventaja desde el punto de vista metodológico y es que permite incrementar el número de observaciones alrededor de las variables políticas. Siendo las elecciones a nivel nacional eventos relativamente infrecuentes (en México se realizan cada seis años) se dificulta el acumular el número suficiente de observaciones para hacerlas significativas estadísticamente.

Sin embargo, analizando este tipo de eventos a nivel estatal, se puede conjuntar un número suficiente de observaciones

en un periodo relativamente corto (En México tenemos 32 elecciones estatales cada seis años), lo cual contribuye a elevar el nivel estadístico del análisis.

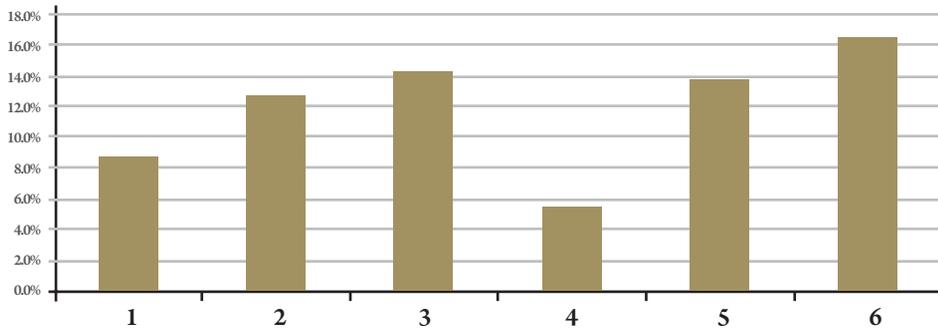
Para análisis del gasto público a nivel estatal en México, se utiliza información anual de 1989 a 2006, disponible en el INEGI. En este periodo se llevaron a cabo 98 elecciones de gobernador en el país, con el consiguiente cambio en los titulares del poder ejecutivo y la correspondiente administración estatal.

Un aspecto importante a resaltar es que en México las elecciones de gobernador en las diferentes entidades no tienen lugar el mismo año ni en el mismo mes, por lo que fue necesario clasificar las observaciones de cada entidad de acuerdo a su calendario electoral, del año 1 (primero del gobierno) al año 6, último de cada régimen y en el que tienen lugar las elecciones.

Aunque la información en principio debería ser presentada con un mayor nivel de desglose, las omisiones y datos faltantes en muchos de los renglones de gasto para diversas entidades redujeron el análisis al gasto total (GASTOT).

En este caso también el análisis se realiza en dos niveles: estadísticas descriptivas y análisis econométrico. Para el análisis descriptivo se agrupan los crecimientos de gasto por año del sexenio. Se puede observar que en el año 6 se registra el crecimiento más alto en el gasto público a nivel estatal, el año 6 es en el que se realizan las elecciones y tiene lugar el cambio de poder ejecutivo a nivel de entidad federativa. Los resultados se presentan en la Gráfica 6.

Gráfica 6
Crecimiento anual del gasto público estatal, por años del sexenio 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Para el análisis econométrico se utilizó un modelo de panel con efectos fijos y variables *dummy*. En el análisis a nivel estatal se incluyó además la tasa de crecimiento total de la población estatal (POB) como variable de control. El modelo toma la siguiente forma:

$$G_{it} = \sum b_k G_{it-k} + \sum c X_{it} + d ELEC_t + M_i + E_{it}$$

Donde:

$G_{i,t}$ = Crecimiento del gasto público del estado i en el tiempo t

X = Vector de variables de control (POB)

$ELEC$ = *Dummies* electorales

M = Efecto fijo por estado

E = Error

Se definen tres variables *dummy*:

$DAE = 1$ en el año anterior al cambio de poder y 0 en todos los demás casos

$DE = 1$ en el año del cambio de poder y 0 en todos los demás casos

$DE = 1$ en el año siguiente al cambio de poder y 0 en todos los demás casos

Los resultados principales del análisis econométrico se muestran en la Tabla 2.

Los resultados completos, incluyendo los efectos fijos por estado, se muestran en el Anexo 6.

Tabla 2
Resultados econométricos del análisis de ciclo político presupuestal a nivel estatal.

Variable	Coficiente	Error Std	t-Statistic	Prob.
GASTOT?(-1)	-0.102643	0.042699	-2.403904	0.0166
POB?	0.078393	0.018580	4.219112	0.0000
DAE?	0.025363	0.019045	1.331763	0.1836
DE?	0.07299**	0.019975	3.654174	0.0003
DDE?	0.025446	0.015847	1.605715	0.1090

** Prob < .01

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Se puede observar un incremento significativo en la tasa de crecimiento del gasto público estatal en DE, la *dummy* usada para representar el año en que tiene lugar el cambio de poder, lo cual es congruente con lo detectado en las estadísticas descriptivas.

Por lo anterior podemos concluir que existe un ciclo político presupuestal en el gasto público de las entidades federativas de México, con incrementos significativos en el gasto total en los años en los que tienen lugar las elecciones y el cambio de gobernador.

■ Conclusiones y líneas de investigación

Por la evidencia presentada anteriormente, podemos concluir que existe en México un ciclo político presupuestal, tanto a nivel federal como en las entidades federativas de la República. Este ciclo se presenta con incrementos superiores al promedio en la tasa de crecimiento del gasto público en los últimos meses de cada administración, seguida por contracciones en los primeros meses de las nuevas administraciones.

Ahora bien, esto trae como consecuencia varias interrogantes: ¿cuáles son las implicaciones de este fenómeno? ¿cómo afecta el funcionamiento de la administración pública? ¿cómo afecta la planeación y operación de las empresas? ¿qué efectos tiene en el bienestar de los ciudadanos? Trataremos de señalar algunos aspectos que contribuyan a contestar estas interrogantes.

En primer lugar, la existencia de un ciclo

político presupuestal, tanto a nivel nacional como estatal, con fuertes incrementos en el gasto durante el último año de cada administración sugiere que el gasto público es manejado como un arma electoral y no como un medio de incrementar el bienestar social, lo que se supondría debe ser el criterio para su asignación y ejercicio. Esto cuestiona el funcionamiento de los sistemas de control institucional que, en principio, deberían de vigilar que no se produjeran estas desviaciones, y que el gasto se destinara a cubrir necesidades de la sociedad.

Otra serie de implicaciones importantes tiene que ver con la planeación y la operación de las empresas, en especial aquellas en sectores relacionados de una u otra forma con el gasto público. Para estas empresas, es conveniente incorporar estas fluctuaciones en actividades tales como la planeación, proyecciones de demanda, estimación de flujos de efectivo, y evaluación de proyectos, entre otras.

Desde el punto de vista de la planeación, el ciclo político tiene una gran ventaja: su predictibilidad. Este ciclo sigue periodos regulares y conocidos de antemano, por lo que es especialmente adecuado para mejorar los ejercicios de planeación y formación de escenarios. No sabemos cuándo va a cambiar el presidente de una compañía, pero sí sabemos cuando van a cambiar el Presidente de México y los gobernadores de los estados, con las consecuencias que esto implica.

Otro tipo de implicaciones están relacionadas con el funcionamiento del sistema político y de sus actores, los partidos, los medios de comunicación y el electorado en general. Una de las claves para que los

patrones de conducta oportunistas tengan éxito es la miopía de los electores; es decir, su poca memoria retrospectiva, lo que permite que los gobiernos y partidos en el poder puedan llevar a cabo políticas oportunistas con éxito.

Esta miopía está relacionada con varios factores: niveles educativos de la ciudadanía, experiencia en procesos electorales y la existencia de medios de comunicación informados y críticos que hagan evidente ante los electores la existencia de políticas oportunistas de parte de los partidos en el poder.

El conocimiento, y la difusión de este tipo de patrones de comportamiento tendrían como resultado un mayor nivel de alerta de los ciudadanos frente a este tipo de conductas, lo que podría traer como consecuencia que los electores castiguen en las urnas las políticas oportunistas, en lugar de premiarlas.

En lo referente a las líneas de investigación futura, una sería extender este análisis al estudio de las finanzas públicas municipales. En otros países como Portugal (Goncalvez y Veiga, 2004) y Colombia (Drazen y Eslava, 2003) se ha detectado este fenómeno a nivel municipal.

Este análisis podría realizarse para México, ya que el INEGI proporciona información sobre finanzas públicas para todos los municipios del país, lo cual representa una base de datos adecuada para este tipo de análisis.

En resumen, creemos que la teoría del ciclo político presupuestal es un enfoque relativamente nuevo, que puede contribuir a enriquecer los modelos tradicionales

de análisis económico, finanzas públicas, planeación y operación corporativa, entre otros aspectos, por lo que debe ser tomado en seria consideración en el análisis y diagnóstico de nuestra realidad nacional.

Referencias

- Akhmedov, Akhmed, Alexei Ravichev y Ekaterina Zhuravskaya (2002). *Regional Political Cycles in Russia*. Center for Economic and Financial Research.
- Akhmedov, Akhmed, y Ekaterina Zhuravskaya (2003). *Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting*. Center for Economic and Financial Research.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini y Gerald D. Cohen. (1999). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge. The MIT Press.
- Banco Mundial (2000). *En el Umbral del siglo XXI: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999/2000*. Washington.
- Brender, Adi y Allan Drazen (2003). *Where does the Political Budget Cycles Really Come From?* NBER.
- Brender, Adi y Allan Drazen (2005). *Political Budget Cycles in new versus established democracies*. Journal of Monetary Economics. 52, pp 1271-1295.
- Drazen, Allan (2000). *The Political Business Cycle After 25 Years*. NBER.
- Drazen, Allan y Marcela Eslava (2003). *The Political Business Cycle in Colombia on the National and Regional Level*. Archivos de Economía. Documento 215.
- Gámez, Cesáreo y Jaime Botello (1987). La Influencia del Ciclo Presidencial en la Economía Mexicana: Un ejercicio econométrico con variables dummy, en *El Dilema de la Economía Mexicana: Ensayos de interpretación*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones de Cultura Popular.
- Gámez, Cesáreo (2006). *The Political Cycle and the Mexican Economy*. Ph.D. Dissertation. *Escuela de Graduados en Administración de Empresas (EGADE)*. ITESM. Proquest UMI Number 3242710.
- Gamez, Cesáreo y Alejandro Ibarra (2007). *Political Cycles and Public Expenditures at Subnational Level: The Case of Mexico*. *Public Administration* 4 (16). Lithuanian Public Administration Training Association.
- Gamez, Cesáreo y Alejandro Ibarra (2009). "El Ciclo Político Oportunista y el Gasto de los Estados Mexicanos". *Gestión y Política Pública*. XVIII (1). CIDE.
- Gámez, Cesáreo (2009). El Ciclo Político y el Gasto Público en los Estados Mexicanos (1997-2004), en *La Economía Mexicana en 19 Miradas*. México. UANL, Ed Porrúa.
- Gámez, Cesáreo (2010). *El Ciclo Político y la Economía Mexicana*. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Goncalvez Veiga, Linda, y Francisco José Veiga (2004). *Political Business Cycles at the Municipal Level*. Universidade do Minho.
- González, María de los Angeles (2000). *On Elections, Democracy and Macroeconomic Policy Cycles: Evidence from México*. Princeton University.
- González, María de los Angeles (2002). Do Changes in Democracy Affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico. *Review of Development Economics*. 6 (2) pp.204-224.
- Khemani, Stuti (2000). *Political Cycles in a Developing Economy: Effects of Elections in the Indian States*. The World Bank. Development Research Group.
- Magaloni, Beatriz (2000). *Institutions, Political Opportunism and Macroeconomic Cycles: México 1970-1998*. Stanford University.
- Medina, Leandro Manuel (2003). *Evidencia del Ciclo Electoral- Presupuestario en las Provincias Argentinas*. Universidad del CEMA.
- Nordhaus, William D. (1975). "The Political Business Cycle". *The Review of Economic Studies*. Vol 42, Num 2.
- Rogoff, Kenneth, y Anne Siebert (1988). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". *The Review of Economic Studies*. 55 (1), pp 1-16.
- Rogoff, Kenneth (1990). *Equilibrium Political Budget Cycles*. *The Review of Economic Studies*. 89, (1), pp 21-36.
- Schuknecht, Ludger (1996). *Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries*. *Kyklos*, 49 (2), pp. 155-170).
- Schuknecht, Ludger (2000). *Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries*. *Public Choice*. 102, pp. 115-130.
- Shi, Min y Jakob Svensson (2002). *Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries*. Institute for International Economic Studies. Stockholm University.
- Shi, Min y Jakob Svensson (2003). *Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments*. Institute for International Economic Studies. Stockholm University.
- Shi, Min y Jakob Svensson (2006). "Political Budget Cycles: Do they differ across countries and why?". *Journal of Public Economics*. 90, pp 1367-1389.

Recibido: 06 de Abril de 2011
Aceptado: 20 de Junio de 2011

Dr. Cesáreo Gámez Garza

Economista egresado de la Facultad de Economía de la U.A.N.L., con estudios de Maestría en Economía Aplicada en la American University, de Washington, D.C. y Doctorado en Administración en la Escuela de Graduados en Administración y Dirección de Empresas (EGADE), del I.T.E.S.M.

Ha trabajado como economista en diferentes ámbitos del sector público y privado, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Grupo Industrial Saltillo, el periódico *El Norte*, e impartido cátedra en diversas universidades e instituciones de educación superior en la entidad.

