

**Política, Gobierno y Educación.**

**Una Visión Académica.**

**Coordinadores**

**Raúl Rodarte García**

**Georgina Lorena Fernández Fernández**

**Benito León Corona**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO**

**Humberto Veras Godoy**

*Rector*

**Mtro. Adolfo Pontigo Loyola**

*Secretario General*

**Margarita Irene Calleja y Quevedo**

*Coordinadora de la División de Extensión*

**Dr. En Derecho Edmundo Hernández Hernández**

*Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades*

**Alexandro Vizuet Ballesteros**

*Director de Ediciones y Publicaciones*

**Primera Edición: 2011**

Compiladores

Raúl Rodarte García

Georgina Lorena Fernández Fernández

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades

Abasolo 600, Centro, Pachuca, Hidalgo, México. CP. 42000

Correo Electrónico: [editor@uaeh.edu.mx](mailto:editor@uaeh.edu.mx)

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin consentimiento

Escrito de la UAEH

ISBN:

## Contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. Crecimiento urbano y medio ambiente en el distrito Industrial de Tula-Tepejí del Río.....</b>	<b>12</b>
<b>Raúl Rodarte García</b>	
<b>Joaquín García Hernández</b>	
<i>a) Introducción.....</i>	12
<i>b) Consecuencias de la globalización en el crecimiento urbano.....</i>	13
<i>c) Hidalgo crecimiento urbano industrial y naturaleza.....</i>	15
<i>d) El distrito urbano industrial de Tula-Tepejí del Río y su relación con el espacio rural.....</i>	17
<i>e) Conclusiones.....</i>	33
<i>f) Bibliografía.....</i>	34
<b>Capítulo 2. Cambio de enfoques en la política pública de educación Superior en el estado mexicano y vaivenes económicos: 1950-2000.....</b>	<b>36</b>
<b>Roberto A. Mejía Fonseca</b>	
<i>a) Introducción.....</i>	36
<i>b) El contexto socioeconómico de la crisis económica de 1982 como punto de inflexión.....</i>	37
<i>c) Las políticas públicas para la educación superior.....</i>	39
<i>d) Los cambios en las tendencias de las políticas en educación superior: los cambios cualitativos y cuantitativos.....</i>	42
<i>e) El cambio cualitativo: de la planeación y la expansión, a la evolución y la austeridad.....</i>	44
<i>f) El cambio cuantitativo: de la universidad pública a la universidad privada.....</i>	47
<i>g) Conclusiones.....</i>	58
<i>h) Bibliografía.....</i>	60

**Capítulo 3. Cambio institucional y la gestión pública: el caso de las tutorías académicas..... 62**

**Benito León Corona**

**Pedro Edmundo Rivera Gómez**

<i>a) Introducción.....</i>	63
<i>b) El nuevo institucionalismo y el análisis de la educación.....</i>	64
<i>c) La nueva gestión pública (NGP) y la educación superior.....</i>	67
<i>d) Los orígenes: dos visiones sobre la gestión pública.....</i>	68
<i>e) Elementos comunes de los enfoques P y B de gestión pública.....</i>	69
<i>f) Las tutorías académicas como ejemplo.....</i>	71
<i>g) Conclusiones.....</i>	73
<i>h) Bibliografía.....</i>	74

**Capítulo 4. Historia y Revolución..... 76**

**Raúl Rodarte García**

<i>a) Introducción.....</i>	76
<i>b) El ascenso de la lucha social, 1810.....</i>	76
<i>c) La lucha continúa, 1910.....</i>	79
<i>d) La revolución está en marcha, 2010.....</i>	80

**Capítulo 5. Hidalgo: entre la empatía ciudadana y el peso del caciquismo electoral..... 85**

**Carlos P. Barra Moulain**

<i>a) Introducción.....</i>	86
<i>b) La organización y control político a través del caciquismo.....</i>	87
<i>c) El día que se perdió Pachuca.....</i>	93
<i>d) Conclusiones.....</i>	97
<i>e) Bibliografía.....</i>	99

**Capítulo 6. La medida subsidiaria entre el gobierno del estado de Hidalgo y el gobierno federal según la colaboración administrativa de la coordinación fiscal..... 100**

**Joel Mendoza Ruíz**

<i>a) Introducción.....</i>	100
<i>b) Las tendencias generales según la lógica subsidiaria.....</i>	101
<i>c) La secretaría de finanzas del gobierno del estado de Hidalgo.....</i>	107
<i>d) Elemento de analogía jerárquica.....</i>	108
<i>e) Elemento de delimitación competencial.....</i>	110
<i>f) Elemento de exactitud de aplicación.....</i>	111
<i>g) Elemento de derecho social.....</i>	111
<i>h) Conclusiones.....</i>	114
<i>i) Bibliografía.....</i>	116
<i>j) Anexo.....</i>	117

**Capítulo 7. Narcotráfico y Democracia en México..... 120**

**Raúl Rodarte García**

<i>a) Introducción.....</i>	120
<i>b) Crisis capitalista y violencia social.....</i>	120
<i>c) Las mafias y el control del gobierno.....</i>	125
<i>d) Conclusiones.....</i>	133
<i>e) Bibliografía.....</i>	134

**Capítulo 8. Balance preliminar del gobierno de Calderón. Entre el camino de la consolidación democrática o la regresión autoritaria..... 137**

**Fernando Díaz Pérez**

<i>a) Introducción.....</i>	137
<i>b) Bibliografía.....</i>	150

## **Introducción**

El neoliberalismo ha sido una etapa negra para las ciencias sociales con la idea que plantaron muchos científicos sociales de que con la caída del socialismo el capitalismo quedaba como el único sistema capaz de continuar con el desarrollo de la humanidad y que por lo tanto se tenían que dejar los análisis y propuestas de transformación porque era una grave pérdida de recursos y tiempo.

La gran crisis de la globalización liberal ha quitado las vendas de tantas falacias con que se había disfrazado el proceso neoliberal y los fantasmas de la crisis continua del capitalismo obliga a las ciencias sociales a estudiar y reanalizar fenómenos muchas veces que se pensaban superados y que en realidad siempre estuvieron presente y surgen con mayor fuerza al eliminar muchos de los constructos sociales que la sociedad había construido para no ser aplastada por el lucro capitalista.

La Ciencia Política y la Administración Pública, fueron unas de las ciencias más afectadas por este vaivén social. Con desesperación fuimos testigos que la política se vuelve un botín de los aventureros, para muchos el incursionar en la política se volvió la actividad más rentable y sin ningún escrúpulo asaltaron partidos políticos, organizaciones sociales o simples agrupaciones desde donde pudieran obtener beneficios económicos y escalar puestos en la gran pirámide gubernamental donde sus negocios fueran creciendo.

La sociedad esperaba de los científicos en política el análisis y la crítica abierta hacia la realidad política que se presentaba, pero la mayoría de ellos se olvidó de la crítica y por lo contrario se unieron a esta felicidad de la convivencia con el estatus que se enriquecía más y más con el empobrecimiento generalizado del pueblo.

Pero la situación ha llegado al límite y hoy los politólogos y todos los que nuestro quehacer es la sociedad estamos obligados a tratar de comprender y resolver los múltiples problemas que se van acentuando. En esta compilación se muestran los caminos que cada uno de los investigadores que conforman el área de Ciencia Política y Administración Pública están siguiendo para crear esos elementos necesarios para reconstruir la sociedad.

Entre esos elementos que la globalización acelero la destrucción está el ambiente, en el trabajo que presentan los investigadores Raúl Rodarte y Joaquín García se puede mostrar claramente la necesidad de la aplicabilidad de políticas y leyes ambientales que eviten la acelerada destrucción de la naturaleza. Este estudio es un llamado de atención urgente para los políticos, administradores, públicos y la sociedad para que en regiones como Tula-Tepeji se detenga la contaminación. Porque este sitio es ya el más contaminad del país.

Los costos que pagaran las generaciones futuras para recomponer ambientalmente esta zona van a ser inmensos y esto se podría evitar cuando el político y el empresario se obliguen a cumplir con lo que emana de dichos estudios.

El segundo estudio de Roberto Mejía coloca uno de los grandes problemas que afectan y a la sociedad que es la educación. Este estudio analiza la transformación del sistema educativo nacional hacía parámetros de rentabilidad y eficiencia y explica como estos parámetros poco a poco han destruido uno de los sistemas públicos de educación en América más exitosos, sobretodo que la gratuidad más que es una carga sigue siendo la garantía de una sociedad con un mejor y mayor futuro.

El tercer trabajo, de Benito León y Pedro Rivera, abona en el mismo sentido y se detiene a estudiar una de las actividades que se ha institucionalizado con el establecimiento de las políticas neoliberales en la educación, la tutoría que se puede afirmar que es una de las actividades de esa propuesta modernizadora que puede dar buenos frutos en la orientación y asesoría cognitiva al estudiante, y podría mejorar la situación de las universidades, pero esta actividad se enfrenta a tantas vicisitudes que la buena disposición de los profesores tutores no es suficiente para brindar una asesoría confiable y suficiente.

El cuarto tema se introduce al análisis, tan en boga, de las recientes celebraciones del bicentenario y recuerda que no fueron movimientos políticos de iluminados sino movimientos sociales que se fueron gestando a lo largo de un gran periodo de tiempo en que la lucha colectiva transformó las bases sociales de grandes periodos históricos.

El quinto capítulo de Carlos Barra analiza un caso que actualmente podría parecer atípico en las preferencias electorales y es el del Estado de Hidalgo, que por más de ochenta años ha sido un bastión priista, pero que a finales de los años noventa mostró como poco a poco los habitantes de la capital Pachuca transformaron su preferencia del voto hacia un personaje carismático y apreciado en esa ciudad y que mostro al PRI que la alternancia era ya un síntoma de los años por venir.

En cambio Joel Mendoza, como lo afirma en su artículo, explora una de las interacciones básicas de todo sistema federal: las relaciones federación-estado en la función recaudatoria. Y expone el análisis y la evaluación para el Estado de Hidalgo, destacando los rasgos afines a la filosofía subsidiaria.

Nuevamente, Raúl Rodarte toca uno de los temas actuales de la agenda política, económica y social de México el narcotráfico presenta un panorama general de lo que representa este fenómeno para el país y recuerda que en la historia mundial otras naciones han pasado por procesos degradatorios similares y que han encontrado en la democracia y la participación una de las fuentes para mitigar la apropiación de las mafias de las instituciones del Estado. Pero necesariamente esto tiene que pasar por la transformación y desaparición de aquellos partidos políticos y políticos que de una u otra manera se han involucrado dentro de las mafias.

Fernando Díaz en el capítulo final analiza el periodo presidencial de Felipe Calderón que a pesar de ser el segundo gobierno de la alternancia su gestión se ha caracterizado por un retroceso de los avances democráticos del país, en él han vuelto las viejas prácticas caciquiles, clientelares y de sometimiento del electorado por cualquier medio posible para evitar así el ascenso de una u otra corriente partidista o ideológica que supuestamente este en contra de sus proyectos autoritarios. Un tema muy actual en el momento que para muchos analistas este fue un sexenio fallido, la ilegitimidad con que llegó a la presidencia fue una carga tan pesada que nunca logró establecer ni cumplir ninguna promesa de campaña y los resultados están en un descontento social generalizado que abona a la causa de un levantamiento social.

## *Capítulo 1*

### **Crecimiento Urbano y Ambiente en el Distrito Industrial de Tula-Tepeji del Río**

**Dr. Raúl Rodarte García**  
**Mtro. Joaquín García Hernández**

#### **Introducción**

El crecimiento urbano es uno de los temas que se han investigado exhaustivamente dentro de la investigación urbana y el desarrollo regional, pero es significativo seguir estudiando los casos que existen a lo largo y ancho del territorio nacional (e internacional), porque cada uno de los casos presentan particularidades que es preciso conocer antes de realizar cualquier otro tipo de investigaciones, por ejemplo para el ordenamiento territorial o los impactos ambientales que genere la dinámica urbana sobretodo en el espacio rural y el paisaje natural.

Como bien se sabe el desarrollo capitalista tiene una cara polarizadora que es producto de la incesante búsqueda de la rentabilidad capitalista, el polo urbano tiene todas las cualidades industriales y comerciales para que siempre aumente la ganancia.

Pero en esa dinámica, se sacrifica no solo los aspectos sociales, sino los espaciales, de hecho el fracaso del ordenamiento y la planeación urbana se debe básicamente a ese factor, y los más sacrificados son el paisaje natural y el espacio rural.

Desde el momento en que el crecimiento urbano se expande sin límites inmediatamente entra en conflicto en la destrucción de los espacios y elementos del ambiente.

Este trabajo tiene como objetivo evaluar los conflictos ambientales entre el espacio urbano y el rural como símbolo de la destrucción de la naturaleza.

**Palabras clave:** Crecimiento urbano, contaminación, naturaleza.

## **Consecuencias de la Globalización en el Crecimiento Urbano**

Simplemente para encuadrar, la globalización o internacionalización del mercado es un proceso donde las relaciones económicas se expandieron a todo el mundo y donde las relaciones internacionales se subordinan a la economía. Un proceso económico donde las grandes trasnacionales para maximizar sus ganancias ponen a su disposición, la tecnología, la comunicación y nuevos procesos organizativos empresariales (basadas en la descentralización del sistema productivo industrial). Todo esto fundamentado en la apertura total del mercado y la eliminación del papel del Estado protector.

Es aquí donde la globalización empieza a modelar y dominar algunos de los aspectos de la vida humana, porque para que funcionara esta fase capitalista era necesario fortalecer la polarización urbana como base de concentración de capital y de población y que disparara los niveles de consumo.

Estos fenómenos van influyendo entre otras cosas en la dinámica y configuración de los espacios nacionales Milton Santos considera que "el hecho que el contenido del espacio sea más y más marcado por la ciencia y la técnica, conlleva como otras consecuencias, a una nueva composición orgánica del espacio por una incorporación más amplia de capital constante al territorio y una mayor presencia de este capital constante en la instrumentalización del espacio, mientras que aparecen nuevas exigencias en lo que concierne al capital variable necesario".

Las ciudades que más crecieron y fueron impactadas por la globalización fueron aquellas que se encontraban dentro de las nuevas redes de comunicación (terrestres y/o de microondas) o que concentraban recursos necesarios para que el capital trasnacional obtuviera mayores ganancias.

Es decir, que se acelera la polarización espacial. El polo de desarrollo siempre es una ciudad que reúne características económicas (suficientes medios de comunicación, fuerza de trabajo y un mercado de consumo amplio) que hacen más rentable la actividad empresarial.

Se debe considerar que la industria trasnacional al responder al mercado internacional no tiene la necesidad de un mercado de consumo cercano, pero si exige

una mano de obra excesiva que le implique menores costos, y sólo en las grandes ciudades encuentra esas ventajas (sobre todo en ciudades que contienen una gran franja de población descalificada pero con cierto grado de instrucción educativa). Otra característica fundamental es que cuenten con el apoyo del gobierno local que les facilite los terrenos y la infraestructura urbana para su instalación.