Actualmente es profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, impartiendo las cátedras de Análisis Financiero, Finanzas Corporativas, Administración, Periodismo Económico y Ciclo Político Económico, entre otras, tanto en la Licenciatura en Economía como en la División de Posgrado.

Ha participado en diversos congresos de investigación y publicado artículos en revistas científicas nacionales e internacionales. Su principal línea de investigación es el ciclo político económico en países emergentes.

Correo Electrónico:
cesareo.gamezgr@uanl.edu.mx

Lic. Víctor Acxel Amarillas Urbina

Víctor Acxel Amarillas Urbina es licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Coahuila, unidad Torreón, donde se graduó con honores, y actualmente estudiante de maestría en economía con orientación en Economía Industrial en la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, donde trabaja la teoría del ciclo político presupuestal para México a nivel estatal y municipal mediante la tesis: "El ciclo político presupuestal y la alternancia en el poder", para la obtención del grado académico.

Correo Electrónico:
acxelvictor02@hotmail.com

■ ANEXO 1 ■

Gasto Total

Dependent Variable: GASTOT

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1987:04 2010:12

Included observations: 285 after adjusting endpoints

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.002697	0.003723	0.724431	0.4695
GASTOT(-1)	0.835747	0.032659	25.59008	0.0000
M(-18)	0.030968	0.010793	2.869308	0.0045
M(-17)	-0.010965	0.017525	-0.625685	0.5321
M(-16)	0.005124	0.006008	0.852948	0.3945
M(-15)	-0.006681	0.008366	-0.798560	0.4253
M(-14)	0.020303	0.005388	3.768305	0.0002
M(-13)	0.008888	0.005560	1.598633	0.1112
M(-12)	0.009768	0.005621	1.737900	0.0835
M(-11)	0.130056	0.097874	1.328804	0.1851
M(-10)	0.015802	0.031782	0.497196	0.6195
M(-9)	-0.021954	0.016151	-1.359287	0.1753
M(-8)	0.011213	0.010370	1.081353	0.2806
M(-7)	0.023539	0.006119	3.846796	0.0002
M(-6)	-0.001001	0.006450	-0.155126	0.8768
M(-5)	0.029184	0.015315	1.905583	0.0579
M(-4)	0.027578	0.010292	2.679457	0.0079
M(-3)	0.013707	0.011967	1.145389	0.2532
M(-2)	0.006626	0.006461	1.025543	0.3061
M(-1)	0.023236	0.010354	2.244184	0.0257
M0	0.018231	0.010532	1.730989	0.0847
M1	-0.239172	0.064298	-3.719752	0.0002
M2	-0.023440	0.014443	-1.622966	0.1059
M3	0.011126	0.011268	0.987432	0.3244
M4	-0.018387	0.017400	-1.056694	0.2917
M5	-0.015868	0.010200	-1.555631	0.1211
M6	0.010430	0.009351	1.115363	0.2658
M7	-0.003011	0.015401	-0.195485	0.8452
M8	-0.009570	0.017546	-0.545450	0.5859
M9	-0.010837	0.012887	-0.840924	0.4012
M10	-0.002447	0.012520	-0.195458	0.8452
M11	-0.014549	0.011975	-1.214934	0.2256
M12	0.004824	0.012256	0.393632	0.6942
M13	0.108279	0.042945	2.521336	0.0123
M14	0.013021	0.023878	0.545332	0.5860
M15	-0.011822	0.006436	-1.836837	0.0674
M16	0.003337	0.013217	0.252511	0.8009
M17	0.009758	0.010882	0.896679	0.3708
M18	-0.027984	0.020715	-1.350876	0.1780
R-squared	0.840412	Mean dependent var		0.032353
Adjusted R-squared	0.815760	S.D. dependent var		0.104449
S.E. of regression	0.044833	Akaike info criterion		-3.245218
Sum squared resid	0.494459	Schwarz criterion		-2.745404
Log likelihood	501.4436	F-statistic		34.09124
Durbin-Watson stat	2.259917	Prob(F-statistic)		0.000000

■ ANEXO 2 ■

Gasto Corriente

Dependent Variable: CORR
 Method: Least Squares
 Date: 03/19/11 Time: 09:46
 Sample(adjusted): 1987:04 2010:12
 Included observations: 285 after adjusting endpoints
 White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.002355	0.003095	0.760761	0.4475
CORR(-1)	0.849900	0.032315	26.30012	0.0000
M(-18)	0.027635	0.009538	2.897272	0.0041
M(-17)	-0.000834	0.018525	-0.045046	0.9641
M(-16)	0.007437	0.006177	1.204144	0.2297
M(-15)	0.001491	0.011489	0.129748	0.8969
M(-14)	0.017138	0.005802	2.953713	0.0034
M(-13)	0.011840	0.004895	2.418585	0.0163
M(-12)	0.004337	0.004387	0.988661	0.3238
M(-11)	0.062151	0.070033	0.887454	0.3757
M(-10)	0.010631	0.026831	0.396218	0.6923
M(-9)	0.017047	0.029389	0.580046	0.5624
M(-8)	0.016272	0.014082	1.155511	0.2490
M(-7)	0.019842	0.007030	2.822502	0.0052
M(-6)	-0.003785	0.010215	-0.370506	0.7113
M(-5)	0.025592	0.019785	1.293513	0.1970
M(-4)	0.025991	0.011050	2.352003	0.0195
M(-3)	0.012288	0.011112	1.105805	0.2699
M(-2)	0.005930	0.004627	1.281608	0.2012
M(-1)	0.028869	0.008839	3.266187	0.0012
M0	0.022026	0.014677	1.500679	0.1347
M1	-0.224491	0.098903	-2.269805	0.0241
M2	-0.001132	0.024129	-0.046896	0.9626
M3	-0.012541	0.006076	-2.064133	0.0401
M4	-0.014391	0.011546	-1.246422	0.2138
M5	-0.009810	0.011910	-0.823688	0.4109
M6	0.010253	0.007854	1.305437	0.1930
M7	0.000635	0.011956	0.053086	0.9577
M8	-0.007808	0.008814	-0.885816	0.3766
M9	-0.011718	0.010178	-1.151300	0.2507
M10	0.004000	0.009294	0.430369	0.6673
M11	-0.017641	0.012732	-1.385540	0.1671
M12	0.003619	0.013974	0.258961	0.7959
M13	0.101118	0.042716	2.367206	0.0187
M14	-0.003390	0.035000	-0.096846	0.9229
M15	-0.006702	0.010059	-0.666249	0.5059
M16	-0.004994	0.021254	-0.234940	0.8145
M17	0.004412	0.003708	1.189676	0.2353
M18	-0.021386	0.023141	-0.924187	0.3563
R-squared	0.837945	Mean dependent var		0.031355
Adjusted R-squared	0.812912	S.D. dependent var		0.101450
S.E. of regression	0.043881	Akaike info criterion		-3.288161
Sum squared resid	0.473676	Schwarz criterion		-2.788346
Log likelihood	507.5629	F-statistic		33.47378
Durbin-Watson stat	2.230022	Prob(F-statistic)		0.000000

ANEXO 3

Sueldos y Salarios

Dependent Variable: SAL

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1987:04 2010:12

Included observations: 285 after adjusting endpoints

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.002026	0.007483	0.270705	0.7868
SAL(-1)	0.846985	0.040891	20.71337	0.0000
M(-18)	0.003434	0.010650	0.322461	0.7474
M(-17)	-0.018009	0.017362	-1.037243	0.3006
M(-16)	-0.002166	0.012428	-0.174280	0.8618
M(-15)	0.001868	0.008583	0.217660	0.8279
M(-14)	0.005109	0.012453	0.410254	0.6820
M(-13)	0.016962	0.012321	1.376737	0.1698
M(-12)	-0.021901	0.019528	-1.121509	0.2632
M(-11)	0.129265	0.052461	2.464015	0.0144
M(-10)	0.026870	0.040606	0.661731	0.5088
M(-9)	-0.000780	0.028274	-0.027594	0.9780
M(-8)	0.015143	0.015782	0.959464	0.3383
M(-7)	0.021463	0.018009	1.191766	0.2345
M(-6)	0.022010	0.014137	1.556937	0.1208
M(-5)	0.026112	0.015895	1.642813	0.1017
M(-4)	0.042038	0.015602	2.694409	0.0075
M(-3)	0.032209	0.014803	2.175776	0.0305
M(-2)	0.024966	0.017983	1.388311	0.1663
M(-1)	0.054885	0.015444	3.553786	0.0005
M0	0.044100	0.040652	1.084827	0.2791
M1	-0.045388	0.116515	-0.389551	0.6972
M2	-0.012230	0.046452	-0.263288	0.7925
M3	-0.039706	0.027691	-1.433910	0.1529
M4	0.016020	0.038348	0.417752	0.6765
M5	-0.008062	0.022912	-0.351871	0.7252
M6	-0.012382	0.021480	-0.576454	0.5648
M7	0.008014	0.016862	0.475268	0.6350
M8	0.018299	0.024286	0.753478	0.4519
M9	0.008673	0.020693	0.419151	0.6755
M10	0.040097	0.046431	0.863586	0.3887
M11	-0.018271	0.020006	-0.913263	0.3620
M12	0.001173	0.044089	0.026610	0.9788
M13	-0.145076	0.099196	-1.462515	0.1449
M14	-0.001242	0.029229	-0.042499	0.9661
M15	0.055386	0.032025	1.729471	0.0850
M16	0.014383	0.022461	0.640344	0.5225
M17	0.013277	0.011574	1.147197	0.2524
M18	0.007399	0.010469	0.706697	0.4804
R-squared	0.764566	Mean dependent var		0.043414
Adjusted R-squared	0.728198	S.D. dependent var		0.151381
S.E. of regression	0.078922	Akaike info criterion		-2.114190
Sum squared resid	1.532251	Schwarz criterion		-1.614376
Log likelihood	340.2721	F-statistic		21.02309
Durbin-Watson stat	2.112815	Prob(F-statistic)		0.000000

■ ANEXO 4 ■

Transferencias y Subsidios

Dependent Variable: TRAN
Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1987:04 2010:12
Included observations: 285 after adjusting endpoints

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.012446	0.004983	2.497656	0.0132
TRAN(-1)	0.885658	0.041405	21.39029	0.0000
M(-18)	0.018018	0.021198	0.849989	0.3962
M(-17)	0.000984	0.026680	0.036871	0.9706
M(-16)	0.001395	0.011477	0.121566	0.9033
M(-15)	-0.012130	0.008992	-1.348943	0.1786
M(-14)	-0.003219	0.013925	-0.231208	0.8173
M(-13)	0.004120	0.007166	0.574971	0.5658
M(-12)	-0.010762	0.010317	-1.043076	0.2979
M(-11)	0.106930	0.061454	1.739992	0.0831
M(-10)	-0.025552	0.021239	-1.203049	0.2301
M(-9)	-0.038416	0.020843	-1.843122	0.0665
M(-8)	-0.008659	0.017025	-0.508627	0.6115
M(-7)	0.005832	0.006390	0.912710	0.3623
M(-6)	-0.020768	0.011472	-1.810382	0.0715
M(-5)	0.025630	0.022498	1.139172	0.2557
M(-4)	0.010434	0.014476	0.720818	0.4717
M(-3)	0.021423	0.021382	1.001934	0.3174
M(-2)	0.010849	0.009899	1.095991	0.2742
M(-1)	0.003904	0.010158	0.384283	0.7011
M0	0.006783	0.013241	0.512304	0.6089
M1	-0.204334	0.054736	-3.733076	0.0002
M2	0.004633	0.028948	0.160047	0.8730
M3	0.000629	0.015397	0.040855	0.9674
M4	-0.020374	0.010959	-1.859072	0.0642
M5	-0.020852	0.012323	-1.692122	0.0919
M6	-0.007927	0.008868	-0.893965	0.3722
M7	-0.018608	0.010343	-1.799095	0.0732
M8	-0.019947	0.011979	-1.665167	0.0972
M9	-0.023906	0.009898	-2.415323	0.0165
M10	-0.010062	0.015385	-0.654032	0.5137
M11	-0.014433	0.013822	-1.044217	0.2974
M12	-0.014996	0.008328	-1.800633	0.0730
M13	0.127769	0.030907	4.134032	0.0000
M14	-0.032297	0.035617	-0.906801	0.3654
M15	-0.002673	0.014892	-0.179465	0.8577
M16	-0.003779	0.018974	-0.199181	0.8423
M17	-0.008647	0.007255	-1.191904	0.2344
M18	-0.025085	0.016694	-1.502624	0.1342
R-squared	0.838679	Mean dependent var		0.079082
Adjusted R-squared	0.813759	S.D. dependent var		0.118105
S.E. of regression	0.050969	Akaike info criterion		-2.988667
Sum squared resid	0.639072	Schwarz criterion		-2.488852
Log likelihood	464.8850	F-statistic		33.65549
Durbin-Watson stat	2.182128	Prob(F-statistic)		0.000000