Las ciudades de países subdesarrollados tienen esa y otras características, muchas veces el crecimiento de las llamadas ciudades medias, se debe a que son ciudades con menores costos de suelo y con reglamentaciones industriales menos exigentes, y que debido al crecimiento de población y su nivel de vida cuentan con un ejército laboral abundante y extendido.

La contaminación ambiental cada día se vuelve uno de los factores más importantes para la localización industrial. Esto se debe a los costos que tienen que enfrentar para reducir sus emisiones y desechos industriales. Este problema ha empujado a infinidad de empresas buscar ubicaciones en ciudades medias cercanas a las grandes metrópolis. Esto ha provocado el traslado de los problemas ambientales de las grandes urbes a espacios más pequeños con menores recursos para luchar contra cualquier contingencia. Además que amplía los conflictos con el espacio rural cercano a estas urbes, este espacio se vuelve el depositario de los sólidos, como de los líquidos y gases, que arrojan las industrias, influyen en la disminución de la producción agrícola e influir en la calidad de vida de los habitantes rurales, volviéndose así una relación destructiva entre los dos medios. Y si se considera la afirmación del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (Cenica) que “en México se generan aproximadamente 8 millones de residuos peligrosos al año” y que “sólo 3.6 millones reciben manejo adecuado”. Y que estos los generan alrededor de 200 mil empresas del país, la situación para el campo y la población en general es muy preocupante ya que esa contaminación disminuye o destruye la naturaleza.

## **Hidalgo crecimiento urbano industrial y naturaleza**

El Estado de Hidalgo se encuentra ubicado en el altiplano central del territorio nacional, sobre una superficie de 20 905.12 km<sup>2</sup>, pertenece a la subregión centro-sur, entre las latitudes de 19° 35' y 21° 25' de latitud norte y 97° 58' y 99° 52' de longitud oeste; con una población de 2'231,392 (Censo 2000) hab. Está conformada por 84 municipios, organizados en 11 regiones (Pachuca, Tulancingo, Tula, Huichapán, Zimapán, Ixmiquilpán, Actopan, Metztlán, Molango, Huejutla y Apan)<sup>1</sup>.

El estado se puede dividir en dos grandes regiones físicas: a) La región de Sierras y montañas o Provincia de la Sierra Madre Oriental<sup>2</sup>, y que sus límites se encuentran desde la Sierra de Pachuca, hasta la frontera política estatal del norte (esto corresponde a las estribaciones de la Sierra Madre Oriental) y de este a oeste, desde Tulancingo hasta Zimapán y b) La región del Altiplano y los valles intermontanos que se ubican al sur del Estado Desde la Sierra de Pachuca hasta los límites de Tlaxcala y el Estado de México.

La primera región está formada por montañas de plegamiento con alturas promedio a los 2500 msn, y climas que van desde los tropicales (región huasteca) a los templados fríos que se acompañan de sistemas boscosos, como el bosque mixto y el caducifolio; la segunda se constituye de amplios valles intermontanos seccionados por cadenas montañosas volcánicas (esta región es el límite norte del Eje Volcánico) con un clima seco estepario.

Es en la región del Altiplano en donde se localiza las principales ciudades del Estado y el crecimiento urbano industrial. Los factores que han contribuido a ese crecimiento son: la descentralización económica de la ciudad de México y su zona metropolitana provocado por el encarecimiento de los procesos de producción y la localización de estas ciudades en los corredores viales que conectan a las ciudades del bajo y occidente de México con las ciudades del centro- sur y Golfo de México.

Hidalgo se ha industrializado de manera lenta y paulatina, en este proceso, se pueden trazar dos periodos claramente diferentes, el primero de ellos el de semi-

---

<sup>1</sup> Gobierno del Estado de Hidalgo, 1995, pag.1

<sup>2</sup> INEGI, Síntesis Geográfica del Estado de Hidalgo. 1992, pag.14

industrialización que se caracterizó por tener sólo una industria extractiva fuerte y una pequeña industria textil y cementera en los municipios de Tulancingo y Tula, este periodo abarca desde principios del siglo XX hasta más o menos los años 60.

El siguiente periodo es el de la Industrialización. En él influyó directamente el gobierno federal y estatal, que invirtieron en industrias paraestatales y la creación de parques industriales o polos industriales, con ello subsidió directamente al capital privado, a partir de ello nacieron las zonas industriales del Estado, como la zona industrial de Cd. Sahagún, la de Tula – Tepeji, Tizayuca y Tulancingo.

En el Estado la rama industrial, que tiene un mayor valor de producción es la química y petroquímica que representa un 42% del total del valor de producción industrial del estado y después se encuentra la maquinaria y equipo (22%) y la de minerales no metálicos (14%) y le sigue la textil y la de producción de alimentos entre ellas suman 95% del valor industrial.

En cuanto al personal empleado la situación se revierte, y es la industria textil la que concentra el mayor número de trabajadores (36%) y le siguen maquinaria y equipo y alimentos y bebidas (21% y 15%).

El desarrollo de la industria ha generado conflictos en el espacio hidalguense su mala distribución que se complicó con el gran crecimiento urbano de las últimas décadas ha provocado zonas industriales de alto riesgo.

Esto se debe que tanto la política nacional como estatal ha promovido a los polos urbanos-industriales, en menoscabo del desarrollo regional. Así, se tienen, cuatro zonas de crecimiento urbano industrial, todas concentradas en el sur del Estado.

En la planeación y el gobierno estatal se cree que “el desarrollo urbano es un reflejo y condición del desarrollo económico y social; la calidad de vida se manifiesta fundamentalmente en los ámbitos de convivencia del hombre: sus asentamientos”. Con esta creencia se menosprecia al espacio rural y los miles de pobladores que en él se concentran y que necesitan de inversión y apoyo gubernamental.

## **El Distrito Urbano- Industrial de Tula-Tepeji del Río y su relación con el espacio rural**

El distrito industrial podría definirse como una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y un conjunto de empresas en un espacio geográfico e histórico dado. En general las industrias y empresas se presentan como eslabonamientos industriales, como un medio para disminuir costos, se asientan en una región sin orden aparente. Mientras exista un eslabonamiento horizontal, mayor será el número de empresas, de todos tamaños, que se instalen en una región y por lo tanto el fenómeno industrial tendrá un mayor impacto regional.

Los datos de los cuadros 1 y 2 y los gráficos 1 y 2 muestran un periodo de crecimiento industrial del Estado de Hidalgo, en que poco a poco la dinámica industrial de cada espacio va construyendo un distrito industrial con flujos económicos propios. Los datos de los cuadros muestran agrupamientos municipales en torno a una ciudad o polo. Y a partir de ese agrupamiento se establecen los distritos industriales y que se delimitan en el mapa 1.

**Cuadro 1**

Unidades económicas industriales de Hidalgo, 1989-1999

<b>Municipio</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>
Actopan	95	170	321
Apan	80	150	149
Atitalaquia	52	52	54
Atotonilco de Tula	17	66	89
Cuautepec de Hinojosa	27	81	177
Emiliano Zapata	13	43	53
Huejutla de Reyes	91	171	287
Huichapan	39	89	108

Ixmiquilpan	106	150	238
Mineral de la Reforma	12	42	133
Pachuca de Soto	355	816	816
Santiago Tulantepec	28	60	73
Tepeapulco	61	224	255
Tepeji del Río	74	149	170
Tizayuca	80	225	225
Tula de Allende	175	175	249
Tulancingo de Bravo	461	461	593
Zapotlán de Juárez	38	53	480
<b>TOTALES</b>	<b>1804</b>	<b>3177</b>	<b>4470</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de Hidalgo, 1989, 1994, 1999

## Cuadro 2

### Empleos industriales en Hidalgo, 1989-1999

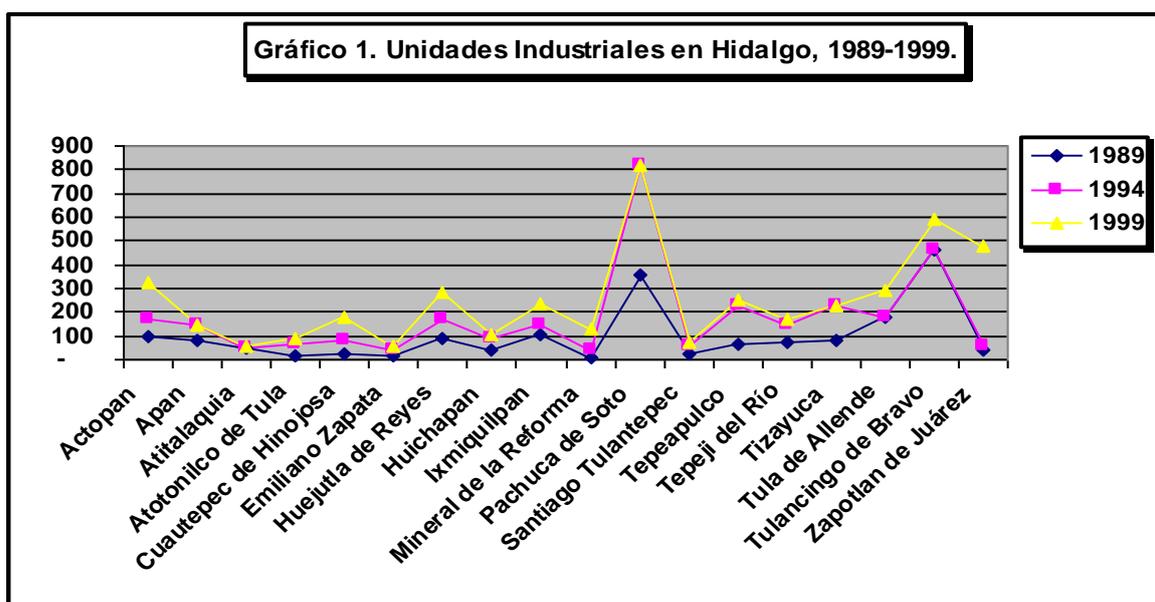
Municipio	1989	1994	1999
Actopan	291	605	1,598
Apan	247	873	967
Atitalaquia	30	572	4,999
atotonilco de Tula	1,530	1,613	1,408
Cuautepec de Hinojosa	442	889	1,128
Emiliano Zapata	25	126	426
Huejutla de Reyes	190	384	542
Huichapan	1,101	1,286	2,186
Ixmiquilpan	412	414	542
Mineral de la Reforma	75	1,299	3,779

<b>Pachuca de Soto</b>	3,417	5,392	8,125
<b>Santiago Tulantepec</b>	790	1,006	1,001
<b>Tepeapulco</b>	11,140	7,688	6,502
<b>Tepeji del Río</b>	7,626	11,863	12,863
<b>Tizayuca</b>	2,797	5,686	8,648
<b>Tula de Allende</b>	5,105	5,105	1,985
<b>Tualcingo de Bravo</b>	3,404	3,404	4,657
<b>Zapotlan de Juárez</b>	247	174	530
<b>Total</b>	<b>38,869</b>	<b>48,379</b>	<b>61,886</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de Hidalgo, 1989, 1994, 1999

### Gráfico 1

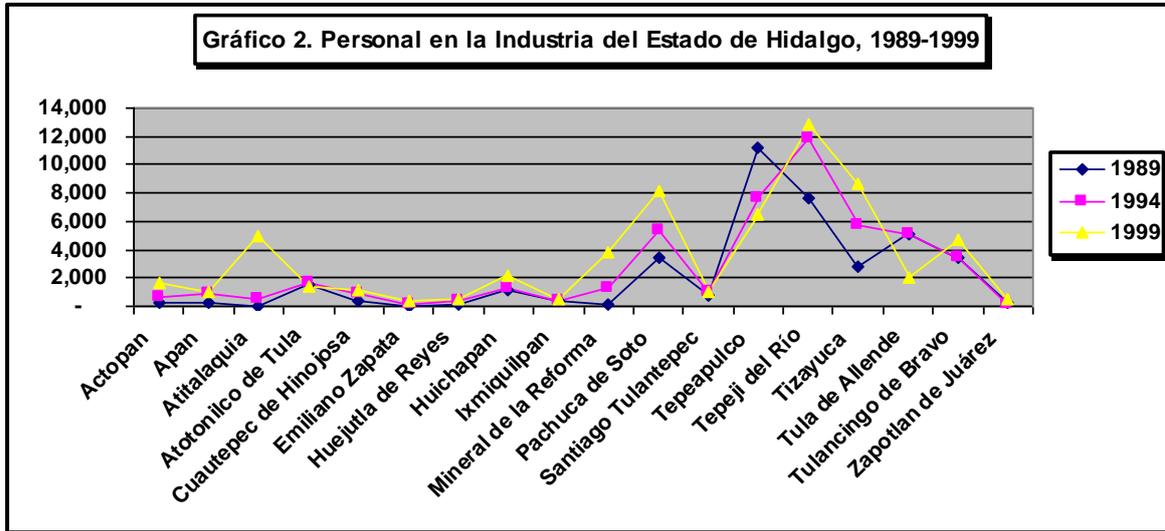
Unidades industriales en Hidalgo, 1989-1999



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de Hidalgo, 1989, 1994, 1999

## Gráfico 2

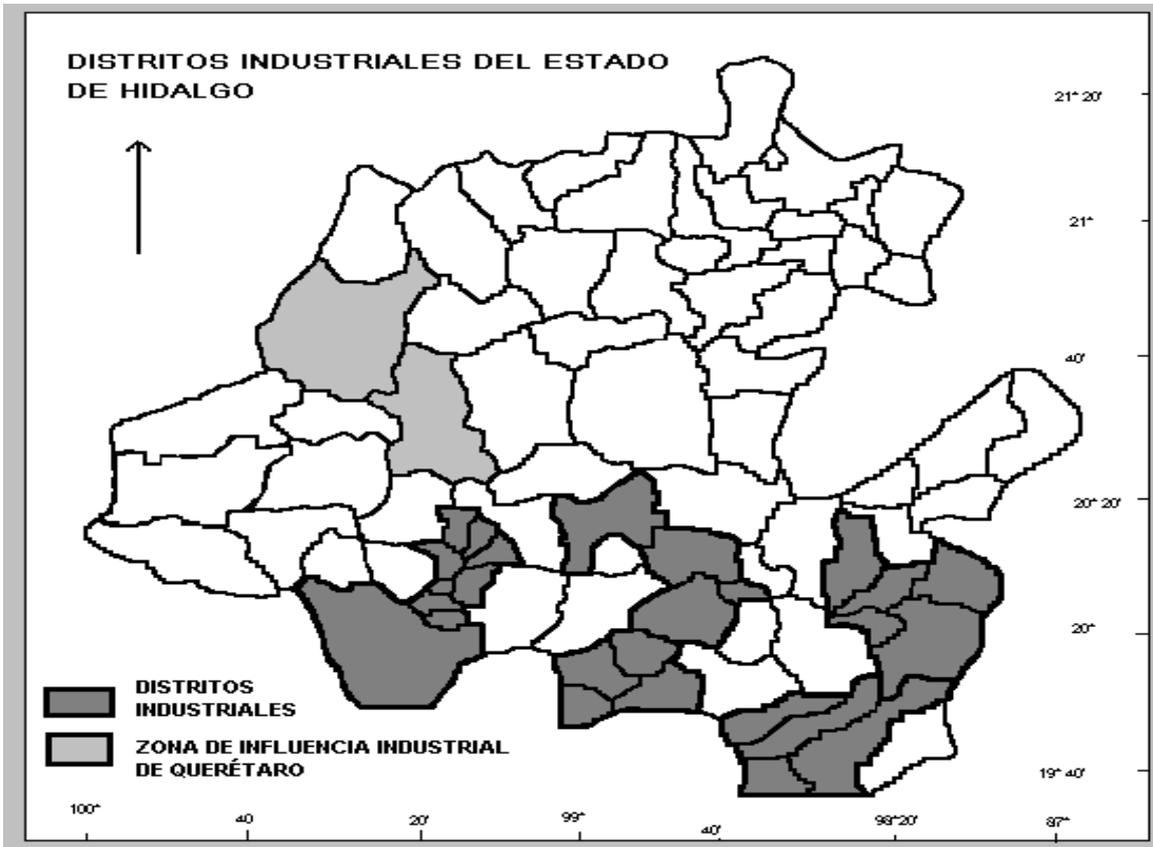
Personal en la industria del estado de Hidalgo, 1989-1999



Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Económicos de Hidalgo, 1989, 1994, 1999

## Mapa 1

### Zonas de Crecimiento Urbano-Industrial



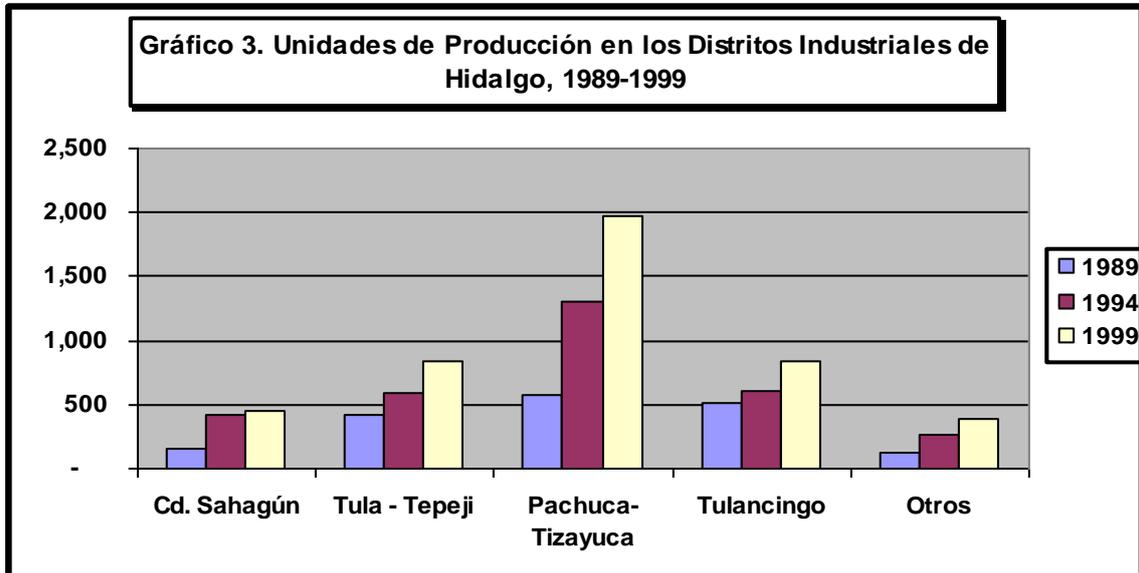
Elaboración: Raúl Rodarte García, 2002

Con esos datos se pueden delimitar cuatro distritos industriales, Cd. Sahagún, Tulancingo, Pachuca-Tizayuca y Tula-Tepeji.

Este trabajo sólo aborda el de Tula-Tepeji, este distrito incluye los municipios de Tula de Allende, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río, Atitalaquia (aunque los datos de establecimiento de empresas es mínima, se podría incluir Mixquiahuala y Progreso de Obregón que aportan al distrito trabajadores a las diferentes industrias y empresas del distrito).

### Gráfico 3

Unidades de producción en los distritos industriales de Hidalgo, 1989-1999



Elaboración: Raúl Rodarte García, 2002

En el periodo de estudio 1989-1999, en todos los municipios del distrito se establecieron nuevas empresas, de manera destacada en Tepeji del Río en los que se establecieron más de 90 empresas (sus porcentajes de crecimiento son altos de más de 100%). Pero el municipio que porcentualmente más creció es Atotonilco de Tula con más de 400 %, en el se establecieron más de 70 empresas. Tula de Allende y Atitalaquia presentan un crecimiento pequeño.

En personal empleado la situación cambia radicalmente, aquí la empresa “antigua”, disminuye su personal y Municipios como Tula de Allende y Atotonilco de Tula donde se asientan las empresas cementeras y la Refinería de Petróleos vieron disminuir su personal en más de 3000 empleados. El resultado general del distrito no es negativo, debido a que municipios como Atitalaquia y Tepeji del Río tienen un crecimiento más que sorprendente en el personal empleado, entre los dos municipios contratan a más de 10000 personas, lo que mantiene un balance positivo en el crecimiento del empleo industrial de 48.2%. Esto indica que en este distrito se está estableciendo industria grande. Es significativo el caso de Atitalaquia que las dos

empresas que se abrieron emplearon alrededor de 5000 trabajadores (y de acuerdo con la encuesta y los recorridos de campo con una orientación textil).

Tula – Tepeji se presenta como el distrito industrial más interesante, pero sus empresas son jóvenes apenas con un promedio de 13.7 años de fundación, aunque aquí ya aparece con un 45% de capital extranjero. Aunque en las empresas entrevistadas 55% era de capital nacional.

Por el número de empleado se puede establecer que son empresas grandes con un promedio de 319 empleados, en donde predominan los hombres en un 75%, con edades promedio de entre 29 y 25 años con superficie promedio de más de 14000 m<sup>2</sup>.

Los empresarios señalaron una preferencia por sexos, para obreros y técnicos contratan más del sexo masculino en casi 80%, pero para ingenieros la relación disminuye de 2 a 1 y para administrativos la relación cambia a una predominancia de mujeres en un 75%. La escolaridad promedio es de secundaria.

Tiene una orientación a tres ramas: la química; la de minerales no metálicos y la textil, pero tienen bastante importancia la de alimentos y la de productos metálicos.

Este distrito es el que más ha crecido en el estado en los últimos diez años (ver cuadro 3 y gráfico 3), pero esto sólo ocurrió en tres municipios del distrito y son los de Atotonilco de Tula, Tula de Allende y Tepeji del Río son los tres municipios con una expansión urbana significativa (ver cuadro y fig.). Este distrito es, también, uno de los más conflictivos ya que en primera instancia está la refinería de petróleo que agrega a la atmósfera permanentemente, cianuros, fenoles, arsénicos y hollín, en cantidades impresionantes, y está se ubica en un valle intermontano estrecho que no permite la salida de esos humos y desechos gaseosos que permanecen flotando en ese espacio y como consecuencia la población del lugar presente los mismos problemas de salud que los habitantes de la ciudad de México (dolores de cabeza, malestares respiratorios y oculares, etc.).

### Cuadro 3

Personal Empleado en el Distritos Industriales de Tula-Tepeji, 1989-1999

Municipios	1989	1994	1999	Crecimiento
<b>Tula - Tepeji</b>	<b>14,703</b>	<b>19,567</b>	<b>21,797</b>	<b>48.2%</b>
Atitalaquia	30	572	4,999	16563.3%
Atotonilco de Tula	1,530	1,613	1,408	-8.0%
Ixmiquilpan	412	414	542	31.6%
Tepeji del Río	7,626	11863	12,863	68.7%
Tula de Allende	5,105	5,105	1,985	-61.1%

Elaboración: Raúl Rodarte García, 2002

A esto se le suma que por aquí pasa el afluente principal del río Tula que transporta las aguas de desecho de la gran metrópoli de la ciudad de México y también las que se generan en los distritos industriales hidalguenses de Cd. Sahagún y Pachuca-Tizayuca. Estos contaminantes, al gasificarse se mezclan con los que genera la refinería y por lo tanto aumentan aún más los niveles de contaminación atmosférica. Una muestra de la gravedad del río Tula es que por ahí corren los contaminantes industriales de la ciudad de México (la mayor parte del agua negra no recibe tratamientos).

Y no hay que olvidar que este distrito concentra las tres empresas cementeras más importantes de México, y los polvos que escapan de su proceso industrial se agregan a esta atmósfera.

Tal vez, goza de una ventaja que el resto de las industrias se concentra en Tepeji del Río que se ubica en una meseta más alta, esta condición permite una mejor circulación de vientos, y provoca la dispersión de los contaminantes sólidos, tóxicos y coloidales que genera su industria.

Los asentamientos humanos de este distrito tienen un crecimiento desigual Tula se ve limitada primero por su relieve abrupto el oeste, esta ciudad se sitúa a lado del plano de falla de un levantamiento tectónico que la divide de Tepeji del Río, y por el Este están las extensas zonas de riego, que por su gran productividad son poco susceptibles de ser fraccionadas y vendidas para la expansión urbana. Además la condición de ser el paso del río Tula y tener cerca a la refinería, produce un ambiente muy cargado de contaminantes que limitan el establecimiento poblacional esto ha producido que la ciudad crezca sólo 15 km<sup>2</sup> (cálculos propios) en un promedio de diez años y que su población haya crecido más lentamente que su ciudad vecina de Tepeji del Río.

Tepeji, en cambio, ha tenido un crecimiento muy intenso en los últimos veinte años en que la población casi se duplico cada diez años rebasando la población de Tula. Esto se ha debido a la instalación de alrededor de 100 empresas que se han esparcido a todo lo largo del Municipio sin un orden, esto como consecuencia a que el relieve es muy irregular formado por estrechos valles fluviales que limitan el territorio plano. El fenómeno industrial visible abarca alrededor de 320 ha y se asienta principalmente al norte y noreste, a lo largo de la carretera que la comunica a la autopista Querétaro–México.

El uso del suelo industrial no se diferencia del urbano habitacional y comercial que representa alrededor de 1119.4 ha. Aunque se debe reconocer que este se sitúa alrededor del núcleo original de la ciudad, pero los asentamiento humanos se expande junto a la industria. Si la industria que se está instalando sólo fuera de confección de vestido no sería gran problema, pero se están asentando industria de fuerte impacto ambiental como la aceitera, de fabricación y renovación de llantas, de fabricación de acumuladores, etc. Esto podría generar conflictos serios de uso y de contaminación. La industria se está asentando a lo largo de dos caminos que la comunican con Tula y que tienen una salida hacia la carretera a Querétaro.

Atotonilco de Tula es una ciudad limitado territorialmente, tanto por el relieve como por la localización dentro de un valle cerrado relativamente incomunicado. Además se ubica en el límite con el Edo. De México. Pero un factor que está acelerando su crecimiento es la construcción de dos autopistas, la del Arco Norte y la que comunica

a Ecatepec con la Autopista a Querétaro, esa localización ha elevado su potencial de localización y lo más visible en estos últimos años (2009-2011) es el gran crecimiento de los asentamientos humanos desordenados, el municipio se ha visto en la necesidad de construir dos libramientos que antes de su operación se han visto rebasados.

#### **Cuadro 4**

##### Unidades Económicas por Distrito Industrial, 1989-1999

<b>Municipios</b>	<b>1989</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>Crecimiento %</b>
<b>Tula – Tepeji</b>	<b>424</b>	<b>592</b>	<b>845</b>	<b>99</b>
Atitalaquia	52	52	54	3.8
Atotonilco de Tula	17	66	89	423.5
Ixmiquilpan	106	150	238	124.5
Tepeji del Río	74	149	170	129.7
Tula de Allende	175	175	294	68

Elaboración: Raúl Rodarte García, 2002

## Cuadro 5

### Población Histórica de las Ciudades Industriales de Hidalgo, 1910-2000

<b>Población</b>	<b>1910</b>	<b>1921</b>	<b>1930</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Actopan	2,053	2,350	2,839	3,300	4,836	8,515	11,037	16,215	21,827	24,097	25,398
Cd. Sahagún						6,097	12,327	17,055	27,917	27,457	28,231
Huichapan	1,839	1,839	1,735	1,927	2,201	2,606	3,693	4,727	6,212	7,111	7,624
Ixmiquilpan	2,080	2,088	1,168	1,543	1,752	2,480	6,048	13,782	26,967	29,097	30,831
Pachuca	18,674	18,952	43,023	53,354	58,658	64,571	83,982	110,351	174,013	209,996	231,602
Tepeapulco	1,059	1,068	1,375	1,299	1,330	3,076	7,027	11,727	13,226	13,844	14,171
Tepeji del Río		1,466	1,468	5,815	7,614		10,365	16,248		29,486	31,221
Tizayuca	1,672	1,117	2,512	3,033	3,252	6,037	6,262	10,711	22,419	27,855	33,182
Tula	1,858	1,787	1,787	3,386	5,888		10,720	17,000		26,045	26,881
Tulancingo	3,942	4,473	9,496	12,552	18,529	26,839	35,799	70,782	75,477	87,458	94,637
<b>Total</b>	<b>31,319</b>	<b>31,887</b>	<b>62,148</b>	<b>77,008</b>	<b>90,558</b>	<b>120,221</b>	<b>214,317</b>	<b>255,350</b>	<b>368,058</b>	<b>426,915</b>	<b>465,676</b>

Elaboración: Raúl Rodarte García, 2002

El Arco Norte es una vía de comunicación que no responde a un plan estatal de comunicaciones y transforma significativamente los diferentes flujos económicos y sociales y está transformando las regiones por las que atraviesa.

En este momento no se pueden calcular, aún, el impacto regional, porque su funcionamiento tiene un par de años, pero la expansión de los asentamientos es amplia sobre todo en los municipios de Atitalaquia y Atotonilco de Tula.

Se puede discutir, que tanto afecta una obra de esa magnitud a la población en general, pero su acceso limitado por los costos y por la carencia de accesos directos a poblaciones pequeñas, evita que pueblos y rancherías se beneficien y por el contrario, se ven más aislados y en cierta forma perjudicados por una obra de este tipo.

El Arco Norte es una autopista (de cuota) que comunica a tres otras grandes vías de comunicación, las autopistas México-Puebla, México-Pachuca, México-Querétaro y México-Guadalajara. Y que sus beneficios o perjuicios se verán a mediano y largo plazo.

El Arco Norte es una obra típica del transporte globalizado, este tipo de obras rompen, por un lado, la estructura carretera nacional, que en el caso de México, es netamente centralizada, y el incipiente dominio centralizado de los Estados de su estructura carretera. Y se construyen con el objetivo básico de poner en contacto de una manera rápida y eficiente los puertos de salida y entrada de las mercancías mundiales...

Los gobiernos que han seguido el neoliberalismo como opción de desarrollo fomentan este tipo de obras que permitan atraer el capital financiero. En este caso con la modificación salinista del artículo 27 de la constitución política de México se pudo eliminar las trabas a la compra y venta del suelo que facilita la compra de la tierra por cualquier grupo económico mundial o nacional. Y facilita la internacionalización del espacio. Con ello se suprimieron los derechos sociales de los ciudadanos y campesinos nacionales con la simple justificación de “la razón competitiva (Ramonet)”.