ANEXO 5

Gasto de Capital

Dependent Variable: CAP

Method: Least Squares

Sample(adjusted): 1987:04 2010:12

Included observations: 285 after adjusting endpoints

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.003507	0.013970	0.251008	0.8020
CAP(-1)	0.735993	0.050503	14.57315	0.0000
M(-18)	-0.033440	0.027208	-1.229062	0.2202
M(-17)	-0.045212	0.028792	-1.570298	0.1176
M(-16)	-0.024853	0.025635	-0.969516	0.3332
M(-15)	-0.053529	0.017887	-2.992644	0.0030
M(-14)	-0.004091	0.025042	-0.163349	0.8704
M(-13)	-0.016940	0.033908	-0.499592	0.6178
M(-12)	0.039028	0.038843	1.004772	0.3160
M(-11)	0.435723	0.115465	3.773637	0.0002
M(-10)	0.139832	0.150986	0.926128	0.3553
M(-9)	0.132087	0.096241	1.372455	0.1712
M(-8)	0.010011	0.095226	0.105131	0.9164
M(-7)	0.072408	0.059143	1.224275	0.2220
M(-6)	0.019233	0.049730	0.386742	0.6993
M(-5)	0.049173	0.041517	1.184414	0.2374
M(-4)	0.071871	0.030775	2.335381	0.0203
M(-3)	0.050471	0.026817	1.882073	0.0610
M(-2)	0.017813	0.037883	0.470202	0.6386
M(-1)	0.021850	0.042960	0.508623	0.6115
M0	-0.033805	0.038376	-0.880875	0.3792
M1	-0.351182	0.198572	-1.768536	0.0782
M2	-0.141269	0.036338	-3.887698	0.0001
M3	-0.076609	0.034774	-2.203037	0.0285
M4	-0.043124	0.044751	-0.963655	0.3362
M5	-0.044016	0.029516	-1.491240	0.1372
M6	-0.024501	0.036326	-0.674494	0.5006
M7	-0.002146	0.039214	-0.054716	0.9564
M8	0.012881	0.048106	0.267757	0.7891
M9	-0.007764	0.019123	-0.405996	0.6851
M10	-0.034808	0.028859	-1.206155	0.2289
M11	-0.018105	0.035471	-0.510419	0.6102
M12	0.042979	0.034355	1.251019	0.2121
M13	0.302483	0.187289	1.615060	0.1076
M14	0.132648	0.137936	0.961665	0.3372
M15	0.172134	0.074361	2.314827	0.0214
M16	0.092509	0.040084	2.307894	0.0218
M17	0.102115	0.071936	1.419527	0.1570
M18	0.038821	0.035147	1.104520	0.2704
R-squared	0.749756	Mean dependent var		0.066415
Adjusted R-squared	0.711100	S.D. dependent var		0.279252
S.E. of regression	0.150096	Akaike info criterion		-0.828551
Sum squared resid	5.542118	Schwarz criterion		-0.328737
Log likelihood	157.0685	F-statistic		19.39576
Durbin-Watson stat	2.427709	Prob(F-statistic)		0.000000

■ ANEXO 6 ■

Gasto Estatal

Dependent Variable: GASTOT?
Method: GLS (Cross Section Weights)

Total panel (balanced) observations: 512
Convergence achieved after 6 iterations

White Heteroskedasticity-Consistent Standard Errors & Covariance

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
GASTOT?(-1)	-0.102643	0.042699	-2.403904	0.0166
POB?	0.078393	0.018580	4.219112	0.0000
DAE?	0.025363	0.019045	1.331763	0.1836
DE?	0.072994	0.019975	3.654174	0.0003
DDE?	0.025446	0.015847	1.605715	0.1090
Fixed Effects				
AGS--C	-0.078133			
BC--C	-0.218994			
BCS--C	-0.114259			
CAMP--C	-0.030790			
COAH--C	0.008681			
COL--C	-0.043036			
CHIA--C	0.001916			
CHIH--C	-0.009237			
DF--C	-0.011783			
DUR--C	0.071069			
GUA--C	0.030196			
GUE--C	0.111359			
HID--C	0.055765			
JAL--C	0.036502			
MEX--C	-0.043159			
MICH--C	0.114281			
MOR--C	-0.021153			
NAY--C	0.055031			
NL--C	-0.118530			
OAX--C	0.023089			
PUE--C	0.015349			
QUER--C	-0.049267			
QR--C	-0.242927			
SLP--C	0.068969			
SIN--C	0.027200			
SON--C	-0.042395			
TAB--C	-0.039375			
TAM--C	-0.030093			
TLAX--C	-0.033883			
VER--C	0.043031			
YUC--C	0.016040			
ZAC--C	0.091777			
Weighted Statistics				
R-squared	0.114663	Mean dependent var		0.147559
Adjusted R-squared	0.047564	S.D. dependent var		0.227067
S.E. of regression	0.221601	Sum squared resid		23.32582
F-statistic	1.708865	Durbin-Watson stat		2.112235
Prob(F-statistic)	0.007468			
Durbin-Watson stat	2.182128	Prob(F-statistic)		0.000000



Políticas para la disminución de la pobreza en México: Consideraciones a partir del Programa Oportunidades

■ Raúl Eduardo López Estrada

Resumen

Partiendo de un examen de las evaluaciones al programa Oportunidades y de la encuesta “Lo que dicen los pobres”, el objetivo de este artículo es mostrar, que tanto el programa Oportunidades como la política social mexicana, todavía requieren adecuaciones sugeridas por instituciones externas. Además de ello, es importante atender sugerencias relativas a la necesidad de reformas estructurales para el crecimiento económico, disminuir la desigualdad social, mejorar los procesos democráticos y la participación ciudadana, para favorecer la creación de empleo para los pobres y el incremento de sus ingresos económicos.

Palabras clave:

Pobreza; Política social; programa Oportunidades; encuesta “Lo que dicen los pobres”; México.

Clasificación

Abstract

Starting from an examination of the *Opportunities Program Evaluations and Inquiry, "What Poor People Say"*, the objective of this article is to show how much the Opportunities Program (including social Mexican politics), still requires adaptation suggested by external institutions. Beyond that, it is important to keep in mind relative suggestions necessary for structural reform and economic growth. In order to achieve a decrease of social inequality and to improve democratic processes, there needs to be citizen participation to create favorable employment directly to the poor and increase their income.

Keywords:

Poverty; Social Politics; the Opportunities Program; inquiry "What poor people say;" Mexico.

Políticas para la disminución de la pobreza en México: Consideraciones a partir del Programa Oportunidades.

Raúl Eduardo López Estrada

Introducción

En este trabajo se pretende aportar una contribución al conocimiento de las acciones públicas que el gobierno mexicano ha emprendido para disminuir la pobreza en el país. En el abordaje de éstas se podrá observar que ha habido aciertos, pero también errores, en los que como investigadores sociales estamos obligados a reflexionar. De esta manera, podremos contribuir al establecimiento de mejores prácticas de gobierno, sobre todo cuando los análisis se realizan desde un punto de vista multidisciplinario.

El examen de este tema deriva también del

interés de las ciencias sociales por incidir tanto en la construcción, como en la implementación de las acciones relativas al bienestar de la población. Las aportaciones analíticas que se hicieron desde la aparición de los primeros Estados modernos, cuando se pusieron en marcha acciones de bienestar social¹, son una muestra del compromiso que se adoptó por parte de la academia desde aquellos años en relación con el ejercicio del Estado².

El tema de la pobreza en México no es nuevo, los análisis tienen ya una larga tradición y las políticas sociales para disminuirla adquirieron importancia en la segunda mitad del siglo pasado cuando se pusieron en marcha programas de desarrollo por parte del gobierno federal (Pider, Coplamar, Sam)³.

1 El estudio de las políticas sociales ha sido un tema ampliamente abordado desde la aparición de los primeros Estados modernos. Su importancia se relaciona íntimamente con el logro del desarrollo y como un instrumento para el bienestar de la población. En este marco, el desarrollo de las políticas sociales ha estado permeado por la necesidad de mitigar el empobrecimiento de la población y la presión de los trabajadores organizados para mejorar sus niveles de vida (Soria Víctor M., 2000; Brachet-Márquez, V., 2005).

2 Himmelfarb, Gertrude (1988).

3 La primera estrategia para el combate a la pobreza en México buscó disminuir la brecha entre la población urbana y rural con los programas: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y, el Sistema Alimentario Mexicano (Sam) Ordoñez (2002). El primero, inició en 1973, con el objetivo de promover el desarrollo rural y detener la migración rural-urbana (Ordóñez, 2002). Su administración fue asignada a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1980, se le cambió el nombre a Programa Integral para el Desarrollo Rural el cual duró hasta 1982. El Pider fue el primer programa multisectorial, descentralizado y participativo, y también, el primer programa antipobreza basado en la coordinación y colaboración entre secretarías y dependencias federales y estatales (Cordera, 2005). Una característica importante del Programa fue la promoción de un enfoque en donde los proyectos eran propuestos por la comunidad y los beneficiarios jugaban un papel importante en su ejecución. A pesar de esta orientación, la burocracia gubernamental, la falta de capacidad de los estados, de los municipios y la indiferencia de las comunidades limitó su impacto (Herrera, 2009). El segundo programa, se puso en marcha en 1977 y al igual que el Pider, estuvo en vigencia hasta 1982. El objetivo del Coplamar fue estudiar y atender las necesidades de las áreas rurales deprimidas y los grupos marginados (Campos y Vélez, 1994). Con esta orientación se consideró que el crecimiento económico no era un fin sino un medio para el desarrollo humano y que éste debería manifestarse en el grado de satisfacción de necesidades básicas (Campos y Vélez, 1994). En 1979, el Coplamar fue ampliado territorialmente así como su oferta y diversificación de servicios. El tercer Programa (Sam), estuvo vigente entre 1980 y 1982, éste fue una de las soluciones implementadas para la pérdida de la autosuficiencia alimentaria en México (Cordera y Cabrera, 2008). Los objetivos del programa fueron mejorar la producción agrícola y ofrecer subsidios en productos básicos (Barkin, 1987). A pesar del éxito del programa hubo críticas debido a su alto costo y a que los subsidios iban dirigidos a los productos en lugar de a los consumidores (Campos y Vélez, 1994). Estos programas: Pider, Coplamar y el Sam fueron iniciativas de la oficina presidencial. Campos y Vélez (1994) afirman que una de las principales fallas en su implementación fue la falta de coordinación intersectorial.

Este interés del gobierno mexicano obedeció a la visibilidad del crecimiento exponencial de los pobres cuando los modelos de crecimiento económico no tomaron en cuenta sus efectos. En este contexto, la elaboración de una política social que atendiera a los grupos en desventaja siguió caminos diversos influida por los resultados de estudios y por los intereses político-económicos del país.

En las páginas que siguen se abordará el objetivo del artículo que consiste en un examen de las evaluaciones del programa Oportunidades y de la encuesta “Lo que dicen los pobres”, con la finalidad de exponer que tanto el Programa Oportunidades, como la política social mexicana, requieren todavía adecuaciones sugeridas por instituciones externas y analistas sociales. En la primera parte, se presentan elementos que permiten una comprensión de cómo se exacerbó la pobreza y qué se está haciendo para disminuirla. Para ello, se hace un breve recuento histórico sobre el vínculo que existe entre el crecimiento económico y la política social; después se menciona el resultado de este proceso social, y posteriormente se examina la manera en que se ha estructurado la acción gubernamental para reducirla. En la segunda parte, se exponen brevemente los resultados de las evaluaciones al programa Oportunidades realizadas por diversas instituciones, incluyendo algunos elementos de la encuesta “lo que dicen los pobres”. Esta presentación de resultados pretende constituir una base sobre la cual se estructura la tercera parte de este trabajo, que consiste en el planteamiento de algunos puntos que pueden ser importantes para la reorientación de la política social: el problema de la desigualdad, la democracia y la participación ciudadana, así como la necesidad de emprender reformas

estructurales para crear una base sobre la que se pueda fincar el crecimiento económico y la acción social del gobierno.

Además de tales sugerencias, en la conclusión se subraya que el problema de la pobreza en un país es holístico, y que para disminuirla las ciencias sociales desempeñan un papel importante no sólo en su estudio, sino también en la planeación tanto macro como microsociales y en la ejecución de las políticas de bienestar. En este discurso, debemos subrayar, no se pretende ser exhaustivo en el tema; el debate está abierto, y seguramente la riqueza de las ideas será la mejor guía para su reorientación.

■ Pobreza y Acción Gubernamental

1.1. Crecimiento económico y política social

El examen del sistema de bienestar social en cualquier país es una tarea compleja, en él se conjugan hechos sociales, económicos y políticos que exigen análisis que sobrepasan los abordajes parciales. Un ejemplo de esa afirmación lo proporciona la historia del crecimiento económico de México y la aplicación de la política de bienestar que, como proceso, generó grandes cambios que alteraron profundamente la vida social, sobre todo en lo relativo a la distribución del ingreso y el desarrollo desigual. Brevemente, podemos mencionar que a raíz de la Revolución Mexicana, a principios del siglo pasado surgió una de las sociedades, políticamente hablando, más estables de América Latina, pero también una de las más inequitativas. Ni el rápido crecimiento económico, entre 1940 y 1970, ni el incremento de la producción petrolera (desde finales de los años 70)

modificaron las desigualdades del ingreso, aunque ambos factores generaron cambios en la actividad económica (Ward, 1989).

La ideología que estuvo en la base de este proceso fue diversa y correspondió con el contexto económico político y social en donde se implantó. De acuerdo con Gendreau (2000: 412), los diversos modelos de desarrollo que se siguieron en América Latina, desde el primer cuarto del siglo pasado, correspondieron con una concepción específica del Estado y la política social. En esta situación se observaron cambios en los procesos de desarrollo y los valores que los sustentaron. De manera resumida podemos decir que la transformación se tradujo en una sociedad desigual, en la que podemos constatar, entre otras, las grandes diferencias en relación con la percepción del ingreso.