De hecho el gobierno en ese tipo de obras actúa fuera de las normas y la reglamentación oficial porque se carecen de estudios de impacto ambiental ya sea por “El desconocimiento o la falta de interés atribuido a las evaluaciones de impacto ambiental respecto del análisis de las variables socio-ambientales y la visión tecnicista de las organizaciones de gobierno”, pero también, se debe en gran medida a “olvidar la dimensión humana que ha de tenerse en cuenta en los cambios tecnológicos”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Fernández Nunes, Eduardo José, Tecnología, impacto ambiental y territorio: La naturaleza del ambientalismo en Bahía, tres casos de estudio, *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9796]. N° 121, 29 de octubre de 1998.

Fernández Nuñez agrega que “Esos proyectos pretenden estar contribuyendo al desarrollo socio económico de una región; sin embargo pueden tener también similares efectos al de una planta industrial petroquímica o de celulosa. Además de los daños a la flora, fauna, recursos hídricos y en el suelo, hay también a su vez graves impactos en el medio socio cultural, cómo lo son el desplazamiento de la población, desagregación familiar, destrucción de las áreas de valor cultural, cambios de actividades y diseminación de enfermedades, entre otros”.

Con estas obras se puede afirmar que los mayores beneficiarios son para los grandes grupos económicos nacionales e internacionales, los primeros, porque son los concesionarios y constructores de la obra con dinero público y los segundos porque se les facilita una repatriación de capitales rápida en la aceleración del proceso económico y en la reducción de tiempos y costos. Para la lógica neoliberal es importantes hacer competitivos los territorios, en función de la eliminación de los obstáculos sociales o nacionales.

El eje se planeo desde principios de la década de los noventa y se pensaba para que fuera el eje con “fuertes oportunidades para convertirse en el futuro eje director de la megalopoli”<sup>4</sup>.

### Cuadro 6

Población de los Polos Urbanos Beneficiados por el Arco Norte

<b>Municipio</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Atitalaquia	10,384	17,626	21,636
Atotonilco de Tula	14,519	19,327	24,848
Tula de Allende	57,604	73,713	86,840
Tepeji del Río	37,777	51,199	67,858
Pachuca de Soto	135,248	180,630	244,688
Tepeapulco	37,888	47,214	49,478

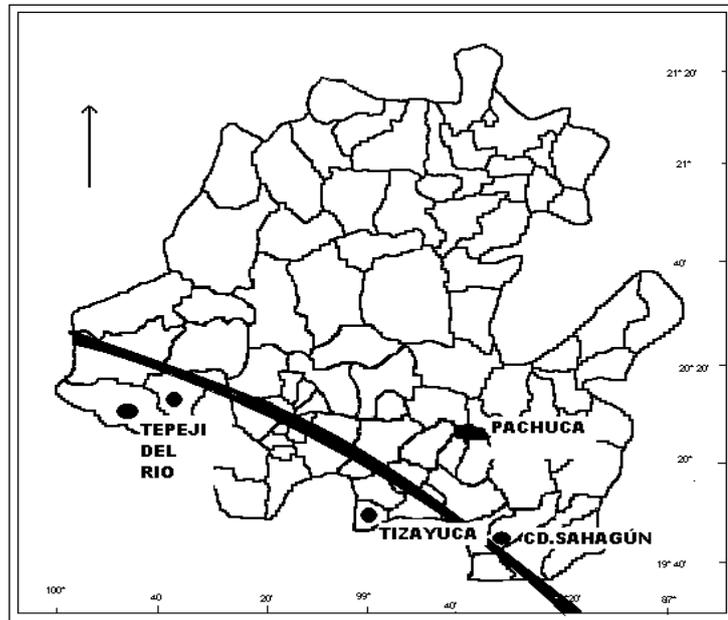
<sup>4</sup> Linck, Thierry 1995 : p34

Tizayuca	16,454	30,293	46,350
<b>Estado</b>	<b>1,547,493</b>	<b>1,888,366</b>	<b>2,231,392</b>

Fuente: Elaborado por Raúl Rodarte García y Fernando Díaz Pérez, con base en datos de los Censos Económicos, 1980-2003

### Mapa 5

Localización de la Autopista Arco Norte en Hidalgo



Fuente: Elaborado por Raúl Rodarte García

### Cuadro 7

Polos Urbanos del Estado de Hidalgo Beneficiados Por El Arco Norte Establecimientos de la Industria manufacturera, 1980-2003

<b>Municipio</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
Tepeapulco	53	72	61	224	266	240
Tepeji del Río	84	73	74	149	176	230
Tula de Allende	65	69	82	175	307	338
Pachuca de Soto	325	270	355	816	1,015	870
Tizayuca	61	70	80	225	280	301
<b>Total</b>	<b>588</b>	<b>554</b>	<b>652</b>	<b>1,589</b>	<b>2,044</b>	<b>1,979</b>
<b>Estatal</b>	<b>2,102</b>	<b>1,832</b>	<b>2,263</b>	<b>4,887</b>	<b>6,895</b>	<b>6,793</b>
<b>%</b>	<b>28%</b>	<b>30%</b>	<b>29%</b>	<b>33%</b>	<b>30%</b>	<b>29%</b>

Fuente: Elaboración hecha por Raúl Rodarte García y Fernando Díaz Pérez, con base en datos de los Censos Económicos, 1980-2003

## Cuadro 8

Polos Urbanos del Estado de Hidalgo Beneficiados Por El Arco Norte.

Personal Industrial, 1980-2003

<b>Municipio</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1988</b>	<b>1994</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
Tepeapulco	17,297	15,156	11,140	7,688	6,502	2,457
Tepeji del Río	2,949	6,408	7,626	11,863	12,863	13,711
Tula de Allende	3,587	6,507	5,805	5,101	5,579	6,559
Pachuca de Soto	4,418	4,622	3,417	5,392	8,125	5,593
Tizayuca	4,428	2,889	2,797	5,686	8,648	9,142
<b>Total</b>	<b>32,679</b>	<b>35,582</b>	<b>30,785</b>	<b>35,730</b>	<b>41,717</b>	<b>37,462</b>
<b>Estatal</b>	<b>41,048</b>	<b>46,573</b>	<b>42,452</b>	<b>55,464</b>	<b>73,443</b>	<b>71,657</b>
<b>%</b>	<b>80%</b>	<b>76%</b>	<b>73%</b>	<b>64%</b>	<b>57%</b>	<b>52%</b>

Fuente: Elaboración hecha por Raúl Rodarte García y Fernando Díaz Pérez, con base en datos de los Censos Económicos, 1980-2003

El beneficio del Arco Norte es relativo en tanto que las ciudades de Tula y Tepeji del Río ya se beneficiaban de la vecindad con la autopista México-Querétaro. El impacto que podría ocasionar esa obra va a ser mayor en el momento que se termine el último tramo de esa autopista y que va de la Jilotepec (ciudad cercana a Tepeji del Río) a Atlacomulco y conectarse directamente a la autopista México-Guadalajara. Es decir que hasta que no se termine el tramo entre Tula y Atlacomulco su beneficio sigue siendo relativo.

El último factor que potencialmente va a afectar el crecimiento urbano y directamente va a disminuir el espacio rural y agrícola es la construcción de una nueva refinería de hidrocarburos, que podría generar hasta 10 000 empleos, lo que podría atraer a más de 100000 personas en el momento que empiece a funcionar. De antemano 715 ha ya no pertenecen más a los pobladores rurales, porque es la superficie donde se asentará la refinería y ya fueron entregados a PEMEX por el Gobierno del Estado de Hidalgo.

La contaminación que generará esta obra se va a agregar a las “cantidades extraordinarias de bióxido de azufre y ozono se encuentran esparcidas en el cielo de la región Tula - Tepeji. Sus niveles llegan a sobrepasar al doble las cantidades permitidas por la ley y de esto, organizaciones sociales e importantes instituciones académicas nacionales y estatales como la UNAM o la Universidad Politécnica de Pachuca (UPP) y la UAEH no escatiman advertencias: el aire que se respira en la atmósfera tolteca es “extremadamente malo” y su población la reciente todos los días”. Se establece que cada 30 minutos las empresas llegan a producir hasta 0.499 ppm (partes por millón o su equivalente, miligramos por kilo) de dióxido de azufre y ozono”.<sup>5</sup>

## **Conclusiones**

El crecimiento urbano-industrial de esta región presenta un potencial enorme de grandes conflictos. Si ya existen altos índices de contaminación como resultado de los procesos industriales, del riego de aguas negras y el aumento de su parque vehicular, la instalación de nuevas empresas de muy alto impacto sin la ordenación y la protección a la población y principalmente a la población rural, muestra que los efectos positivos, principalmente económicos, pueden ser reducidos o incluso inexistentes en el momento que se requerirá gran cantidad de recursos de todo tipo para resolver las contingencias ambientales y el desempleo y destrucción de los recursos naturales de la Región Tula-Tepeji.

---

<sup>5</sup> Rodríguez Luis Alberto. Desde Abajo. “Tula: Azufre, ozono y muerte”. Milenio Online.  
<http://impreso.milenio.com/node/8592264>

## Bibliografía

1. Aguilar, A. Guillermo. "México City Growth and Regional Dispersal: the expansion of largest cities and New spatial forms". Rev. Habitat, Pergamond, vol. 23, N° 3. Pp391-412, Great Britain, 1999. p-397.
2. Bovaird, Tony. "Analysing Urban Economic Development. Urban Studies Review. Vol. 30, Nos. 4/5, 1993 pp. 631- 658.
3. Camarena Luhrs Margarita y Salgado Viveros, Mario. "Movimientos Radiales y Periféricos en la región Centro". En De frente a la Ciudad de México". ¿El Despertar de la Región Centro?, Volumen II Jorge R. Serrano Moreno. Centro de Investigaciones Multidisciplinarias, CRIM/UNAM, México, 1996. Camarena Margarita. "Grandes Rutas en el Espacio Social en México". Ed. UNAM, México, 1987 p-46 y p-48
4. Camarena Margarita. "Grandes Rutas en el Espacio Social en México". Ed. UNAM, México, 1987 p-5- 11
5. Gobierno del Estado de Hidalgo. "Hidalgo. Breviario Demográfico, 1990". Gobierno del Estado de Hidalgo, Pachuca, 1994. INEGI, Censos de Población, 1990, 1995 y 2000.
6. Lloyd, Peter E. "Location in Space". Harper & Row, New York, 1972.
7. Ocampo M. Luis Fernando. "Globalización y desestructuración territorial". En Globalización y Restructuración Territorial. 2º congreso RNIU. Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana., México, 1999 p -140
8. Peck, Jamie. "Labor and Agglomeration: Control and Flexibility in Local Labor Markets. Economic Geography Review. Vol.68, October, 1992.
9. Petrakos George C. "Urban Concentration and Agglomerations Economies: Re-examining the Relationship. Urban Studies Review. Vol., 29, No. 8, December, 1992. pp-1219-1230
10. Pujadas Roma y Font Jaume. "Ordenación y Planificación Territorial". Editorial Síntesis, España, 1998, p-11
11. Ramonet I. "Régimes globalitaires", LE MONDE DIPLOMATIQUE, JANVIER 1997 – P.1
12. Ramonet, Ignacio. "Firmes géantes, Etats Nains". LE MONDE DIPLOMATIQUE - JUIN 1998 – P- 1

13. Rodarte, García Raúl. "Dinámica de la Actividad Industrial en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana, ante los nuevos procesos industriales". Tesis de Doctorado, Unidad de Posgrado, Facultad de Filosofía y Letras. UNAM, 1993.
14. Santos Milton. "Modernité, Milieu Technico-Scientifique et urbanization au Brésil". *Annales de Geographie. Geo.*, n°564, Paris, 1992.
15. Saxe-Fernández, John. "Globalización: crítica a un paradigma". Ed. Plaza & Janes, UNAM, México, 1999. P-32
16. Scott, Allen J. "Locational Patterns and Dynamics of Industrial Activity in the Modern Metropolis". In *Urban Studies*. vol.19 Number 2, May 1982. Longman, University of Glasgow.
17. Scott, Allen J. "The Collective Order of flexible Production agglomerations: Lessons for Local Economic Development Policy and Strategic Choice. *Economic Geography Review*. Vol. 68, July 1992, No 4. pp 219-231
18. Storper, M. and Walker, R. "The Capitalist Imperative, Territory, Technology and Industrial Growth". Ed. Basil Blackwell, New York, 1989.
19. Toaffe Edward, J. , Gautnier Howard, L. Y Okelly Morton, E. "Geography of Transportation". Ed. Prentice Hall, New Jersey, 1996. P.4.
20. Trykowski Marck y Taylor Zbigniew. "Geografía del Transporte". Ed. Ariel, Barcelona, 1984. P-11
21. Vargas González Pablo E. "Obstáculos y Potencialidades del Desarrollo Regional en Hidalgo". En *de Frente a la Ciudad de México*. Vol. Uno Coordinador Jorge R. Serrano M. Univ. Aut. De Qro. México, 1996 p. 41.
22. Vargas González Pablo E. "Obstáculos y Potencialidades del Desarrollo Regional en Hidalgo". En *de Frente a la Ciudad de México*. Vol. Uno Coordinador Jorge R. Serrano M. Univ. Aut. De Qro. México, 1996 p56
23. Velázquez Ramírez Blanca R. "Globalización o escalas en el análisis territorial: el inicio de un debate". En *Globalización y reestructuración territorial*, Editorial de la red de Investigación urbana, UAM, RNIU, México, 1999. p-4

## *Capítulo 2*

### **Cambio de enfoques en la Política pública de Educación superior en el Estado mexicano y vaivenes económicos: 1950-2000**

**Dr. Roberto A. Mejía Fonseca**

#### **Introducción**

Este ensayo pretende estudiar el enfoque de las políticas públicas en materia de educación superior en México y uno de sus cambios fundamentales. Desde mitad del siglo pasado, se puede tomar como referencia para ubicar un contexto histórico de partida donde las reformas tuvieron relación con los vaivenes de las políticas económicas de diversa índole, y fueron trascendentales en el ámbito de la educación impartida por el Estado. El objetivo central es relacionar la concepción que el Estado mexicano ha tenido sobre el papel que juega la Educación superior para el desarrollo económico y social del país, con los desajustes económicos desde la época de las crisis financieras. A principios de la década de los años ochenta se agudizó la crisis económica de México, dando lugar a una coyuntura en donde comenzó la implementación de un nuevo proyecto político, dejando atrás el modelo de sustitución de importaciones, el cual había propiciado un periodo largo de relativa estabilidad económica y política. En este contexto se toma en cuenta el fin del sexenio de José López Portillo en 1982, como un momento de cambio en el rumbo de las políticas más importantes del Estado. El nuevo modelo que se adoptó, es definido por la mayoría de los estudiosos del fenómeno, como “Neoliberal”. Ante este viraje profundo de la estructura política nacional, se hace esta pregunta: ¿Cómo cambió el enfoque de las políticas públicas en educación superior en México de 1950 a 2000?

Una idea sugerida para este tema plantea entonces que la concepción del Estado mexicano sobre el papel de la Educación superior en el desarrollo del país cambia de acuerdo con las transformaciones políticas, económicas y sociales de la nación. En especial, a partir de 1982 se transformaron las tendencias gubernamentales al impulso de la Educación superior, entonces la administración y el crecimiento del Sistema de Educación Superior (SES) modificó su comportamiento considerablemente.

## **El contexto socioeconómico de la crisis económica de 1982 como un punto de inflexión**

La crisis de 1982 tuvo repercusiones directas en los recursos destinados al gasto público y las políticas de bienestar social. Miguel de la Madrid ocupó la presidencia en 1982 y tuvo que afrontar el nuevo periodo crítico. Los objetivos centrales de su equipo de trabajo fueron encaminados a restablecer la certidumbre financiera y controlar la inflación. El gobierno tuvo que enfrentar la fuga de capitales y la baja en los precios del petróleo, además de un gran déficit fiscal. El presupuesto educativo no era prioritario.

“La esperanza de mejorar las condiciones económicas para buscar un crecimiento de por lo menos un 0% se esfumaban con los pagos de la deuda externa que ascendía a más de 90 000 millones de dólares, y aun con las políticas implementadas para la reestructuración de los pagos. Solo por los intereses anuales se pagaban 10 700 millones de dólares anuales. El pago de la deuda externa frustraba cualquier intento gubernamental de desarrollo o crecimiento.” (Lustig: 94)

Las medidas tomadas por el gobierno, como la devaluación del peso y la reducción del déficit fiscal, no mejoraron las condiciones, sino que llevaron a una nueva crisis en 1985. Para 1987, los nuevos préstamos y una ligera alza en los precios del petróleo promovieron una pequeña recuperación económica aunque la inflación no cedía, y seguía siendo el foco rojo de atención. La nueva medida para tal efecto fue el conocido *Pacto de solidaridad económica*.

El pacto pretendía combatir la inflación con medidas firmes y aceptadas por los trabajadores, los productores agrícolas, el sector empresarial y el gobierno. El objetivo se logró pero el crecimiento económico no acompañó al descenso de la inflación. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari retomó el pacto y se comprometió a desarrollar esta segunda parte que era el crecimiento económico. En 1989 el plan Brady permitió a México entrar a una nueva etapa de crecimiento, gracias a los planes de pago de la deuda que se negociaron en este acuerdo. Fue la primera medida para que el país tuviera recursos para emprender nuevas estrategias de desarrollo. Las siguientes medidas de enorme repercusión fueron la reprivatización de los bancos y la búsqueda de

un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Para 1991 la inflación estaba bajo cierto control: 18.8%. (Lustig: 94)

Sin embargo, de 1982 a 1993, el ajuste de la economía no fue gratuito, y los costos sociales fueron considerables. Si bien, antes de 1982 los indicadores de bienestar en el país no eran positivos en cuanto a ingresos, nutrición y salud, y mucho menos en educación, durante los años de crisis la caída de los salarios reales y el alza de los precios repercutieron duramente en la mayoría de la población vulnerable. Así, se registró una pérdida en los salarios reales de entre 40 y 50% de 1983 a 1988, en tanto que el empleo creció en promedio 0.4% anual. Para 1983, la tasa de desempleo abierto en zonas urbanas llegó al 50%, aunque después disminuyó, debido entre otros factores al crecimiento del empleo informal, que más tarde se convirtió en un debate central en la agenda política mexicana de finales de la década de los 90, tras la nueva crisis de 1994-95. Con este nivel de desempleo, la deserción escolar era la constante, pues la población pauperizada tenía como prioridad la obtención de ingresos. Tomando en cuenta las grandes discrepancias metodológicas que existen para la medición del desempleo en México, resalta primordialmente que la proporción de trabajadores asalariados disminuyó mientras aumentaba el número de trabajadores por cuenta propia, aunque las cifras oficiales den cuenta de un número menor de desempleados, dada la forma de medición. (Lustig: 94)

Otro fenómeno de incidencia negativa en las condiciones de vida de la población fue el recorte del gasto público, que comprende en su mayoría al gasto social. El gasto social, que comprende los importantes rubros de educación y salud, disminuyó un 33.1% entre 1983 y 1988, es decir, el gobierno dejó a la deriva la inversión en dos ramas de gran importancia para unas condiciones de vida favorables para los sectores más vulnerables. En cuanto a la educación, la iniciativa privada vio un buen momento para invertir en el sector que descuidó el estado, (Lustig: 94) sin embargo, la calidad de la educación proporcionada por las Instituciones privadas estaba en tela de juicio.

En suma, los sectores más desfavorecidos por las crisis recurrentes y sus respectivos ajustes fueron los sectores en pobreza extrema, que se vieron sometidos a situaciones que ponían en riesgo la conservación de condiciones normales para la vida.

También los sectores medios sufrieron grandes caídas en sus ingresos y transformaron sus formas de vida.

### **1. Las políticas públicas para la educación superior**

La Educación superior es el nivel más alto del sistema educativo nacional moderno mexicano, que se divide en: educación básica, educación media superior y educación superior. El Sistema de Educación Superior comprende las universidades, los institutos tecnológicos y los estudios de posgrado. Su importancia reside en ser el encargado de la preparación de cuadros profesionales divididos en disciplinas o ramas de conocimiento, enfocadas a los sectores más importantes de la producción, además de promover las condiciones necesarias para la autonomía de producción de conocimiento propio que el país requiere. A continuación, tenemos un recuento de los sucesos más importantes en el ambiente de las políticas educativas de la nación a nivel superior, comenzando con la creación de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES).

La planeación de la Educación superior como un subsistema del Sistema educativo tomó importancia desde 1950, año en que se creó la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES). Esta asociación ha sido de gran importancia desde su creación para las decisiones más importantes en cuanto a la formulación de las Políticas de Educación superior. Su influencia se deja ver en los programas y planes nacionales de educación de los gobiernos en turno, debido a que procesa información importante y también genera y publica sus productos de investigación. Así mismo, también ha sido un medio de enlace entre los organismos internacionales que formulan planes de desarrollo mundial, como la ONU, la OCDE o el Banco Mundial, y los administradores públicos de los distintos gobiernos federales en turno. En suma a esto, las reuniones nacionales de la ANUIES, que se llevan a cabo con regularidad desde la fecha de su creación, siempre se traducen en agendas de acción para los “*policy makers*”, porque convocan una serie de estudiosos en la disciplina, que detectan las necesidades y problemas del subsistema.

En la década de los setenta el momento clave fue la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el año de 1973. Su creación se atribuye en

términos operativos a que hubo un crecimiento estable en la economía nacional en la década anterior, y a que los países desarrollados acreditaban su éxito al impulso a la ciencia. Los recursos monetarios para el apoyo a programas sociales se hicieron sentir, y las políticas gubernamentales orientaron sus acciones hacia el impulso de la ciencia como un eje fundamental para el desarrollo del país. Los recursos destinados a la promoción de las ciencias se ampliaron, y se crearon nuevos centros de investigación, se fortalecieron las Instituciones de Educación Superior (IES) y se consolidaron algunos centros ya existentes. Así, el CONACYT, comenzó sus actividades con objetivos como el señalado por Casas: “el propósito buscado era establecer los mecanismos que permitieran disminuir la dependencia científica y tecnológica del país, mediante la capacitación de recursos humanos en muchas áreas de la ciencia y la tecnología, haciendo hincapié en la ingeniería”. (Casas: 97)

En 1976 se creó una Coordinación de Educación Superior que, en 1978 se convirtió en la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), hecho que es determinante para medir la importancia que la Educación superior adquirió en esta época. La creación de esta subsecretaría le dio una nueva personalidad institucional a la Educación superior, transformándola en un subsistema del Sistema nacional de educación. Por lo cual se percibe que -tardíamente en relación con otros países de primer mundo- el gobierno federal se percató de la necesidad de los países en desarrollo de fomentar la preparación específica y diversificada para la producción y el trabajo, la investigación en ciencia y tecnología y la cultura, entre otros aspectos.

La influencia de la ANUIES continuaba siendo un referente. Con el documento titulado “La planeación de la educación superior en México”, se aprueba en Noviembre de 1978, en la ciudad de Puebla, y con motivo de la XVIII Reunión ordinaria de la asamblea general de la ANUIES, el “Plan nacional de educación superior”. Del Plan nacional de educación superior, surge el Sistema Nacional de Planeación permanente de la Educación Superior (SNPPES). Este sistema de planeación tuvo su origen en una propuesta del Secretario de educación ante las tradicionales demandas formuladas por los rectores a fin de que se estableciera un procedimiento más fluido para la entrega de los subsidios, y se adoptara una política más adecuada para que estos fueran suficientes

no solo para atender en lo cuantitativo el crecimiento de la demanda, sino también para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.<sup>6</sup>

En 1983 se elaboró el Programa Nacional de Educación Superior 1984-1988. El documento decía tener “como objetivo fundamental coadyuvar a la elevación de la calidad del Sistema Nacional de Educación Superior, vigorizando, reorientando y coordinando el proceso educativo y las tareas nacionales que deberán llevarse a cabo a mediano plazo en este subsector.<sup>7</sup> De este programa se derivaron las siguientes acciones:

- En 1984 se establece el Sistema Nacional de Investigadores (SNI).
- En 1985, en una reunión celebrada el 17 de junio, presidida por el Secretario de Educación Pública tuvo origen el PROIDES, o Programa integral para el desarrollo de la educación superior.

Para la década de los años noventa, precisamente en 1990 se creó el Fondo para Modernizar la Educación Superior (FOMES), el cual era un programa del Gobierno Federal de recursos extraordinarios no regularizables, que inició en el mismo año, como un compromiso hecho con las Universidades Públicas Estatales (UPES) a fin de proporcionarles apoyo técnico y financiero, en congruencia con las necesidades sociales y las políticas económicas del Estado.<sup>8</sup> En 1996 se creó el PROMEP, o Programa de mejoramiento del profesorado. El marco general del Promep se elaboró conjuntamente por las Subsecretarías de Educación e Investigación Tecnológica (SEIT) y de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior. (ANUIES).

---

<sup>6</sup> “Plan Nacional de Educación Superior. Evaluación y perspectivas. ANUIES, 1982. Pag. 26

<sup>7</sup> Op cit pag 27.

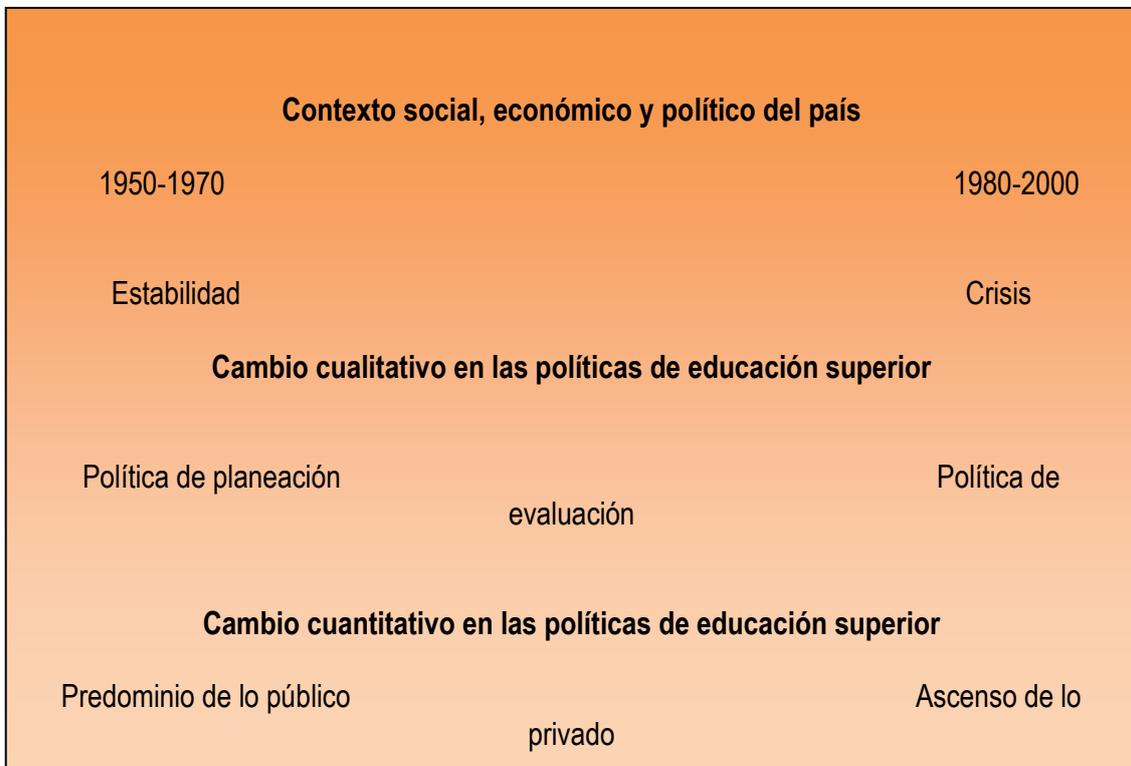
<sup>8</sup> Fuente: SESIC

## **2. Los cambios en las tendencias de las políticas en educación superior: los cambios cualitativos y cuantitativos**

El rumbo de la Educación superior en los años de crisis económica fue distinto al de los tiempos en los cuales la expansión del sistema de educación fue constante. Se puede medir el cambio, según nuestro juicio tanto de manera cualitativa, como de manera cuantitativa. En términos cualitativos podemos decir que se pasó de un enfoque de “planeación” a un enfoque de “evaluación”, tema ampliamente tratado que se puede observar en las tendencias de la administración del subsistema, las cuales muestran concepciones distintas de “como” debe impulsarse el desarrollo de la educación superior. En términos cuantitativos, se nota una argumentación oficial en torno a la dificultad económica para seguir sosteniendo el crecimiento de la matrícula, de la planta docente, de las universidades e institutos. Por lo tanto, el sistema caminó de ser un sistema predominantemente de financiamiento público, a ser uno que permitió poco a poco, y sin el debido cuidado, el crecimiento de las instituciones con financiamiento privado. El contexto social, económico y político del país, por lo tanto influye en el cambio de las políticas públicas de educación superior:

## Gráfica 1

Contexto social, económico y político del país, 1950-2000



Fuente: Roberto A. Mejía Fonseca, 2011

Los bruscos cambios en el comportamiento de la economía nacional han afectado el desarrollo del sistema de educación superior de una u otra manera. Estos han determinado el giro de un sistema que enfocaba su atención al sector público, a favor de ofrecer facilidades a grandes poblaciones para el acceso a la preparación profesional, a un sistema que se vio imposibilitado para seguir creciendo. Podemos decir que desde la década de los años 50 hasta la década de los años 70, el crecimiento del Sistema de Educación Superior fue constante. La atención que el gobierno federal puso en este sector mostraba que se contemplaba la importancia del desarrollo de este sector para la nación. Sin embargo, con las crisis recurrentes de las décadas de los años 80 y 90, el Sistema de Educación Superior concluyó su periodo de expansión. Los recursos fueron escasos y se procedió de forma distinta. La preocupación fue la distribución de los escasos recursos partiendo de múltiples procesos de evaluación a las instituciones de educación superior, a sus administradores, a sus profesores, y sus alumnos. La

eficiencia –por muy difícil de definir que ésta fuera- sería el mecanismo para la obtención de mejores y mayores recursos.