Frecuentemente se ha afirmado, que una etapa crucial en el proceso del crecimiento mexicano se inició en los años 40 cuando se implantó el modelo de “sustitución de importaciones”. En éste modelo, el crecimiento del mercado interno tuvo una importancia central, donde *el Estado integró la política social a la económica*, principalmente a través del empleo, el salario, y la inversión en infraestructura y servicios (Gendreau, 2000: 411). Este período, llamado también *la etapa de subsidios generalizados al consumo* (Secretaría de la Presidencia, 2001:15), duró hasta los años 70. En él hubo altas tasas de crecimiento económico que beneficiaron, a través de subsidios al consumo, a las clases medias en expansión. De cierta manera *se trató de un subsidio indirecto para los bajos salarios que pagaba el creciente sector industrial*. En tal esquema *el sector rural jugó un papel fundamental,*

al proveer insumos de bienes primarios y recursos naturales a bajo costo al sector industrial. Pero para sostener este apoyo, también se debieron otorgar subsidios al campo y se realizaron redistribuciones de tierra para la producción.

Esta orientación del gobierno tuvo sus efectos hacia fines de los años 60 y principios de los 70, cuando el contexto social mexicano mostraba ya los altos costos sociales del crecimiento económico. Dicha situación motivó los movimientos de protesta social de 1968 y 1971, en los cuales se exigía un cambio de la política del “desarrollo estable” por otra más equitativa que el gobierno llamó “El desarrollo compartido”.

A pesar de lo anterior, la promesa de efectuar cambios estructurales en la economía no se realizó; en cambio surgieron desequilibrios y una errática expansión económica. Muestra de ello fueron las “depresiones económicas”, las devaluaciones ocurridas durante los años 70 y principios de los 80, además de una drástica caída de los precios del petróleo, todo lo cual originó *la crisis de la deuda que llevo al país a una severa recesión económica*.

Durante ese período se *consideraba prohibitiva una amplia red de subsidios y se redujo el gasto social enormemente con el fin de disminuir el déficit público*. En una situación caracterizada por una creciente inflación, por la devaluación del tipo de cambio y por las contracciones del producto interno bruto, *la prioridad de la política económica era estabilizar la economía*. Por eso se desmanteló el sistema de subsidios y la política social pasó a segundo plano. Esta última, lejos de considerarse como un motor de crecimiento, se veía como

un obstáculo por sus efectos negativos sobre el déficit público. En este caso también, *la población mexicana pagó caro el mantenimiento del sistema porque se favoreció la concentración de la riqueza*. Lo anterior muestra entonces una época en donde se observó el rompimiento paulatino del vínculo entre la política social y la económica.

A finales de los años 80 se iniciaron las primeras *reformas estructurales*. En esta etapa el gobierno reconoció que los grupos menos favorecidos eran quienes más habían sufrido por el estancamiento de la economía. La estrategia, entonces, fue implementar el Programa Nacional de Solidaridad (Solidaridad). Éste contaba con dos características que lo hacían distinto de las políticas sociales anteriores: por un lado, se basaba en el principio de que cuando se tienen recursos escasos *una alternativa para hacer mayor el efecto de los programas, era canalizar los beneficios exclusivamente hacia la población objetivo*. Esta estrategia constituía la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general. Por otro lado, el programa tenía como objetivo la participación de la población beneficiaria en la toma de decisiones respecto tanto de los beneficios que se otorgarían como de su monto (Presidencia de la República, 2001).

No obstante, en la evaluación de las acciones emprendidas la mayoría de los críticos coincidió en que no se cumplió con dicho programa, y que sólo fue un paliativo social, un esfuerzo del gobierno para resarcir a una población afectada por sus políticas económicas (Dresser, 1994).

A pesar del esfuerzo del Programa Solidaridad, el balance de este período

de construcción nacional concluye que se trató de un proceso histórico en el cual los mexicanos aceptamos la imposición de las orientaciones económicas del gobierno. El poder gubernamental, apoyado políticamente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por los intereses económicos de los más ricos, impuso al país una dirección que no contribuyó a disminuir la desigualdad. La tradición colectiva de cooperación, que alguna vez existió en México, fue borrada por la imposibilidad de la población de participar en procesos democráticos, en la orientación de la economía y en la definición de las políticas sociales. Por otro lado, las crisis económicas cíclicas, el crecimiento demográfico y la urbanización, así como la influencia de los medios de comunicación –sin ser exhaustivo– contribuyeron a desarrollar una ideología individualista entre los mexicanos. Así, la población cambió sus valores para “ganarse la vida en situaciones críticas”. En este contexto, la Política Social del gobierno para la Disminución de la Pobreza, pasó a la historia como letra muerta, sin una crítica severa ni cuestionamientos porque fue impuesta a la población y porque ésta no tuvo la oportunidad de participar en su elaboración.

Después de la primera mitad de la década de 1990, hubo cambios que repercutieron tanto en el crecimiento de la economía como en la acción del Estado en el bienestar social. A partir de 1996, después de una crisis por el mal manejo de la economía, se inició un período de *recuperación del crecimiento*, y así, el gobierno pudo nuevamente destinar mayores recursos a los programas sociales; pero, paralelamente,

México ya se estaba integrando cada vez más a los mercados mundiales en el proceso de globalización⁴. Este cambio tuvo consecuencias importantes en la política social, porque sentenciaba que si México aspiraba a ser un país competitivo económicamente, el tener amplios sectores de la población viviendo en la marginación constituía una desventaja en los mercados mundiales (Secretaría de la Presidencia, 2001: 15).

Ante tal perspectiva surgió el *Programa Progresá*, cuya principal característica era proporcionar beneficios a la población en pobreza extrema. Este programa fue una versión mejorada del Programa Nacional de Solidaridad, y con él siguió una etapa de acciones focalizadas del gobierno para disminuir la pobreza extrema en el país. Esta política continúa hasta nuestros días en una versión ampliada

(el Programa Oportunidades) y con mayores recursos económicos.

En resumen, la *política social ha estado vinculada estrechamente con la dinámica económica general del país, con la confrontación de grupos políticos, con una filosofía acerca de la acumulación y distribución de la riqueza, y con la economía internacional*. En este contexto, la atención del bienestar social ha estado sometida a los vaivenes de una situación de inestabilidad general de la economía en los últimos años y a la prioridad de conservar un sistema de beneficio para los sectores que detentan el poder económico.

Mantener un crecimiento sin crisis estructural fue posible gracias a la regulación burocrática-corporativa, y al apoyo del presidencialismo, así como de la coalición revolucionaria/partido de Estado⁵. Así, la política social mexicana

4 Sin que el objeto de este trabajo sea el abordaje de este proceso, es importante mencionar que en la explicación de las consecuencias del cambio de la política mexicana debe considerarse la influencia que ejerció el paso paulatino de una economía cerrada a una global en donde los mercados y la influencia de organismos internacionales determinaron progresivamente las nuevas orientaciones de México tanto de lo económico como lo social. Se ha mencionado en algunos estudios como el de Sanchez (2009), que ante los problemas de competitividad de las empresas mexicanas en el extranjero durante los ochentas, el gobierno mexicano puso en marcha medidas sugeridas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, para suplir la baja eficiencia del Estado en la asignación de recursos a la economía y los obstáculos que enfrentaban las empresas exportadoras. Así, se buscó la eliminación de las barreras al libre juego de las fuerzas concurrenciales en un mercado abierto, incidiendo en la aceleración de la apertura comercial y eliminando los monopolios distributivos vigentes durante el proteccionismo estatal; la privatización de las empresas paraestatales y de los bancos comerciales nacionalizados en 1982, y la desregulación de las operaciones de los intermediarios en el sistema financiero.

En este contexto se formuló el Plan de Desarrollo 1983-1988, en donde se enfatizaron ajustes económicos, entre los cuales destacaron, la prioridad de la inversión foránea directa, el compromiso de las empresas extranjeras de contribuir a la sustitución de importaciones y la producción de bienes y servicios en escalas internacionalmente competitivas. Además en 1984, el Programa Nacional para la Promoción de la Industria y el Comercio Exterior 1984-1988, incluyó la protección y promoción del comercio exterior y, la promoción y regulación de la industria.

De esta manera fue eliminada progresivamente la política proteccionista previa a 1983; paralelamente, hubo una caída de los salarios reales, la contracción del mercado interno y la política de liberalización comercial, que se aceleró a partir de 1985 (Sanchez, 2009). Así, a partir de este último año, "la apertura al comercio exterior vía la desgravación de las importaciones se llevó a cabo con sigilo, se pasó de un régimen de elevados aranceles y una inmensa mayoría de renglones de importación sujetos a licencia previa, a una nueva situación, en la cual el arancel máximo se redujo a 20% y las licencias previas dejaron de ser la regla para convertirse en la excepción" (Mancera, 1993: 18, citado por Sanchez, 2009). Asimismo, en este proceso, México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), comprometiéndose a eliminar los precios oficiales de referencia, a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y a reducir el arancel máximo a 50% (que en 1988 ya había descendido a 20%). (Clavijo, 2000: 21, citado por Sanchez, 2009).

La tendencia hacia la apertura comercial continuó durante los 90s cuando México siguió las políticas del Consenso de Washington impuestas por los organismos financieros internacionales para impulsar su crecimiento económico. Estas políticas se centraron en: disciplina fiscal; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma impositiva; liberalización de los tipos de interés; un tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio internacional; liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; privatización; desregulación; y, derechos de propiedad. Lo anterior muestra que gradualmente México durante los ochenta privilegió una política económica desvinculada de la política social, situación que contribuyó para el crecimiento de la población en pobreza.

S. Soria (2000: 21).

ha pasado por diversas etapas en las que tanto lo político como el contexto económico han sido prioritarios. La intervención del Estado ha estado caracterizada por muchos cambios en relación con su población pobre; *se ha crecido económicamente, aunque con desequilibrios pronunciados* (Madison, 1993). Esto, indudablemente, no se ha modificado con los gobiernos recientes, los cuales han paliado los efectos de las crisis económicas y han continuado la implantación del modelo neoliberal. Es notorio el exiguu efecto que han tenido los programas gubernamentales en las comunidades desfavorecidas. México es todavía un país donde imperan la pobreza y las contradicciones sociales.

1.2 Las acciones de la política social y el Programa Oportunidades

Lo que precede muestra que durante el último siglo México estuvo inserto en una dinámica peculiar de desarrollo que generó transformaciones sociales y económicas sin precedentes. En esta dinámica el desarrollo no tuvo el mismo efecto en todos los grupos sociales. Los cambios ocurridos en el proceso de crecimiento de la economía mexicana, tuvieron un impacto significativo en la distribución del ingreso que motivó la existencia de grupos en pobreza. Ya desde 1984 había aproximadamente 15 millones de individuos en condiciones de pobreza extrema. A finales de la década (en 1989) las personas cuyo nivel de gastos se encontraba por debajo de la línea de pobreza extrema

aumentó a 18 millones, de los cuales el 70 % se encontraron en el medio rural, y para 1998 se estimó que esta cifra aumentó a 26 millones de personas, según declaraciones del secretario de Hacienda⁶. Durante el año 2000, se consideró una cifra aproximada de 40 millones de pobres en el país y, recientemente, se asume que la mitad de la población vive en pobreza y un quinto en pobreza extrema. Dichas cifras, como se afirmó anteriormente, están muy relacionadas con la manera en que se desarrollaron la dinámica económica y las políticas sociales.

Actualmente en la definición de la pobreza se hace énfasis en un fenómeno general de desarrollo insuficiente⁷, “se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación precaria en la que carece de *capacidades y/o oportunidades de desarrollo*” (Vélez, 1994: 7). Para el caso de la aplicación de la actual política social en México, esta definición parece constituir una orientación importante, ya que el fenómeno de la pobreza se asocia con la desigualdad y con múltiples dimensiones, como: capacidades humanas (educación, salud), acceso a la infraestructura, ingresos, vulnerabilidad y la inclusión social. Estas dimensiones pueden considerarse como una aproximación al tratamiento que hace Amartya Sen del bienestar, en términos de la libertad (o capacidad) de una persona de elegir su vida, dependiendo de sus capacidades humanas y de su habilidad para convertirlas en “seres y haceres” (Sen, 1999). Cabe agregar que el contexto económico determina en gran parte esta habilidad, ya que interviene en las

⁶ Acosta y Pérez (1998: 6).

⁷ Hubo innumerables concepciones de la pobreza, dependiendo de los intereses de investigación lo cual motivó un problema de consenso para la adopción de una definición. Boltznivik (1994), dice al respecto que “finalmente... la definición y medición de la pobreza depende de los objetivos que se persigan con su estudio”. En este sentido el concepto no es unívoco, sino adquiere un significado en contextos específicos.

oportunidades de trabajo y en el escenario político y social.

Este enfoque de la pobreza ha sido considerado en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo Social desde el inicio de la década de los años 2000: “...la estrategia: Superación de la Pobreza: una tarea contigo, asume como objetivos reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y fortalecer el tejido social a través de fomentar la participación y el desarrollo comunitario” (Secretaría de la Presidencia, 2001: 19).