## **El cambio cualitativo: De la planeación y la expansión, a la evaluación y la austeridad**

### ***a) La planeación***

La primera de las tendencias que han mostrado las políticas públicas para la educación superior en la segunda mitad del siglo XX, fue la insistencia en la planeación. Desde los años sesenta fue la preocupación central de las autoridades competentes. Urgía entonces la necesidad de planear un crecimiento no anárquico de un sistema que era demandado cada vez con mayor fuerza por la sociedad mexicana. El crecimiento de la matrícula y la diversificación de las actividades industriales son dos factores que daban lugar al la expansión del subsistema, por lo cual la planeación era imprescindible.

La planeación se dio desde las mismas instituciones de educación superior, públicas y privadas, en el contexto de una masificación sin precedentes en México de la educación superior. Conforme la matrícula y la planta docente crecía, se hacía latente la creación de nuevas instituciones para satisfacer la demanda de servicios. Dichos esfuerzos de planeación se manifestaron en proyectos nuevos y ambiciosos, en aspectos de capacitación, investigación y desarrollo. En la década de los 70, vimos la creación de instituciones de diversa naturaleza, como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, La Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de Bachilleres, etc., y dieron lugar a la conformación de una subsecretaría dedicada a la educación superior. En 1979 en la XVIII reunión ordinaria de la asamblea general de la ANUIES, era claro cuál era el tema fundamental de la agenda, cuando el documento final se nombró “La Planeación de la educación en México” (Martínez Rizo: 98) Este documento daba respuesta a un panorama en donde la educación superior había pasado en dos décadas a tomar un lugar preponderante en casi todos los países: “En los veinte años que van de 1960 a 1980 se dio en México, y en casi todo el mundo, una gran expansión en el nivel de la educación superior. Anteriormente su presencia era relativamente poco significativa” (Arredondo 1995). Dado este cambio, la educación cobró gran interés para el país, y la planeación era un programa de acción necesario. El documento citado se enfocaba entonces en tres

partes fundamentales: a) Análisis de conceptos de la educación superior, estado actual, y políticas generales; b) Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior; c) Plan nacional de Educación superior. La planeación fue un medio para la optimización de los recursos y la racionalización de los esfuerzos y funciones de las universidades públicas, en conjunción con los actores gubernamentales, de instituciones de investigación científica y humanística, y de asociaciones especializadas, como la ANUIES.

### ***b) La evaluación***

Con el fin de la expansión del Sistema de Educación Superior, dadas las condiciones económicas y políticas del país, un nuevo asunto comenzó a tomar fuerza en la agenda de las políticas de educación superior. Los tiempos de austeridad y recorte en el gasto público, medidas propias del nuevo modelo económico, ajustaron los presupuestos destinados a este subsistema, por lo que la distribución de los recursos se volvió el asunto de mayor importancia hasta la fecha. La táctica desarrollada para la distribución estratégica de los escasos recursos fue la evaluación.

En 1984 la evaluación se abrió paso, dadas las críticas condiciones de la economía mexicana. La ANUIES aprobó en ese año dos documentos: el “Programa Nacional de Educación Superior” y otro que marcó el camino de las nuevas tendencias en las políticas públicas en la materia, “La evaluación de la educación superior en México”.

La evaluación se dedicó a distribuir entonces, los recursos económicos destinados a las actividades de la educación superior. Comenzó la diversificación de evaluaciones llevadas a cabo por instancias especializadas, y todos los actores del sistema se sometieron a ella de alguna u otra forma:

- Los investigadores fueron “incentivados” a la evaluación con la creación del “Sistema Nacional de Investigadores”. Este proporcionó apoyos económicos a los investigadores que cumplieran con una serie de requisitos que, en conjunto y tamaño, representan un sentido de productividad. Los recursos enfocados a la

investigación ha estado desde entonces distribuidos según criterios de eficiencia determinados por las instancias administrativas de acuerdo con lo que estos cuerpos consideran prioritario para el desarrollo del país.

- Las instituciones comenzaron a ser evaluadas por medio de algunos programas. El primero fue la “Comisión Nacional de Evaluación de la Educación superior”, que impulsó las autoevaluaciones requeridas para obtener los recursos del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Este dejó de funcionar en 1993, pero sentó las bases para la evaluación de las universidades e institutos en función de su eficacia y productividad. La crítica más fuerte a estas evaluaciones, se ha dado en función de que las universidades que reciben regularmente los recursos, son las que menos los necesitan, mientras las que no reciben los fondos por ser evaluadas negativamente desde esta perspectiva, difícilmente superaran su condición de ineficiencia e improductividad sin recursos para lograrlo.
- Los alumnos fueron sometidos a la evaluación mediante la creación del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL). Este organismo, centro de numerosas críticas e inclusive de resistencia estudiantil, se dedica a “desarrollar y aplicar pruebas objetivas para evaluar conocimientos y aptitudes de los alumnos en diversos momentos: al terminar la educación secundaria y aspirar ingresar al bachillerato (Exani I); al término del bachillerato y para ingresar a una licenciatura (Exani II); y al término de una licenciatura (examen de calidad profesional.”(Martínez Rizo: 98).

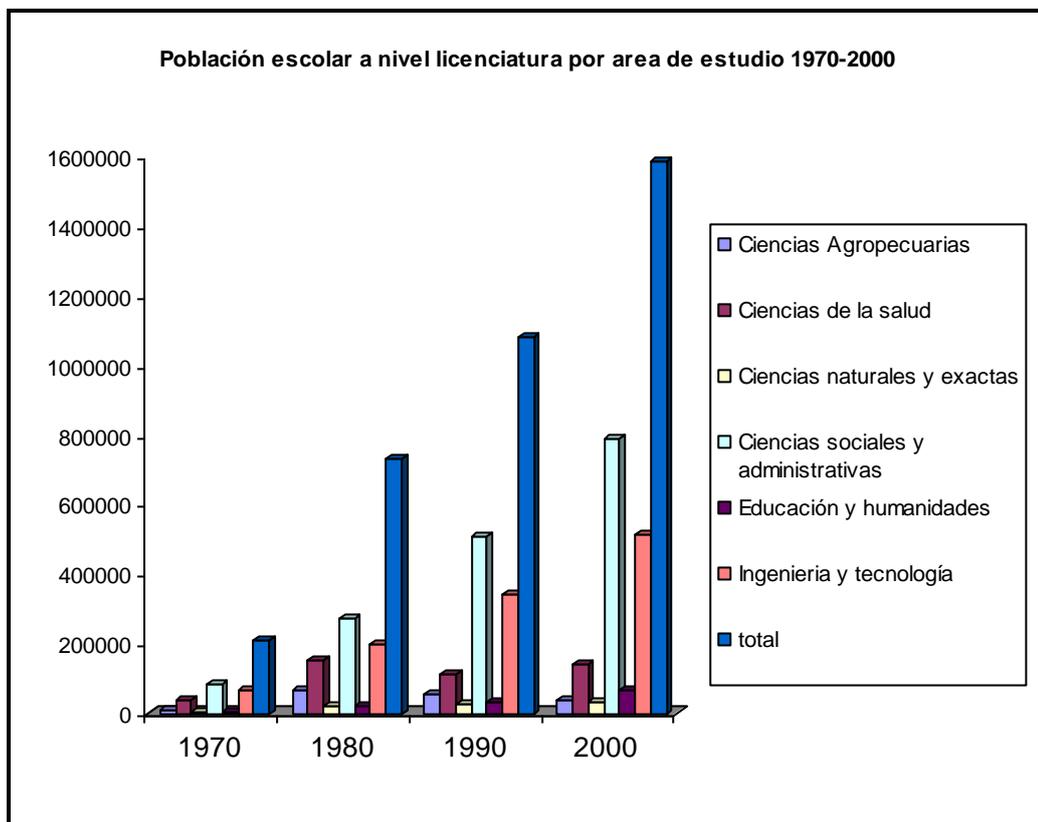
En suma, parece que sólo los evaluadores son los que no están sometidos a la evaluación en la educación superior. Evidentemente también se han dado los múltiples casos de organismos internacionales que han llevado a cabo evaluaciones en el SES mexicano, como lo hizo la OCDE en 1996. Con todo, la evaluación es la moda de las políticas de la educación superior, aunque no ha sido bien aceptada en todos los medios del mundo académico de la investigación educativa.

## El cambio cuantitativo: De la universidad pública a la universidad privada

El cambio cuantitativo de la educación superior no se puede determinar con las medidas mostradas en series de tiempo de algunos indicadores que, precisamente no nos demuestran cambio, sino constancia. Tal es el caso de la matrícula, la cual ha mostrado un crecimiento constante desde 1970 hasta la fecha, el cual no puede mostrarnos cambios, si se analiza de forma general:

Gráfica 2

Población escolar a nivel licenciatura por área de estudio, 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANUIES, 1970-2000

## Cuadro 1

Población escolar nivel licenciatura por área de estudio, 1970-2000

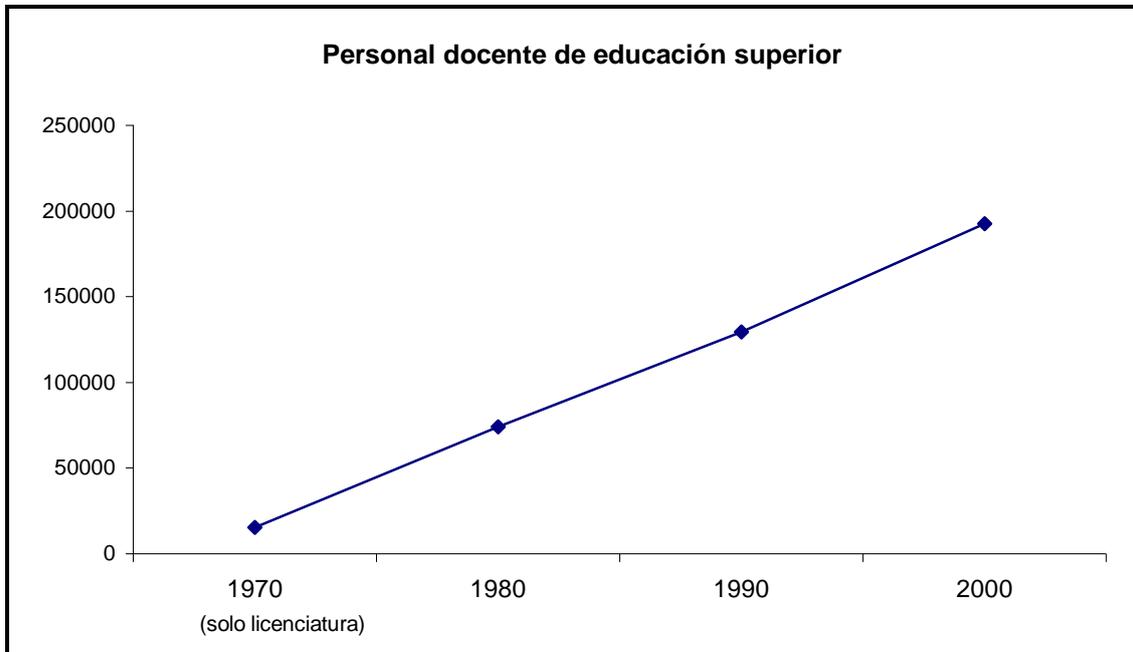
<b>Año</b>	<b>Ciencias Agropecuarias</b>	<b>Ciencias de la salud</b>	<b>Ciencias naturales y exactas</b>	<b>Ciencias sociales y administrativas</b>	<b>Educación y humanidades</b>	<b>Ingeniería y tecnología</b>	<b>Total</b>
<b>1970</b>	7,322	38,999	6,110	85,109	5,238	66,166	<b>208,944</b>
<b>1980</b>	67,570	155,152	19,658	274,938	18,234	195,595	<b>731,147</b>
<b>1990</b>	55,814	111,136	28,134	507,937	33,635	341,535	<b>1,078,191</b>
<b>2000</b>	40,335	142,667	32,698	789,172	66,073	514,463	<b>1,585,408</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANUIES, 1970-2000

De 1970 a 2000, no hay momento en el cual la matrícula general haya dejado de incrementarse, y por lo tanto, con este dato, no se sienten las grandes grietas económicas ocurridas en este tiempo. Lo mismo sucede con la planta docente, analizada, como se dijo de manera desagregada:

### Gráfica 3

Personal docente de educación superior, 1970-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANUIES, 1970-2000

### Cuadro 2

Personal docente de educación superior, 1970-2000

<b>1970</b>	15,327
<b>1980</b>	73,874
<b>1990</b>	129,092

Nota: 1970, sólo licenciatura

Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANUIES, 1970-2000

Tanto la matrícula como la planta docente del sistema de Educación superior han continuado en crecimiento, pero no es aquí donde se muestra la transformación de éste tras los ajustes estructurales llevados a cabo con las crisis económicas recurrentes.

El cambio se muestra en el terreno que las universidades e institutos de financiamiento público han cedido a la iniciativa privada en esta competencia. Se puede dar un contexto a esta tendencia. La privatización de muchos de los sectores que antes eran de predominio público, es decir, el estado se encargaba de ellos, es una constante de las medidas del modelo neoliberal que los países de América latina siguen desde la década de los ochentas. México no escapa a esta delicada cuestión, y el terreno de la educación superior se ha adentrado a tales procesos desde hace ya varios años.

La educación en México fue predominantemente pública desde principios de siglo. Desde la estabilización del régimen posrevolucionario, se le ha dado un lugar especial a la importancia de que el estado brinde los servicios educativos que la población requiere. Así, la expansión del sistema de educación superior tuvo su origen en el impulso del estado a la creación de universidades públicas, las cuales han jugado un papel indiscutiblemente preponderante en la historia mexicana del siglo XX. Sin embargo, la crisis económica de los años 80 abrió paso a la iniciativa privada en la educación, cuando el estado declaró su intención de aligerar sus cargas financieras, alegando una falta de solvencia económica para el gasto público. Entonces la universidad pública detuvo su crecimiento.

La matrícula y la planta docente del sistema siguieron creciendo constantemente, pero la universidad pública dejó de ser la prioridad de las acciones del Estado. En este caso lo que resalta es que la matrícula de las universidades e institutos privados va ganando terreno poco a poco en toda la región latinoamericana, no solo en México, como lo ha estudiado ampliamente Levy:

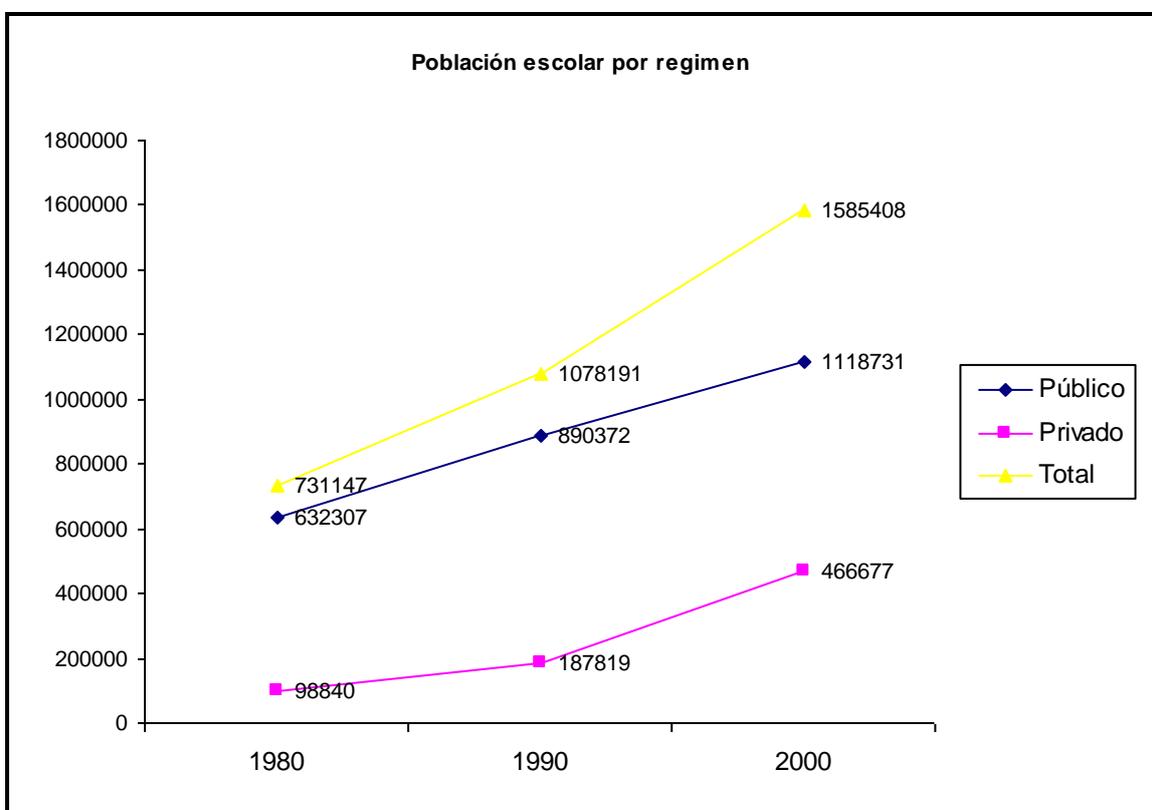
*“en términos de matrícula, en una fecha tan reciente como 1930, las instituciones privadas daban cuenta de solo el 3% del total latinoamericano... para 1955, el primer año para el que se puede reunir información sobre un considerable número de países, el sector privado tenía el 14% de una matrícula latinoamericana de 400,000...Sin*

embargo, entre 1955 y 1975, la proporción privada saltó de 7 a 19 % del total hispanoamericano, y de 14 a 34% del total latinoamericano.”(Levy: 95)

El caso mexicano es similar. La iniciativa privada gana terreno en términos de matrícula, y aunque la matrícula de las instituciones públicas continúa un crecimiento constante hasta la fecha, la primera avanza con rapidez:

#### Gráfica 4

Población escolar por régimen, 1980-2000

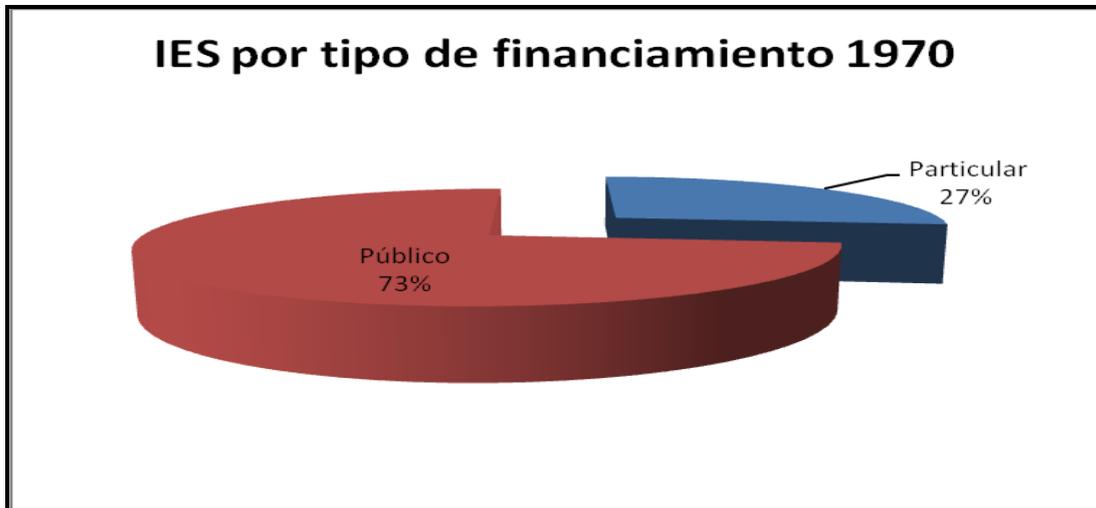


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ANUIES, 1980-2000

En la siguiente gráfica se puede ver que en 1970, el 73% del sistema se constituía de instituciones públicas, en contra del 27% de instituciones privadas. Los datos históricos son responsabilidad de la Secretaria de Educación Pública.

## Gráfica 5

IES por tipo de financiamiento, 1970

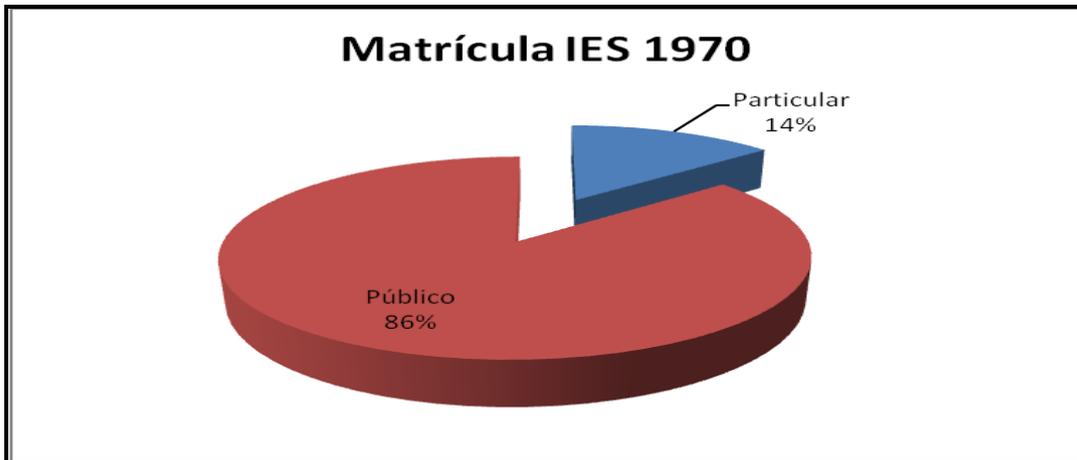


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 1970

La matrícula se comporta diferente, dada la inmensidad de las IES públicas del país, sobre todo la UNAM y el IPN. Por lo que desde 1970 el predominio es público. Pero la matrícula de IES privadas aumenta sin pausas, como se podrá ver en las tablas de las décadas siguientes.

### Gráfica 6

Matrícula IES, 1970

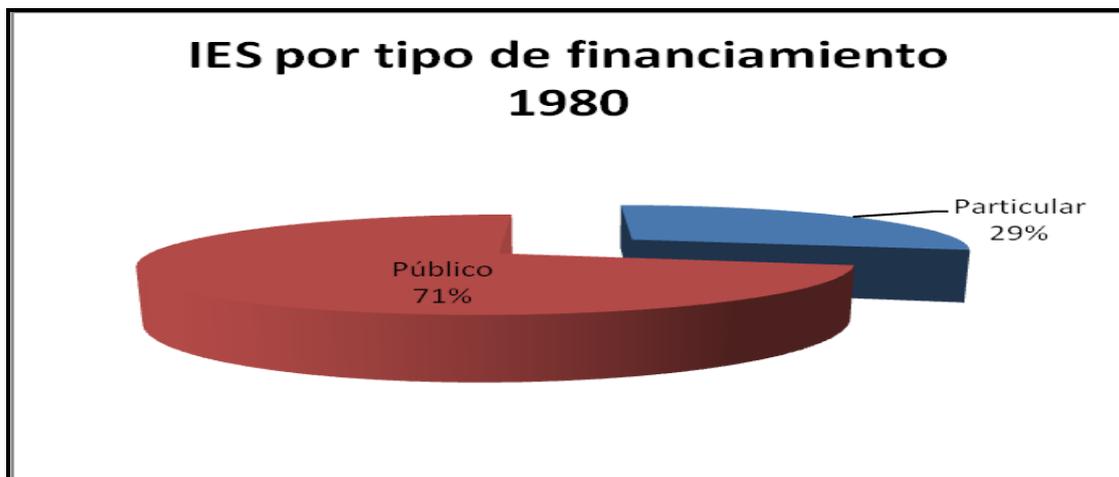


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 1970.

Para 1980 lo que aumenta constantemente es el número de IES privadas. Comienza el periodo casi desmedido de creación de universidades privadas bajo el desregulado consentimiento de la SEP. El 29% de las IES ya son privadas.

### Gráfica 7

IES por tipo de financiamiento, 1980

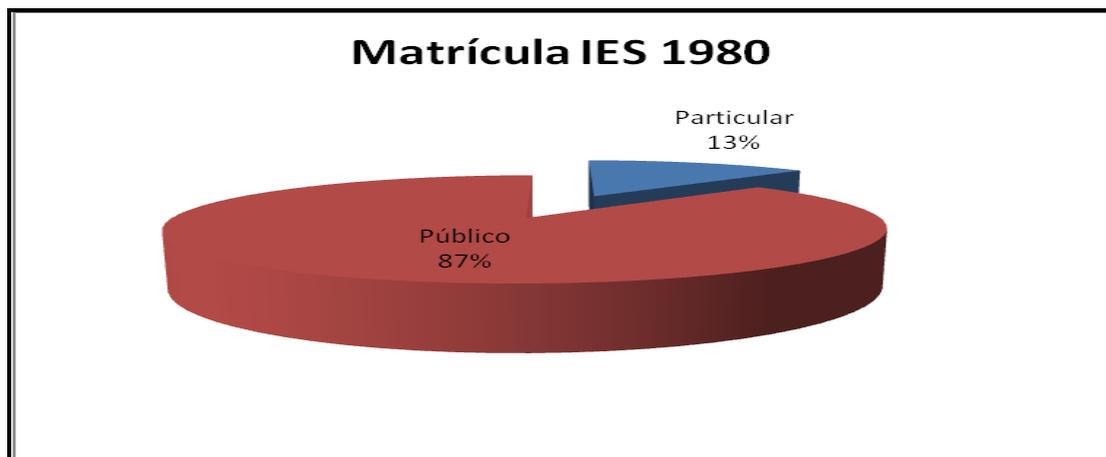


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 1980

Lo que destaca en estos datos es que es cada vez mayor el número de universidades e institutos privados, en relación con los públicos, sin embargo la matrícula todavía se concentra en gran mayoría en la opción pública, como lo muestran los pequeños avances en estas tablas.

### Gráfica 8

Matrícula IES, 1980

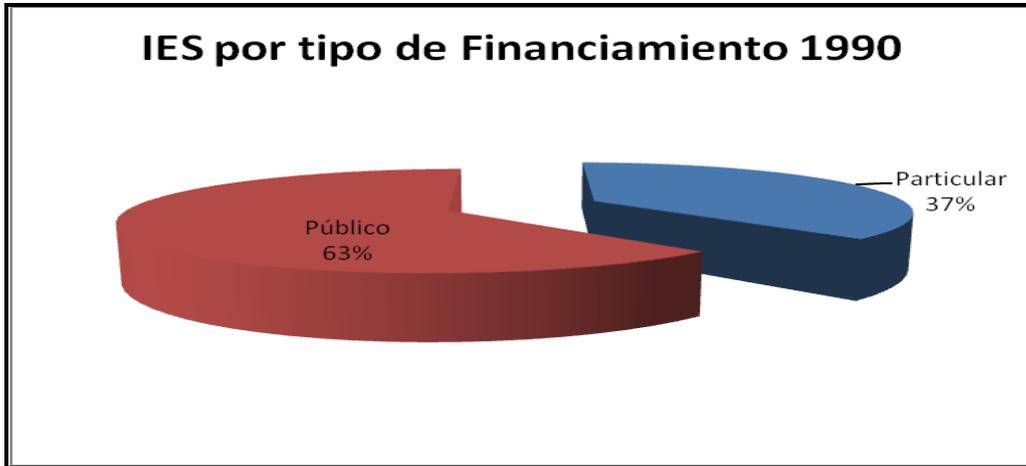


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 1980

En 1990 se acrecienta de manera considerable la proporción de IES privadas, pasando en 10 años del 29% al 37%. La tendencia no se detiene desde entonces y cada vez es más fuerte, y se refleja en la matrícula como veremos en las próximas gráficas.

### Gráfica 9

IES por tipo de financiamiento, 1990

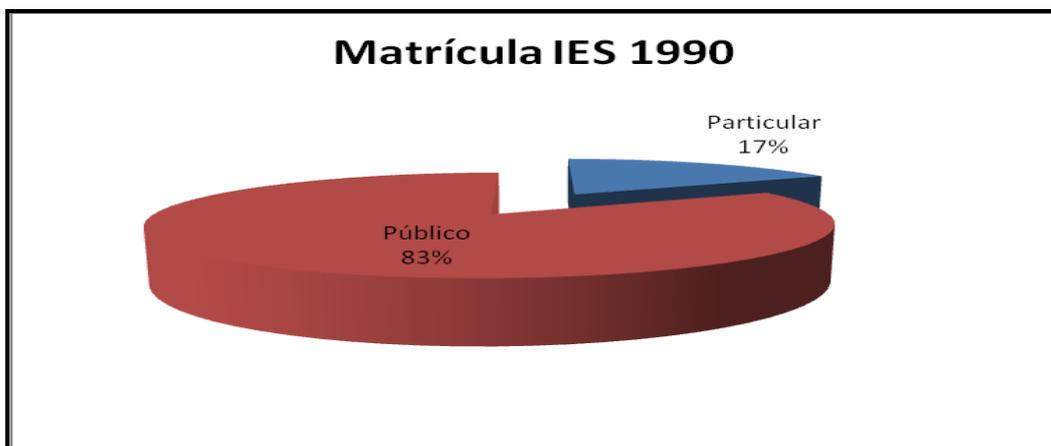


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 1990

La matrícula siguió creciendo lentamente para los años noventa. Sin embargo para el 2009, el cual es el dato mas reciente se mostrará que avanza hacia lo que el numero de IES privadas logro en la decada del 2000: Superar el número de la modalidad pública por primera vez en la historia del México moderno posrevolucionario.