Con dichos objetivos el gobierno federal ha pretendido que todos los ciudadanos puedan satisfacer, como mínimo, sus necesidades básicas, concentrando las acciones en disminuir la población con mayores carencias, en apoyar el desarrollo de sus capacidades a través de la educación, la capacitación laboral, la salud y la nutrición; asimismo, busca apoyar las iniciativas de las comunidades y las organizaciones de la sociedad orientadas a la superación de la pobreza. Esta estrategia ha correspondido, entonces, a la política social para lograr los objetivos mencionados. Así, “La política social viene a ser la ejecución del concepto de bienestar social mediante un conjunto de acciones tendentes a mejorar las condiciones de vida en lo social, económico y jurídico, de manera que se favorezca la igualdad entre los ciudadanos” (Diéz, 1994: 110).

En un sentido amplio esta definición engloba acciones gubernamentales para

toda la población mexicana y que no son exclusivas para la población pobre. Un ejemplo lo proporciona la acción gubernamental en relación con la educación, la salud y la vivienda. Para el caso que nos ocupa –relativo a la política social para disminuir la pobreza– debe especificarse que ésta es parte de la política social general; aunque las dos están vinculadas estrechamente dado que la pobreza se relaciona con la carencia de capacidades y oportunidades que están implícitas en la política social que se aplica a toda la población.

Un aspecto importante que debe destacarse es que la acción gubernamental mexicana para la disminución de la pobreza, además de diferenciarse de la política social general tiene el carácter de focalizada. Con ella se pretende apoyar a los sectores menos favorecidos (pobreza extrema) para que puedan acceder a oportunidades en relación con los demás sectores de la población. En este sentido, la operacionalización de ésta se realiza a través de múltiples instituciones que tienen como eje a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)⁸. Es a través de ella que se ha buscado contribuir a los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo.

A su vez, la Sedesol asignó, desde el inicio de la década del 2000, a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano la tarea del mejoramiento de los niveles de bienestar de la población así como desarrollar sus capacidades para que haya mayor equidad e igualdad en las oportunidades, fortalecer la cohesión y el capital social, y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. Para lograr estos fines la Subsecretaría creó

8 En lo sucesivo se utilizarán estas siglas para referirse a esta institución.

diversos programas, entre los que destacan: Hábitat, Microrregiones y Oportunidades. El primero aborda la atención de la población pobre en relación con la vivienda y los servicios de infraestructura en el medio urbano; el segundo atiende principalmente la extrema pobreza, sobre todo aquella derivada de las diferencias regionales y de la enorme disparidad que existe entre el sector rural y el urbano⁹. Con este programa se busca distribuir los recursos destinados a la inversión en capital humano, la construcción de infraestructura social básica y la generación de oportunidades de empleo e ingreso, al poner en marcha proyectos en localidades. Estos proyectos se han aplicado en 250 microrregiones que agrupan 476 municipios. Además de estas acciones, la Sedesol también vincula el trabajo que realizan los organismos coordinados que actúan en el medio rural¹⁰, así mismo las actividades que llevan a cabo los gobiernos estatales y los municipales con el fin de disminuir la pobreza.

Por lo que respecta al tercero, Oportunidades, es un programa interinstitucional, en el que participan: la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, así como los gobiernos estatales y municipales. Su objetivo principal es mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, mediante el acceso a tales servicios y la entrega de

apoyos monetarios (Diario oficial de la federación, 2003). Este Programa llega a cerca de 60 por ciento de la población que vive en pobreza extrema, en áreas rurales,

■ Las Evaluaciones al Programa Oportunidades¹¹

En las páginas que siguen se presentarán de manera resumida, algunos comentarios sobre evaluaciones realizadas por diversas instituciones al Programa Progres-Oportunidades. Sin embargo, es conveniente aclarar que, para el tratamiento de algunos temas, la información utilizada es parcial y no se abordan todos los ámbitos de la actuación del gobierno en relación con la política social dirigida a la pobreza.

2.1 Las evaluaciones al Programa Progres-Oportunidades

Diversas instituciones e investigadores designados por la Sedesol, han participado en evaluaciones externas sobre la política social mexicana realizada por el Programa Progres-Oportunidades durante la década del 2000. Entre ellas destacan, sin orden de importancia: el Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI) y Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)¹², durante 2000. En 2001 el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y CIESAS). En 2002 el

9 Para los propósitos del PND la República Mexicana se dividió en cinco regiones. Se tomaron en cuenta los municipios que presentaban grados de marginación alto o muy alto, de acuerdo con la clasificación elaborada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), considerando como base los datos del Censo de Población y Vivienda 1995 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI, 1996).

10 Organismos Coordinados: Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza); Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (Corett); Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo (Diconsu); Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas Sociales (Fonaes); Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart); Instituto Nacional Indigenista (Ini); Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol); Leche Industrializada Conasupo (Liconsa).

11 En el análisis de la política social es importante precisar los propósitos perseguidos, los criterios metodológicos aplicados y además el impacto de tal política. Para los fines de este trabajo no se realiza un examen detallado de estos lineamientos, por lo que se sugiere al lector que quiera profundizar sobre estos aspectos consultar el sitio: <http://evaluacion.opportunidades.gob.mx:8010/es/index.php>.

12 En lo sucesivo se utilizarán estas siglas para designar a esta Institución.

Instituto de Salud Pública (INSP)¹³ realizó cinco estudios de evaluación al Programa y el CIESAS, produjo dos documentos de evaluación cualitativa. En 2003 el INSP coordinó tres estudios de evaluación del Programa y el CIESAS realizó un documento con los resultados de una evaluación cualitativa. También en el 2003 el Banco Mundial realizó una evaluación del impacto del Programa. En 2004 el INSP y el CIESAS coordinaron la evaluación de impacto del Programa en salud, educación y alimentación. En el 2005 el INSP, el Colegio de México (COLMEX) y El Colegio Mexiquense realizaron una evaluación del Programa. En el 2006 la Sedesol coordinó la evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006. En el 2007 por encargo de la Sedesol, Paul Gertler; Alan Fuchs y Jennifer Sturdy realizaron la evaluación de impacto del componente energético del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En el 2008 el INSP y el CIESAS realizaron la Evaluación de impacto del programa oportunidades (1997-2007). En esta evaluación participaron: Jere R. Behrman, Lia Fernald, Paul Gertler, Lynnette M. Neufeld, Susan Parker (2008); Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez (2008) y Mercedes González de la Rocha (2008).

Sería imposible en este trabajo reseñar el impacto detallado de las acciones emprendidas por Oportunidades. No obstante, es posible afirmar de acuerdo a las instituciones evaluadoras, que los resultados ubican a éste como uno de los programas más importantes del gobierno de México, ya que su cobertura se ha ampliando por etapas, ha beneficiado a

cerca del 40 % de las familias en las zonas rurales, y que paulatinamente ha extendido sus acciones a las zonas semiurbanas del país.

Otros resultados indican una buena gestión (de cada peso gastado, 91 centavos llegaron a la población beneficiaria). También se encontró que los mecanismos de focalización del Programa fueron efectivos al incluir a las localidades más pobres del país y, dentro de éstas, a los hogares más pobres. Asimismo, se ha mencionado que el programa redujo la pobreza monetaria de los beneficiarios de manera importante. Además, estos resultados sugieren que las mayores reducciones de pobreza se estaban alcanzando en los hogares más pobres de entre los pobres.

Otras conclusiones generales refieren a que: el programa está cumpliendo con sus objetivos y que está disminuyendo –de manera modesta pero palpable– la vulnerabilidad de los hogares beneficiarios. Se afirma que, el Programa ha tenido efectos positivos importantes en la inscripción de niños en la escuela (primaria y secundaria), en la salud y en la nutrición de los niños y adultos del hogar, así como en el gasto en alimentos. Por lo que respecta específicamente al ámbito de la Educación, el programa a corto plazo propició un aumento en la matrícula escolar de primarias rurales entre 0.74 y 1.07% para los niños y entre 0.96 y 1.45% para las niñas (Levy, 2006). No obstante este leve aumento en primaria, el impacto a corto plazo del programa, en el tránsito de primaria a secundaria, fue de 5 a 8% para los niños y de 11 a 14% para las niñas (Cruz y otros, 2006). Por su parte, Parker (2005), comparó la matrícula de secundaria en áreas

13 En lo sucesivo se utilizarán estas siglas para designar a esta Institución.

rurales de 1997-98 con aquella de 2000-03, encontrando un incremento promedio de 24%. Este crecimiento fue mayor para las niñas (28.7%) que para los niños (15.7%). A mediano plazo, el impacto del Programa, mostró una disminución importante de la deserción escolar (10.29%) y en las tasas de reprobación (6.44%) (Cruz y otros, 2006). Por lo que respecta al área urbana, Parker (2005) encontró también un incremento del 4% en la matrícula de secundaria. Este aumento fue mayor para las niñas (entre 5.8 y 7.2%) por cada año escolar y para los niños (entre 1.7% y 3%). Así también, la matrícula en el primer año de preparatoria se incrementó en promedio 10.1%. De éste, el 9.1% fue para los varones y el 11.2% para las mujeres. Otro hallazgo significativo fue que las tasas de deserción escolar y reprobación disminuyeron un 4.5% para los niños y 10% para las mujeres (Cruz y otros, 2006).

No obstante estos impactos, es de notar que no hubo cambios significativos en el desempeño académico de los estudiantes (Escobar y González de la Rocha, 2008:271). Así también, a pesar de que se reconoce positivamente al Programa en la extensión de la permanencia de niños y jóvenes en la escuela, las familias beneficiarias opinan que los apoyos recibidos no son suficientes y que ahora se debe hacer un esfuerzo adicional para garantizar su permanencia en la escuela (Escobar y González de la Rocha, 2008).

Por otra parte, en el ámbito de la salud rural el impacto inmediato del Programa ha sido positivo. Gertler¹⁴ reportó aumentos de: 57% en las visitas a las clínicas, de 78% en el número de visitas de salud preventivas

y de 45% en visitas nutricionales. Así también, este autor confirmó incrementos en la demanda de los servicios relacionados con la planificación familiar (19%) y los servicios maternos (21%). En áreas urbanas, el impacto del programa a corto plazo, mostró que los beneficiarios aumentaron el número de visitas preventivas de salud en un 25% (para mayores de 50 años), 26% para aquellos entre 18 a 49 años, y 30% para los de 6 a 18 años. Paralelamente también se reportaron disminuciones de 20% en los días de enfermedad y de 5.7 días en el número de días de incapacidad para personas entre los 16 y 40 años (Cruz y otros, 2006). A mediano plazo el Programa impactó la salud general de beneficiarios en el medio rural. Así, hubo una disminución en el número de días de enfermedad, 20% para los niños de 0 a 5 años y 22% para las personas de 16 a 49 años. De la misma manera, se reportó una disminución de los días por incapacidad de 1.3 días para personas de 16 a 29 años (Gutierrez, Bautista, Gertler, Hernandez, y Bertozzi, 2005). Concomitantemente, en la salud reproductiva, hubo un aumento de 17.23% en el uso de métodos anticonceptivos para quienes se incorporaron al programa en la primera cohorte de 1998 (Cruz y otros, 2006). En la evaluación realizada en 2003 se analizó el impacto del Programa en la mortalidad materna e infantil, comparando municipios con los mismos niveles de marginación, uno con acceso al programa y otro sin acceso. Los resultados mostraron una disminución en municipios con acceso al programa de 11 y 2% en la mortalidad materna e infantil, respectivamente (Cruz y otros, 2006).

Asimismo, la nutrición de niños en el medio

14 Citado en Cruz y otros, 2006.

rural fue mejorada por el Programa en el periodo 2002-2004. Cruz y otros (2006), mostraron que hubo una disminución de 7.2% en la anemia en niños de 2 a 3 años de edad y también una baja en la presencia de baja talla para la edad de un 17.4% para niños de 2 a 6 años. En el medio urbano, la nutrición de niños de 6 meses de edad mejoró, éstos pesan en promedio medio kilo más y miden 1 centímetro más que niños en condiciones similares. Asimismo, la anemia en mujeres no embarazadas disminuyó en un 30%.

Otro impacto significativo del Programa se presentó en el consumo. En áreas rurales, la evaluación cuantitativa de Skoufias y Washburn¹⁵, mostró que entre 1998 y 1999 se dio un incremento en el gasto de consumo del 15%. Este aumento se presentó en el consumo de frutas y verduras y alimentos de origen animal como pollo, res y puerco. Más tarde, el estudio de Angelucci, Attanasio y Shaw¹⁶ en áreas urbanas, mostró un aumento en el consumo de 6% del cual, el incremento en alimentos fue de un 10% específicamente en proteínas y frutas. En general, las familias beneficiarias siguen considerando que aunque el programa les ayuda, el apoyo es aún insuficiente. No obstante, reconocen que el Programa ha permitido liberar parte de su presupuesto y destinarlo a otros gastos, además de que el ingreso fijo mensual del programa les ha abierto la posibilidad de ser sujetos de crédito para la compra de muebles o electrodomésticos (Escobar y González de la Rocha, 2008: 238).

Además de estos impactos positivos, en las evaluaciones se ha mencionado que es importante la continuación del Programa y,

que es necesario darle el tiempo suficiente para consolidar el efecto de las acciones respecto de la disminución de la pobreza. Pero también se ha concluido, que a pesar de los beneficios, el panorama laboral general de las localidades estudiadas no ha mejorado, lo cual disminuye los efectos positivos del Programa (Banco Mundial 2003a).

En general se ha insistido, en que a pesar de los esfuerzos realizados, la sola adquisición de habilidades y aptitudes no es suficiente para que las familias marginadas superen su condición de pobreza. Se ha argumentado que es imprescindible generar también oportunidades productivas bien remuneradas, así como medios que alienten y faciliten la integración de las familias pobres a los procesos sociales y económicos.

Además de estos resultados es importante mencionar algunos puntos subrayados por la evaluación del Banco Mundial (2003a). Esta institución afirma que México reconoce explícitamente tanto las múltiples dimensiones de la pobreza como las dimensiones complementarias de la acción pública, como son: el desarrollo humano, la generación de ingresos, la acumulación de activos físicos y la protección social. Pero también esta institución señaló, que no obstante la consideración de que el Programa ha avanzado, estimó que éste es difícil de evaluar. En general, no queda claro cómo la mayoría de sus programas se relacionan con el enfoque integral que es el núcleo de éste. El banco Mundial afirma que el manejo del grueso de las políticas sociales y económicas que afectan a los pobres, sigue concentrado en los sectores y en las Secretarías con poca integración al Programa para la toma de decisiones. Además, se mencionó que hay

¹⁵ Citado en Levy, 2006.

¹⁶ Citado en Levy, 2006.

una considerable variación en la focalización de los programas sociales, y en especial una debilidad en la vinculación de los programas sociales con los económicos.

También se afirmó que existen muchos retos. Entre los programas aún falta mucho para el logro de los objetivos. En muchos sectores la calidad de los servicios no es la adecuada; las políticas sociales para los pobres extremos están bien desarrolladas pero no así las políticas para el crecimiento de sus ingresos. Hay todavía mucho por hacer en relación con la pobreza moderada, sobre todo para incrementar la productividad tanto de los empleados que trabajan por su cuenta como de las empresas informales. La mayoría de los individuos que vive en pobreza extrema y moderada, sigue estando fuera del sistema de protección social formal y con riesgos de salud, desempleo o falta de ingresos en la vejez. Asimismo, hay importantes problemas institucionales que enfrentar, desde el fortalecimiento de la rendición de cuentas –especialmente en los gobiernos estatales y municipales– hasta la incorporación social de los grupos excluidos y la vinculación de las evaluaciones rigurosas con una administración basada en resultados.

No obstante estas observaciones, se ha reconocido que hay éxitos notables en programas específicos y que el Programa destaca por su efecto en la reducción de la pobreza y por atender a quienes viven en la pobreza extrema. El énfasis que hace la Sedesol en la evaluación debe reconocerse, y la introducción de la Ley General de Desarrollo Social es un intento importante para institucionalizar la estrategia de desarrollo social y permitir la continuidad en las administraciones gubernamentales.

De una manera resumida y bastante parcial, se

han descrito algunas de las conclusiones a que llegaron algunas evaluaciones. De todo ello se puede aceptar –fiándonos en su credibilidad– que la política social mexicana tiene puntos positivos en su implementación, pero que existen señalamientos puntuales que deben corregirse. Evidentemente, estas evaluaciones fueron realizadas por especialistas, cuyos resultados deben tomarse como un aporte importante que permitirá aplicar de manera renovada la política social. No obstante, no hay que olvidar que estas evaluaciones sólo aportan una percepción parcial de la acción del gobierno. Veamos ahora otra apreciación, esta vez “lo que dicen los pobres” acerca de su situación.

2.2. “Lo que dicen los pobres”

De una manera complementaria a las evaluaciones que realizó la Sedesol, en el 2003 se efectuó una encuesta con representatividad nacional, para los medios rural y urbano, así como para tres zonas geográficas del país, norte, centro y sur, en hogares en condiciones de pobreza de patrimonio. En esta encuesta, realizada por la empresa Ipsos-Bimsa, se aplicaron cuestionarios a tres mil hombres y mujeres de 45 municipios en 29 estados de la República. La encuesta <<Lo que dicen los pobres>> realizada por la Sedesol, tuvo como objetivos conocer las percepciones de la población pobre sobre su situación, así como obtener sus opiniones sobre el bienestar y la justicia social, la vulnerabilidad y la discriminación, las acciones institucionales y la valoración de los apoyos sociales. La gran importancia de esta encuesta radica en que permitió conocer la percepción de la población pobre, objeto de muchos programas sociales, y elaborar recomendaciones para mejorar la política social (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006).

El resultado de la encuesta muestra en-

señanzas que no deben omitirse por parte de los analistas y hacedores de la política social. Székely (2005), en su libro “Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza”, menciona además que estos resultados son una herramienta fundamental para la construcción del bienestar social y que las opiniones derrumban algunos mitos sobre la pobreza. Él es claro en su afirmación de que la pobreza no es un concepto romántico, y que para los pobres, la pobreza es, simple y llanamente, no tener que comer. Además, ellos no demandan subsidio ni regalo para enfrentar la pobreza, lo que quieren es una oportunidad de trabajo bien remunerado para poder mejorar su situación por ellos mismos. Otros puntos de su argumentación refieren a “La mayor parte de los pobres le tiene más miedo a quedarse sin trabajo, que a la muerte misma” y “Lo que más les afecta a los pobres es tener que pedir prestado” Székely (2005). Se observa entonces, a partir de lo anterior, que estas aseveraciones se relacionan íntimamente con el problema de empleo bien remunerado e ingresos insuficientes. Asimismo, en las respuestas a la encuesta, los pobres consideran falso que la pobreza haya disminuido en los últimos años. También mencionaron que los mexicanos no pueden disfrutar de: educación para la familia, de salud pública de calidad, de vivienda digna, de alimentación adecuada y de falta de un trato justo de las autoridades. Además, afirmaron que en México la sociedad trata a los pobres como ciudadanos de segunda y que hay discriminación; que el gobierno es la

principal causa de los problemas sociales y que no vale la pena ilusionarse con lo que él promete. Estos resultados indudablemente se contraponen con algunos aspectos destacados en las evaluaciones del programa Oportunidades.

Un punto ya mencionado por Székely relativo al trabajo, es también mencionado por los pobres. He aquí algunas preguntas y respuestas que valdría la pena rescatar por las instituciones que realizan la política social: ¿Qué es lo más importante para que su situación mejore?: *Más y mejores trabajos*, 52.1%. ¿Por qué no tiene posibilidades para mejorar su situación económica?: *No hay trabajo*, 41.9%. ¿Qué posibilidades cree usted que tiene para mejorar su situación económica?: *Pocas posibilidades*, 53.1%; *Ninguna posibilidad*, 14.7%.

Además de estas opiniones relativas al empleo, es importante mencionar algunas lecciones que deriva Székely (2005) del análisis de la encuesta <<Lo que dicen los pobres>>. Ellas refieren a: 1) hay que adaptar las acciones de política al ciclo de vida de las personas; 2) es necesario diferenciar los tipos de apoyo por género¹⁷; 3) hay que idear mecanismos de apoyo a los pobres que lleven a un progreso intergeneracional; 4) Elementos como la corresponsabilidad deben introducirse de manera diferenciada en el diseño de los programas, ya que no todos tienen la misma convicción de que su esfuerzo pueda hacer la diferencia 5)

17 Esta lección es apoyada por un estudio realizado por Orozco, Alba y Cordourier (2004), en relación a las coincidencias y disimilitudes en las que hombres y mujeres perciben la pobreza y el bienestar en relación con ellos mismos y en relación al sexo opuesto. Estos autores, en su abordaje de cuatro conceptos: satisfactores mínimos, vida digna, bienestar y pobreza, reconocen que una buena parte de las carencias que acompañan la condición de pobreza son percibidas en forma similar por hombres y mujeres; sin embargo, algunos aspectos sobre lo que significa tener una vida digna o lograr el bienestar se perciben y se viven de manera diferente en función del sexo. Estas diferencias percibidas por las mujeres se reflejan además, en su acceso a trabajo inestable y mal remunerado, la prevalencia de niveles inadecuados de salud y bienestar, su reducida participación en la toma de decisiones en lo social, familiar y su escasa participación a los sistemas políticos o su exclusión de los mismos. De aquí, se asume que la mujer pobre está situada en círculos de precariedad difícilmente superables.

No hay que apostarle todo a la organización comunitaria, ni tampoco al individualismo: un punto intermedio es la familia; 6) Para que los pobres mejoren su bienestar, no es suficiente darles lo que creemos que es necesario; es indispensable que perciban que su bienestar mejora, o puede mejorar; 7) El incidir sobre la percepción que los pobres tienen sobre ellos mismos puede cambiar el impacto de las políticas sociales y, 8) Los programas sociales hacen diferencia, y hay que fortalecerlos.

De lo anterior se puede afirmar que las evaluaciones al programa Oportunidades son importantes para redireccionar la política social; pero también, siguiendo a Székely es necesario escuchar a los pobres para resolver el problema de la pobreza. Estos últimos han destacado la importancia del empleo y los ingresos para mejorar su situación; en este sentido, se puede emitir una hipótesis plausible –que podría ser examinada con mayor detenimiento en estudios posteriores– del porqué los pobres opinan de una manera negativa en relación a su situación. Ésta se refiere a que los pobres no observan mejoras en sus salarios y en su modo de vida. Los salarios reales han crecido muy poco debido a la inflación, los impactos de crisis, depresiones económicas, alentamiento del crecimiento del PIB, entre otros; pero también, es importante agregar que en los momentos de crecimiento económico en el país, no ha habido un mejoramiento de sus ingresos.

■ Comentarios a la Política Social

¿Cuál es el balance de la situación antes expuesta? México ha puesto en marcha una política social respecto de la pobreza más estructurada y sistemática, y expansiva en el sentido de que se han invertido más recursos económicos y en donde parece abordarse bien la idea del desarrollo de capacidades y oportunidades planteada desde el Plan Nacional de Desarrollo Social (Secretaría de la Presidencia de la República (2001) como una estrategia de largo plazo, específicamente a 25 años.

El enfoque de desarrollo de capacidades y oportunidades es un aspecto interesante que ha tenido aceptación en los medios nacionales e internacionales dedicados al desarrollo. No obstante, no ha estado exento de críticas. Preciado afirma¹⁸ que *el paradigma del capital humano que busca desarrollar las capacidades de los individuos para que se incorporen al mercado no toma en consideración que la pobreza es consecuencia de condiciones estructurales que, de no modificarse, el programa tendrá resultados muy limitados*. También se ha argumentado que este programa, al igual que el anterior (Progresá), según Duhau¹⁹ “parte del supuesto heroico de que los pobres pueden superar por ellos mismos su condición de pobreza en tanto y cuando las externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura y el establecimiento de regulaciones adecuadas les proporcionen las oportunidades que les permitan desplegar su potencial productivo”.

A pesar de estos cuestionamientos, considero que el enfoque de la política social tiene

18 Citado por Gendreau, 2000:417)

19 Citado por Gendreau 2000, 417

aciertos y también concuerdo con la idea de que con recursos económicos limitados para atender el problema de la pobreza se haya decidido enfocarse en la extrema pobreza, dándole una orientación compensatoria, lo cual es importante. Ante la poca disponibilidad de recursos económicos se ha buscado, al menos, disminuir la brecha entre los más ricos y los más pobres, tanto en regiones como en grupos sociales.

A continuación se exponen cuatro puntos importantes derivados de las evaluaciones promovidas por la Sedesol que deben considerarse en la política social:

1. *El punto de la falta de claridad del programa Oportunidades en su vinculación con otros programas*, centralismo de las decisiones y evaluación deficiente de los programas se relaciona íntimamente con la manera en que se ha concebido y se está implementando la política social. En este sentido, el señalamiento del Banco Mundial (2003a) es preciso, cuando especifica que no queda claro cómo se relacionan los programas de esta estrategia con su enfoque integral. Además, es posible argüir que existe poca integración y exiguos acuerdos para la toma de decisiones entre sectores y secretarías cuya función tiene que ver con la pobreza. No es ocioso mencionar también, los diversos grados de variabilidad de la focalización de los programas y el escaso vínculo que existe entre la política social y la económica, a pesar de que hoy se asume su estrecha relación. Otra dimensión de este punto se refiere al centralismo de las decisiones. La instancia federal tiene una gran importancia en la implementación de la política social de la pobreza en comparación con las instancias estatal y municipal. A pesar de sus intenciones –al menos en el discurso– de realizar una desconcentración

y descentralización fiscal y administrativa, el gobierno federal ha avanzado poco en este sentido.

Una observación importante, también del Banco Mundial, es la relativa a la evaluación financiera. Esta institución ha insistido en el fortalecimiento de la rendición de cuentas, sobre todo por parte de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, es importante perseverar en el establecimiento de vínculos más estrechos entre la evaluación y una administración basada en resultados.

2. *El problema del empleo*. No se puede dejar de reconocer que uno de los problemas del mundo de hoy es el del empleo, y que esta situación está irremediamente unida con la pobreza. En el caso de México, como lo muestra la encuesta “Lo que dicen los pobres”, el empleo es una parte fundamental que debe atenderse. La estrategia, por lo tanto, es redireccionar la acción pública con una combinación de objetivos sociales y una política de empleo que relaciona directamente con la política económica. Esto nos lleva a medidas como las sugeridas por la OIT en 1964, en Ginebra, en su Recomendación R 122 que sugiere entre otros: el impulso del crecimiento económico, el aumento y la redistribución del ingreso, la mejora de la seguridad social, y diversas acciones fiscales y monetarias. Estas recomendaciones se insertan en el reconocimiento de que el empleo depende de cambios estructurales y de la actividad económica. A pesar de que en México se reconoce esta situación y hay serios intentos para incentivar el crecimiento económico, poco se hace para lograr el vínculo de lo económico y lo social para disminuir la pobreza. Sobre todo en lo relativo a la falta de coordinación y toma de decisiones en las instituciones públicas.

Ante tal situación la pregunta obligada es ¿Por qué no se ha reconocido esta necesidad importante de la actividad pública? Por una parte, el gobierno aborda el problema del empleo y sugiere que éste será solucionado a través de medidas económicas en diversos sectores. Sin embargo, su enfoque se presenta únicamente en relación con el empleo formal, pero no se reconoce que actualmente la informalidad es la manera más común de emplearse y constituye una de las pocas instancias a las que recurre la población pobre. Así también es necesario reconocer que hay una política de empleo tibia y desarticulada. En este caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la responsable de la política laboral, que tradicionalmente regula los intereses entre capital y trabajo, la Secretaría de Economía se encarga de la actividad empresarial y la Sedesol tiene a su cargo la implementación de programas de empleo para grupos vulnerables, incluyendo programas de microfinanciamiento para el autoempleo. En este sentido no existe claridad en quién es responsable del empleo en el país y también impide el logro de este vínculo necesario para disminuir la pobreza. Regresaremos sobre este tema en la parte relativa a las reformas estructurales necesarias para incentivar la economía nacional.

3 Inversión insuficiente en políticas sociales y en salud. Las cifras siguientes indican los gastos sociales como porcentaje del PIB que realizan algunos países: Argentina 20.5%; Chile 16.0%; México 9.1%, y Uruguay 22.8%. Indudablemente México aparece con las inversiones más bajas (CEPAL, 2001)²⁰. Por otra parte, aunque México durante 2004 aplicó una parte importante de su PIB en el sector de la educación que superan a las que

se han realizado en otros países de América Latina (Argentina, 4.6; Brasil, 4.0; Chile, 4.4; Costa Rica, 4.7; México, 5.1) (UNESCO, 2004), en el caso de la salud, los gastos todavía son insuficientes. La proporción del PIB en este rubro es notablemente baja en relación con otros países como podrá observarse a continuación: Argentina, 9.6%; Costa Rica, 9.0%; Chile, 8.0%; Brasil, 7.3%. Para el caso de México únicamente se invierte el 4.3% (Giugalde, Olivier y Nguyen Vinh, 2001).

4. Los resultados de la acción social del gobierno no se han difundido suficientemente. Los resultados de las evaluaciones realizadas al programa Oportunidades por parte de diversas instituciones, difieren de la percepción que se captó en la encuesta “lo que dicen los pobres”; lo cual indica, que las instancias encargadas de aplicar la política social deberán hacer esfuerzos importantes con el fin de que la gente, y particularmente los pobres, dispongan de la información pertinente que les permita tener una idea más clara de los problemas, y también favorecer su participación activa en la solución de la pobreza.

Lo mencionado anteriormente, muestra que los problemas vinculados con la pobreza son fundamentales y, dependiendo de cómo se aborde su solución podrá mejorarse la política social. A pesar de que ésta aparentemente está bien planteada en el papel y que ha recibido evaluaciones en general favorables, los problemas por resolver son múltiples y muchos de ellos no tocan directamente la política social, pero influyen enormemente en su desarrollo. Entre los problemas que es importante solucionar se pueden mencionar: la notable corrupción que todavía persiste en muchos

²⁰ Citado por: Roberts (2002: 403).

funcionarios del gobierno; la enorme deuda tanto interna como externa²¹, que no deja muchos recursos para aplicarlos en el bienestar social; los compromisos con instituciones internacionales; la baja inversión nacional y la extranjera para la creación de empleos; la fuerte dependencia de México de los Estados Unidos, país con el que se tiene 91 % del comercio exterior. Otro elemento de suma importancia y que tendrá que ser atendido de manera prioritaria es la solución del problema de la propiedad en el sector rural, donde todavía se arrastra una reforma agraria que en el pasado fue mal planteada. Indudablemente estos problemas son importantes para que la política social pueda funcionar adecuadamente en el tratamiento a la pobreza.

Además del panorama descrito, hay tres puntos importantes para emprender nuevas orientaciones de la política social y que complementan las recomendaciones de las instituciones evaluadoras de Oportunidades y las abordadas por Székeli (2005), ellos son: el problema de la desigualdad social, el proceso democrático y de representatividad ciudadana, y el *impasse* político que afecta las reformas estructurales.

3.1 La desigualdad

La literatura sobre el tema de la pobreza ha insistido, en repetidas ocasiones, en la necesidad de replantear el problema de la desigualdad. Ya desde 1998-1999, en el informe del Banco Interamericano de Desarrollo se comentaba que en nuestro continente existen las mayores desigualdades

en la distribución del ingreso. Asimismo, de acuerdo con sus estadísticas, “las zanjás que se han abierto entre los grupos de ingresos medios no son muy pronunciadas, pero entre el decil más rico y el anterior hay un abismo...y es 30 veces más grande que el decil más pobre” (BID, 2000). Lo cual significa que esta región tiene severos problemas de desigualdad social, situación que en el caso de México fue confirmada desde 1994, cuando “se encuentran coeficientes de Gini que fluctúan entre 0.47 y 0.60, dependiendo del método utilizado” (BID, 2000).

Lo anterior muestra una estructura económica-social que sin duda inhibe de manera determinante la participación de los pobres en la dinámica del desarrollo. Desde el gobierno del Presidente Miguel Alemán y en gobiernos posteriores, se ha venido argumentando que para distribuir equitativamente la riqueza, ésta debe crearse antes. Con esta tónica, lo único que se ha favorecido es la acumulación del ingreso en pocas manos, esta situación tiene una enorme similitud con lo que aporta el informe 1998-1999 del BID (2000), que menciona:

La evidencia empírica internacional no ofrece mayor soporte a estas teorías; al contrario, los estudios comparativos apuntan en la dirección opuesta: los países con menores niveles de concentración del ingreso tienden a crecer más rápidamente... De acuerdo con este enfoque, la desigualdad no sólo debe importarnos porque es un objetivo justificable en sí mismo por razones de justicia social, sino porque una buena distribución del ingreso es

21 En esta deuda deberá incluirse el financiamiento del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), que heredó las consecuencias de la crisis financiera de 1996.

favorable al crecimiento, el desarrollo y el bienestar colectivo (BID, 2000: 25).

Para el caso mexicano, un buen ejemplo que ilustra la omisión del problema de la desigualdad es la acción retardada para disminuirla a través de la distribución del ingreso; otro ejemplo es la falta de interés en impulsar elementos de política económica, tales como la reforma fiscal y una mejor remuneración del trabajo. Estas medidas entonces deben abordarse para mejorar la construcción del país.

3.2. Democracia y representatividad ciudadana

No es sólo con el fomento de las capacidades básicas (el programa Oportunidades) y la disminución de la desigualdad que se debe emprender un proceso de desarrollo, sino también con la creación de un sistema que favorezca la democracia y la participación de la población, tal y como lo menciona en uno de sus artículos Sen (1999). En este caso, el proceso democrático mexicano todavía no está consolidado. Los últimos procesos electorales han demostrado que los mexicanos están dispuestos a iniciar un proceso democrático, sin embargo, el camino que deberá recorrerse es todavía muy largo.

Pero no es sólo en relación con las elecciones para puestos públicos que debemos hablar de democracia, sino también en relación con el problema de la representatividad de una población que desea cambios. En este contexto, el problema de la existencia de grupos pobres *se relaciona en el fondo con una carencia de participación de la población en procesos democráticos que favorezcan la creación de un proyecto nacional de bienestar,*

de una vía propia de desarrollo. Este punto es importante, porque el Estado debe adoptar más decididamente una verdadera voluntad política, con el propósito de cambiar la situación y promover eficazmente la participación ciudadana en el proyecto de construcción nacional.

3.3. Lo político y las reformas estructurales

No obstante las múltiples acciones gubernamentales que se llevan a cabo en busca del progreso, existen enormes dificultades para que el país funcione mejor. Una de ellas es el *impasse* político actual. En este marco de lucha partidista por el poder, muchas de las iniciativas para reformar leyes y políticas han sido frenadas por el Poder Legislativo y muchas de las contrapropuestas no han sido aprobadas. La situación, entonces, es desalentadora, cuando no se vislumbran soluciones, al menos en el corto plazo, a problemas que inciden directamente en lo económico y lo social.

Actualmente existen problemas vinculados con la creación de empleo, y una constatación de ello es, la encuesta “Lo que dicen los pobres” además de que este lastre es reconocido por toda la población, incluido el gobierno. Indudablemente este último no es quien tiene que ofertarlo, pero sí es su obligación fomentarlo y crear una base estructural que permita a las empresas privadas hacerlo, lo cual es importante para impulsar el mercado interno y favorecer el bienestar. El reto es mayúsculo, pues existen variables vinculadas con el mercado que inciden en la inversión productiva nacional y extranjera, la estabilidad monetaria, el manejo de la inflación, entre otras, que no se pueden controlar directamente. No obstante, es imperativo,

para favorecer el empleo, que los proyectos de reforma fiscal, de reforma de la Ley Federal del Trabajo, el saneamiento de empresas públicas (Pemex, CFE), los

■ Conclusiones

No es errada la orientación que ha adoptado el gobierno mexicano para la disminución de la pobreza. El enfoque regional y de desarrollo de capacidades y oportunidades es un acierto que deberá complementarse con estrategias que incidan en los sectores urbanos en los que se concentra la mayoría de la población. A pesar de las críticas que puedan hacerse a la manera en que se maneja la política social respecto de la pobreza, es importante contextualizar su aplicación en un momento de cambios fuertes en lo político, lo económico y lo social. Esto tiene que ver con las recomendaciones a la política social actual; el gobierno se deberá ganar la confianza y el apoyo de la población, a través de una difusión clara de sus pretensiones. Lo que se logre en este sentido tiene mucho que ver con lo que sucederá en los próximos años; el logro de este respaldo permitirá la constitución de un Estado fuerte con una política social sólida para atacar la pobreza. En contrapartida, el gobierno deberá hacer compromisos para impulsar un verdadero proceso democrático, y crear un proyecto nacional en el que participen los mexicanos. Asimismo, se espera que el gobierno impulse la consolidación de un plan de crecimiento económico a través de la concertación política que contribuya a disminuir la desigualdad y que busque el desarrollo.

Posiblemente la solución al problema de la pobreza en un país no esté únicamente

en la elaboración de una política específica para su combate y tampoco en la puesta en marcha de programas de combate a la pobreza, desvinculados de acciones más amplias. La orientación de una estrategia efectiva consiste en insistir en un abordaje holístico del problema –en donde, entre otras, se tomen en cuenta las recomendaciones mencionadas en páginas anteriores– y, que además de acciones puntuales, a través de la aplicación de programas específicos y de estrategias en el ámbito local, se emprendan aquellas actividades relacionadas con las políticas económicas, acciones contra la corrupción, y la descentralización administrativa gubernamental, tal y como fue planteado en páginas anteriores. Indudablemente estas acciones, aparejadas con la emisión de leyes y reglamentos específicos adaptados a los cambios sociales, contribuirán enormemente al desarrollo del país.

No está por demás situar estas acciones en el contexto actual que vive México actualmente. Es importante trabajar intensamente en relación al clima de violencia que afecta la vida social mexicana. La solución de este problema es imperativa para permitir escenarios que favorezcan la inversión productiva y que se genere empleo. Sin esta condición será muy difícil que el país logre una mejor situación para la población.

En estas pretensiones de mejora de la política social, es indudable que las ciencias sociales tienen mucho que aportar para reconfigurar una nueva cultura del desarrollo y de la participación de la comunidad.

Referencias

- Acosta Córdova Carlos y Mónica Pérez (1998). "Ni Sedesol ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza: Vienen muy duros los datos," en: *Proceso*, núm. 1134, 1998.
- Barkin, D. (1987). The End to Food Self-Sufficiency in Mexico. *Latin American Perspectives*, 14(3), Agriculture and Labor), 271.
- BID (2000). América Latina frente a la desigualdad: Progreso económico y social en América Latina, *Informe 1998-1999*. Washington, D.C. BID.
- Boltvinik, Julio (1994). "Revisión de los métodos existentes para la cuantificación de la pobreza." En *Revista Trabajo Social*, enero-marzo, México. pp. 18-24.
- Brachet-Márquez, V. (2005). El Estado Benefactor Mexicano: Nacimiento, Auge y Declive (1822-2002). En: M. Adato, J. Boltvinik y A. Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo realidades y desafíos*. México, D.F.; Tamaulipas, México: Siglo XXI; Gobierno del Estado. 240-272 (2ª edición).
- Campos, E., y Vélez, F. (1994). La Pobreza Rural en México. En: F. Vélez y E. Campos (Eds.), *La pobreza en México causas y políticas para combatirla*. México: Fondo de Cultura Económica. 179-204.
- Cordera, R. (2005). *La política social moderna: Evolución y perspectivas*. Conferencia presentada en el taller: Gasto público rural, programas de desarrollo rural y políticas sociales.
- Cordera, R., y Cabrera, C. J. (2008). *La política social en México tendencias y perspectivas*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM.
- Cruz, C., De la Torre, R., y Velázquez, C. (2006). *Informe compilatorio. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Diario oficial de la federación* (2003). 8 de mayo de 2003.
- Diéz, José Ramón (1994). *El bienestar social: Concepto y medida*. Madrid. Popular.
- Dresser, Denise (1994). "Pronasol y política: Combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad." En Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*. México. Instituto Tecnológico de México y FCE, pp. 262-299.
- Gendreau, Mónica (2000). "El Progreso en el debate actual en torno a la política social: Reflexiones finales". En Valencia, Enrique y otros (coords.), *Los dilemas de la política social*. México. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y Universidad Iberoamericana.
- Giugale Marcelo, Olivier Lafourcade, Nguyen Vinh (eds.) (2001). *México: a Comprehensive development agenda for the new era*. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Gutierrez, J. P., Bautista, S., Gertler, P., Hernandez, M., y Bertozzi, S. M. (2005). "Impacto de Oportunidades en la morbilidad y el estado de salud de la población beneficiaria y en la utilización de los servicios de salud. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales." En: B. Hernández y M. Hernandez (Eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004: Tomo II Salud*. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Herrera, F. (2009). *Políticas Públicas para el Desarrollo Rural. Estudio de los programas de la Alianza para el Campo en México*. Mexico. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Himmelfarb, Gertrude (1988). *La idea de la pobreza*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Ipsos-Bimsa (2003). *Lo que dicen los pobres*. México. Sedesol.
- Juárez Bolaños, Diego y Raúl Eduardo López Estrada (2008). *Combate a la pobreza en México: balance y perspectivas del Programa Oportunidades*. Monterrey, N.L. México. Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Levy, S. (2006). *Progress against poverty : sustaining Mexico's Progreso-Oportunidades program*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Madison, Angus (1993). *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: México y Brasil*. México. FCE.
- Miguel Székely (coord) (2005). *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México. Sedesol, Ciesas, Anuiés, Porrua.
- Ordóñez, B. G. M. (2002). *La política social y el combate a la pobreza en México*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Secretaría de Desarrollo Social Oportunidades.
- Orozco, Alba y Cordourier (2004). *Lo que dicen los pobres: una perspectiva de género, serie de documentos de investigación 13*, México. Sedesol.
- Parker, S. W. (2005). Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. En: B. Hernandez y M. Hernandez (Eds.), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2003*.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*. México. Poder Ejecutivo Federal. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- Roberts, Bryan (2002). "Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social". En Rubén Katzman, y Guillermo Wormald, *Trabajo y ciudadanía*. Montevideo. Cebra.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. Nueva York. Knopf Press.
- Soria, Víctor M. (2000). *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*. México. Universidad Autónoma Metropolitana y Plaza y Valdés.
- Vélez, F. (comp.) (1994). *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*. México. ITAM y FCE.
- Ward, Peter (1989). *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. México. Nueva Imagen.
- Zúñiga, Víctor y Manuel Ribeiro (1990). *Marginación urbana en Monterrey*. Monterrey. Facultad de Filosofía y Letras, UANL.

Fuentes electrónicas

- Banco Mundial (2003a). *Evaluación del impacto del programa Oportunidades*. <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/4628b26bc65292fd86256c720063c13c/3f35379a6097af1d06256ed8006b6307?OpenDocument>.
- Banco Mundial (2003b). *La pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*. Washington Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial/SitioBM.nsf/4628b26bc65292fd86256c720063c13c/3f35379a6097af1d06256ed8006b6307?OpenDocument>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *“Temas en la agenda nacional”*, en Desarrollo Social. www.diputados.gob.mx/cesop/
- CIDE (2001). *Evaluación externa de los resultados del programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2001.php.
- CIESAS (2001). *Evaluación cualitativa del programa Oportunidades en zonas semiurbanas*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2001.php.
- CIESAS (2002). *Evaluación cualitativa del programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2002.php.
- CIESAS (2003). *Resultados de la evaluación cualitativa al programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2003.php.
- Eduardo Rodríguez Oreggia, Samuel Freije Rodríguez (2008). *Una evaluación de impacto sobre el empleo, los salarios y la movilidad ocupacional intergeneracional del Programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2008_prueba.php
- IFPRI y CIESAS (2000). *Evaluación de impacto del programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/441c7c1a3d30adf64e0e724174a9d527/impacto/2000/ifpri_2000_presentacion.html
- INEGI (1996). *Conteo de Población y Vivienda 1995*. Aguascalientes. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=16647&c=11881&s=est#>
- INSP (2002). *Evaluación del programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2002.php.
- INSP (2003). *Evaluación del programa Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2003.php.
- INSP y CIESAS (2004). *Evaluación de impacto del programa Oportunidades en salud, educación y alimentación*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2004.php.
- INSP y CIESAS (2008). *Evaluación externa del Programa Oportunidades en zonas rurales (1997-2007)*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2008_prueba.php
- INSP; COLMEX y El Colegio Mexiquense (2005). *Evaluación del programa oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2005.php.
- Jere R. Behrman, Lia Fernald, Paul Gertler, Lynnette M. Neufeld , Susan Parker (2008). *Evaluación de los efectos a diez años de Oportunidades en el desarrollo, educación y nutrición en niños entre 7 y 10 años de familias incorporadas desde el inicio del Programa*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2008_prueba.php
- Mercedes González de la Rocha (2008). *La vida después de Oportunidades. Impacto del Programa a diez años de su creación*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2008_prueba.php
- Oficina Internacional del Trabajo (2004). *R122 Recomendación sobre la política de empleo*. México, disponible en: http://www.logos-net.net/ilo/150_base/es/instr/r_122.htm
- Paul Gertler; Alan Fuchs y Jennifer Sturdy (2007). *Evaluación de Impacto del Componente Energético del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2007.php.
- Rodolfo de la Torre, César Velásquez (Comps.) (2006). *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2001-2006*. http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/docs/docs_eval_2006.php.
- Sánchez Barajas, G. (2009). *Las micro y pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009*. www.eumed.net/libros/2009a/524/

Secretaría de la Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo Social 2001-2006*. México. <http://www.sedesol.gob.mx/dessoc/index.html>

Sedesol (1999). *Más oportunidades para las familias pobres: Una evaluación de PROGRESA*. México. Sedesol. http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/index.html

UNESCO (2004). *Country profile, Institute for Statistics, UNESCO*. http://www.uis.unesco.org/countryprofiles/html/EN/countryProfile_en.aspx?code=1880.htm

Recibido: 09 de Mayo de 2011
Aceptado: 20 de Junio de 2011

Dr. Raúl Eduardo López Estrada.

Es originario de Chilpancingo Guerrero, México. Es economista, graduado en la Universidad Autónoma de México; Maestría, Doctorado y Postdoctorado en antropología social de la Universidad Laval de Québec, Canadá. En la enseñanza, ha sido profesor en el Departamento de Antropología de la Universidad Laval y desde hace dieciséis años es profesor de tiempo completo en la Subdirección de Postgrado de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Como investigador se ha desempeñado en México, Canadá, Costa Rica, Perú, Colombia y Ecuador. Sus libros y artículos abordan la temática del desarrollo social regional y la pobreza. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México.

Correo Electrónico:
relopez@facts.uanl.mx

■ Guía para los Autores

Cofactor es una revista académica editada por el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México (CIEPS), que difunde investigaciones originales en materia de desarrollo social. Las contribuciones corresponden a estudios aplicados que representen avances en la discusión en este campo.

Cofactor busca ser un espacio para la discusión y crítica en el ámbito del desarrollo social y, al mismo tiempo, constituirse como un referente obligado por parte de responsables en la toma de decisiones gubernamentales, investigadores, académicos y estudiantes, en el conjunto de temas que aborda. Los artículos contenidos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con la opinión de la institución.

Los originales que se entreguen para su publicación pasarán por un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. Por ello es necesario que su presentación siga ciertas normas para facilitar la edición y evitar el retraso de las publicaciones:

1. Los trabajos que se entreguen a **Cofactor** para su publicación deberán ser resultado original de una investigación científica.
2. Las colaboraciones deberán presentarse en su versión final y completas, ya que no se admitirán cambios una vez iniciado el proceso de dictaminación y producción.
3. El mensaje de envío del artículo deberá acompañarse de una carta, por separado, en la que el(os) autor(es) declare(n) que

el estudio es original, inédito y, que no ha sido sometido simultáneamente para su publicación en otra revista o medio electrónico.

4. Las colaboraciones serán evaluadas en forma anónima por especialistas en la materia, atendiendo aspectos como calidad del artículo, originalidad, relevancia, metodología, literatura de sustento, etcétera.

5. Una vez estipulado que el artículo cumple con los requisitos establecidos por la revista, se dará el siguiente proceso de dictaminación: el artículo será enviado a dos árbitros, quienes determinarán en forma anónima: a) publicar sin cambios, b) publicar cuando se hayan cumplido las correcciones menores, c) publicar una vez que se haya efectuado una revisión a fondo y d) rechazar. En caso de discrepancia entre ambos resultados, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos. Los trabajos enviados por académicos de alguna institución serán siempre sometidos a consideración de árbitros externos a ella.

6. El (los) autor (es) concede (n) a **Cofactor** el permiso para que su material se difunda en la revista y medios magnéticos y fotográficos. Los derechos patrimoniales de los artículos publicados en **Cofactor** le son cedidos tras la aceptación académica y editorial del original para que éste se publique y distribuya tanto en versión impresa como electrónica; asimismo, el (los) autor (es) conserva (n) sus derechos morales conforme lo establece la ley. El autor principal recibirá una forma de cesión de derechos patrimoniales que deberá ser firmada por él, en el entendido de que ha obtenido el consentimiento de los

textos. Es responsabilidad del autor obtener por escrito la autorización correspondiente para todo aquel material que forme parte de su artículo y que se encuentre protegido por la Ley de Derechos de Autor.

7. La colaboración deberá incluir la siguiente información:

- a) En la primera página deberá aparecer el título del artículo, el(os) nombre(s) del(os) autor(es), la clasificación JEL, un breve listado de palabras clave (en español e inglés) y los datos de contacto del(os) autor(es), especificando al responsable para el seguimiento del proceso de dictamen. La página siguiente contendrá el título del estudio sin especificar la identificación de la autoría a efecto de garantizar que el proceso de selección sea anónimo.
- b) El artículo deberá incluir un resumen (en español e inglés) que no supere las 120 palabras.
- c) La extensión límite del artículo será de 35 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, figuras, diagramas, citas y bibliografía, etcétera.
- d) Las citas y referencias deberán seguir el formato del estilo Harvard.
- e) Los cuadros, gráficos, figuras, etcétera, deberán adjuntarse en un archivo por separado.
- f) Las imágenes no editables como fotografías, mapas, diagramas, etcétera, deberán de contar con alta resolución de 200 a 300 dpi, en formato .jpg, .tiff, o .pdf y deberán adjuntarse en archivos independientes.

■ Information for Contributors

Cofactor is an academic journal published by the “Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México”, which publishes original research in social development. Contributions correspond to applied studies that represent progress in the discussion in this field.

Cofactor seeks to be a space for discussion and criticism in the field of social development and at the same time, looks forward to established as an essential reference by officials in government decision making, researchers, academics and students in all themes covered in it. The articles are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the opinion of the institution.

The originals of the manuscripts submitted to be considered for publication will undergo an editorial process comprising several stages. It is therefore necessary that they follow certain norms in order to facilitate their edition and avoid delays in publication:

1. The manuscripts submitted to **Cofactor** must be original results of a scientific research.
2. The collaborations must be submitted in their final and complete version, since it will be impossible to accept changes once the reviewing and production processes has started.
3. The manuscripts submitted must include a separate letter, in which the author declares that the study is original, unpublished and

has not been submitted simultaneously in another journal.

4. The collaborations will be reviewed anonymously by experts in the field, focusing in aspects of the article such as originality, relevance, methodology, literature and support between others.

5. Once it has been decided that the paper complies with the requirements established by the journal, it will be sent to two peer referees who anonymously will determine whether the article will be: a) published without changes, b) published once minor corrections have been made, c) published once a major revision has been made or d) rejected. In case both results differ from each other, the article will be sent to a third referee, whose decision will determine the result of the refereeing process. In all cases, the results are unappealable. The articles submitted by staff of an academic institution will always be submitted for consideration to referees external to it.

6. The authors agree to grant **Cofactor** permission to distribute their material in the journal, as well as in magnetic and photographic media. The patrimonial rights of the papers published in **Cofactor** are transferred after the academic and editorial acceptance to publish and distribute the manuscript, both in print and electronically. Likewise, the authors retain their moral rights as established by law. The main author will received a copyright transfer from that must be signed, with the understanding that the rest of the authors have given their agreement. The authors also retain their right to use the material in their papers in other works or books published by themselves, provided that they cite **Cofactor** as the original source of the text. It is the author

responsability to obtain the corresponding written permission to use material in their papers that are protected by Copyright Law.

7. The collaborations must include the following information:

- a) The first page must contain the article title, author's name, JEL classification, a brief list of keywords, between 5 and 8 words in english and in spanish, and author's contact data, specifying the responsible person for tracking opinion. The next page will contain the title of the study without specifying the identification of authorship in order to guarantee that the selection process is anonymous.
- b) The article should include an abstract written in spanish and english, that should not exceed 120 words.
- c) The limited extent of the article is 35 pages, including tables, graphs, figures, diagrams, quotations and bibliography, etc.
- d) The citations and references should follow Harvard style formatting.
- e) Tables, as well as graphs, figures and diagrams must be included in separate file.
- f) Non-editable images such as photographs, maps, diagrams, must have high resolution of 200 to 300 dpi, in .jpg, .Tiff, or .pdf and should be attached in separate files.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