### Gráfica 10

Matrícula IES, 1990

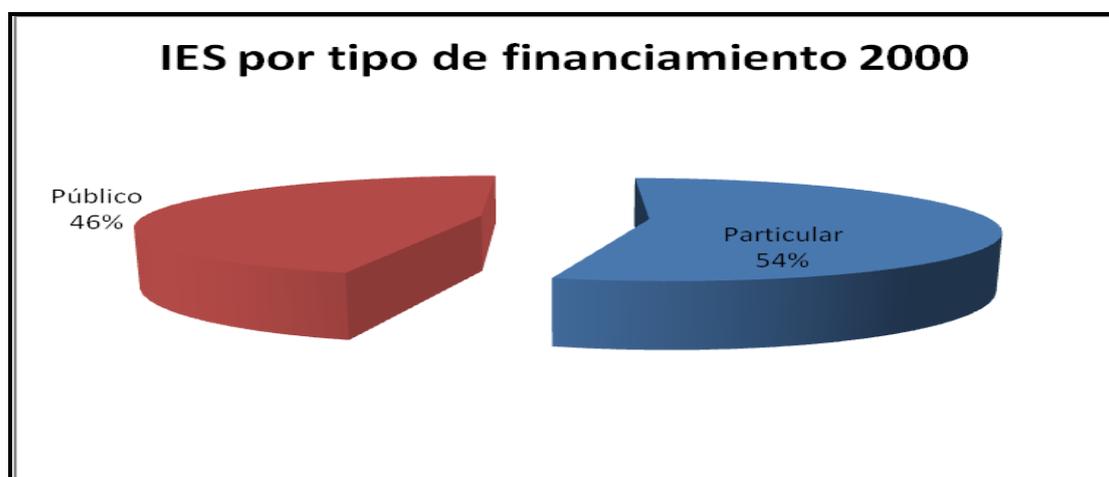


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 1990

Para el 2000 la tendencia se invierte, y crea la necesidad de un debate en la investigación educativa en un país como México, donde la Educación pública es un bastión históricamente trascendental en la construcción y funcionamiento de esta nación, desde la reorganización posrevolucionaria. Las IES particulares son más que las IES públicas. Una proporción de 54% a 46%, según datos de la SEP.

### Gráfica 11

IES por tipo de financiamiento, 2000

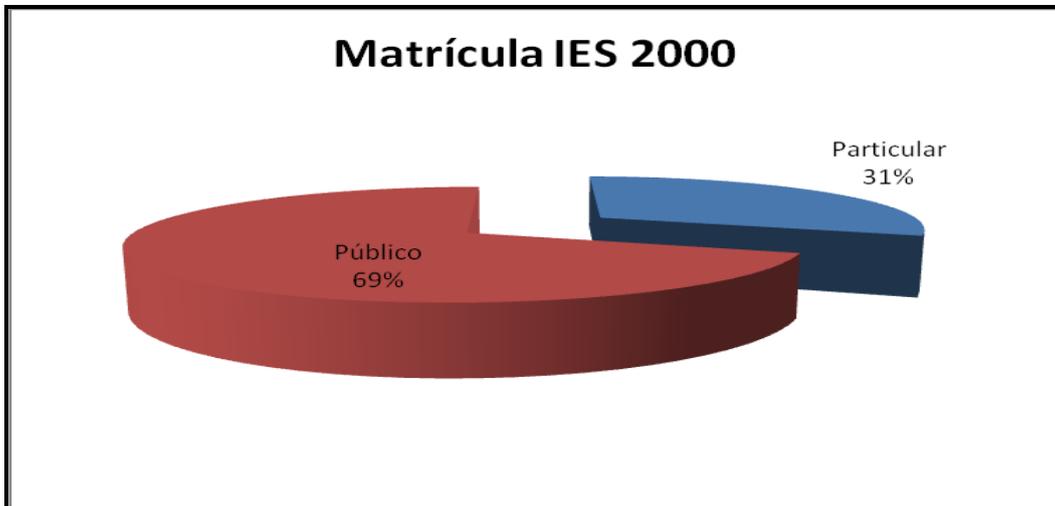


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 2000

La matrícula privada sigue aumentando y llega hasta el 31% en la década del 2000. En el 2009, último dato disponible, alcanza el 32% como se ve en la gráfica 14.

### Gráfica 12

Matrícula IES, 2000

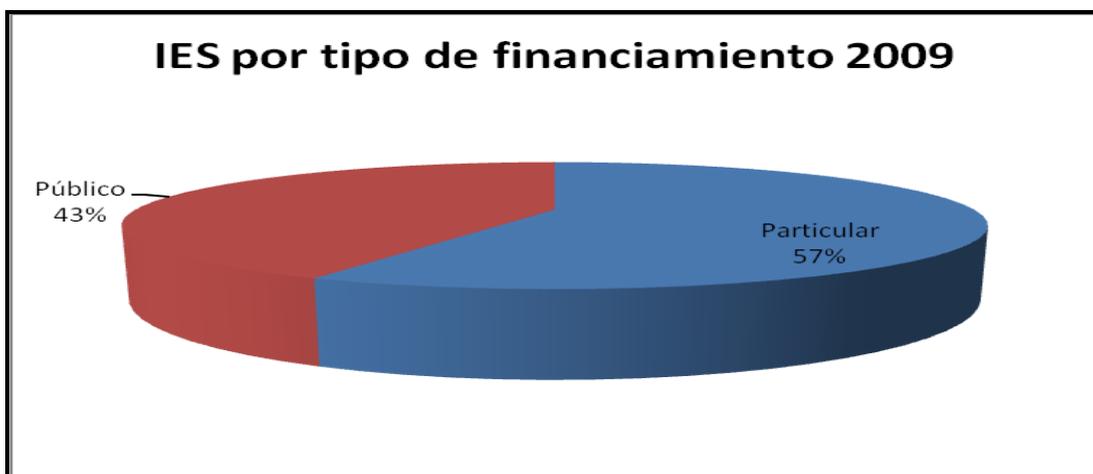


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 2000

Los últimos datos nos dan cuenta, a manera de conclusión, la confirmación de la transformación cuantitativa del Sistema de Educación Superior. En 1970 las IES públicas conformaban el 73% y hoy conforman en 43%. Las IES privadas conformaban el 27% y hoy conforman el 57%

### Gráfica 13

IES por tipo de financiamiento, 2009

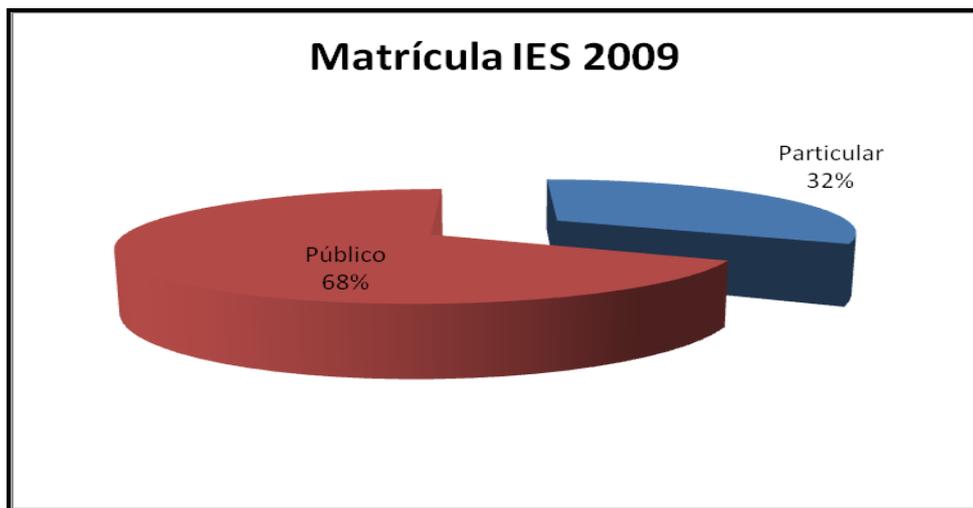


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 2009

La matrícula de las IES públicas en 1970 conformaba el 86% y hoy conforma el 68%. La matrícula de las IES privadas en 1970 conformaba el 14% y hoy conforma el 32%. Es una advertencia para un nuevo paradigma del manejo gubernamental de las políticas públicas de Educación superior en México.

### Gráfica 14

Matrícula IES, 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP, 2009

### Conclusión

Una breve revisión de la literatura sobre el problema de las Políticas públicas en Educación superior en las dos últimas décadas nos ha permitido detectar un cambio importante en la formulación de estas, con su respectiva influencia en el comportamiento del sistema de educación superior.

En primer lugar hemos visto que los autores destacados en el tema nos hablan de un cambio en el enfoque de la administración del SES, en el marco de una coyuntura nacional de transformaciones económicas (De Garay, Casillas). Se ha pasado de un enfoque meramente de planeación a un enfoque de evaluación, esto en menos de 30 años (Martines Rizo, Casas). Las acciones de transformación del SES se han incrementado en los últimos años, especialmente desde el periodo sexenal de Salinas de

Gortari, y han olvidado los tiempos de auge, para pasar a tiempos de austeridad en donde la evaluación deja sentir su presencia con fuerza en todos los actores del SES.

En segundo lugar, con el análisis de los datos cuantitativos propiciados por instancias como la ANUIES, la SEP, o los investigadores en el campo de la Educación superior, se puede observar un cambio, cuando se analiza el régimen de financiamiento de las universidades e institutos. Estamos presenciando entonces, un tiempo en donde se observa la caída del predominio de las universidades públicas, en pos de un ascenso cada vez más pronunciado de las universidades privadas (Levy). Esta es una tendencia que México no enfrenta exclusivamente sino acompañado de la gran mayoría de los países de la región de Latinoamérica.

Lo que podemos concluir es que el cambio observado en este breve estudio amenaza la existencia entre otras cosas, de la universidad gratuita, la cual ha sido de gran importancia en este país durante varias décadas. Una de las tendencias en las administraciones actuales es la de presionar a éstas universidades a fijar cuotas para conseguir recursos que el gobierno ya no está dispuesto a otorgar. En los próximos años veremos hasta donde llegan tales presiones. Y por último, el crecimiento de las universidades e institutos públicos parece no estar guiado por un estrecho seguimiento en cuanto a calidad y pertinencia. El nivel de los servicios que una institución privada brinde no necesariamente es garantía de calidad educativa, por lo que debe ponerse en la agenda inmediata, una especial atención al crecimiento del sector privado en materia de educación superior, para evitar la proliferación de universidades de mala calidad.

## Bibliografía

1. Arredondo, V. (1995) Papel y perspectivas de la universidad. ANUIES: México.
2. Casas, R. y Luna, M. (1997) Gobierno, academia y empresas en México: hacia una nueva configuración de relaciones. Plaza y Valdez: México.
3. De Garay, A. Casillas, M. (1992) en: Gil, M. (Coautor) (1992) Académicos: un botón de muestra. UAM-Azcapotzalco: México.
4. Pallan, C. (Coautor) (1994) La educación superior en México. ANUIES: México.
5. Lustig, N. (1994) México hacia la reconstrucción de una economía. FCE: México.
6. Latapi, P. (Coord) (1998) Un siglo de educación en México. 2 tomos. FCE: México.
7. Levy, D. (1995) La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público. UNAM-CESU-FLACSO: México.
8. Gil, M. (Coautor) (1992) Académicos: un botón de muestra. UAM-Azcapotzalco: México.
9. Kent, R. (1995) La regulación de la educación superior en México: una visión crítica. ANUIES: *México*.
10. Loyo, A. (1997) Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994). Plaza y Valdez-UNAM: México.
11. Muñoz, H. (1991) Investigación Social y Política Académica. Centro regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM: México.
12. \_\_\_\_\_ (2002) Universidad: política y cambio institucional. UNAM-CESU: México.

13. Muñoz C. (1995) La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región. Universidad Iberoamericana-UDUAL: México.
14. Perló, M. (1994) Las Ciencias Sociales en México. Análisis y perspectivas. Instituto de Investigaciones sociales-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-UAM Azcapotzalco: México.
15. Villaseñor, G. (1988) Estado y universidad 1976-1982. CEE-UAM Xochimilco: México.

## *Capítulo 3*

### **El cambio institucional y la gestión pública: el caso de las tutorías académicas**

**Benito León Corona**

**Pedro E. Rivera Gómez**

#### **Resumen**

La introducción de políticas públicas como recurso de racionalización de la administración pública ha implicado un gran esfuerzo para avanzar en las transformaciones requeridas para poner al día las instituciones y que estas sean capaces de responder adecuadamente a entornos sociales de gran dinamismo. En este sentido el propósito de este trabajo es avanzar en un marco analítico que nos permita comprender algunos cambios institucionales y de gestión que se introducen para afrontar algunas de las cuestiones más recurrentes y negativas en las Instituciones de Educación Superior (IES): la deserción, la reprobación, la baja eficiencia terminal y la escasa titulación; cuestiones que suponen efectos nocivos para el conjunto social. En especial nos remitimos al tema de las tutorías como cuestión a desarrollar, por la importancia sistémica que se le ha asignado como dispositivo dirigido a solventar las cuestiones mencionadas, más importante aún, como medio para apoyar la formación académica de los estudiantes de las instituciones de educación superior.

La creación de programas tutoriales son un campo, además de un buen ejemplo, de una política pública que, hipotéticamente, se ha dirigido a responder a las necesidades del subsistema de educación superior, sin embargo, no es posible ubicar en el sentido mimético asignado a las tutorías las peculiaridades y necesidades de cada institución. Por lo que es indispensable reconocer las características de cada una de ellas y de los actores que las integran, por supuesto en interacción con el propio contexto al que deben responder para lograr establecer su viabilidad.

**Palabras Clave:** política pública, instituciones, cambio y gestión.

## Introducción

En la complejidad e interdependencia que caracterizan a nuestra sociedad, el diseño y la evaluación de proyectos resulta una herramienta de planificación esencial para el buen funcionamiento de toda organización. En el momento actual esto es patente en la diversidad de programas educativos impulsados por el espíritu de la reforma en marcha<sup>9</sup> que tiene como uno de sus fines fundamentales elevar la calidad de los procesos educativos. En otros términos se trata de impulsar procesos permanentes de mejora en la educación para responder a los cambios que cotidianamente se producen en todas las esferas de la sociedad. Para ello se han establecido los pilares básicos en los que debe descansar todo proceso educativo. La UNESCO ha desarrollado este planteamiento y México, como país miembro del organismo, ha suscrito el compromiso de transformación institucional requerido para construir los pilares que la educación requiere.

Lo anterior se refleja en el programa sectorial<sup>10</sup> de educación propuesto y puesto en marcha desde el sexenio anterior y vigente hasta hoy en varios de sus programas que, en diferentes momentos y niveles, plantea como uno de sus ejes de acción el desarrollo de los procesos de cambio institucional y, por consiguiente, en las modalidades de gestión. Para consolidar los diferentes Subsistemas educativos y, a la vez, combatir algunas de las principales lacras que aquejan a la educación. Específicamente en Educación Superior la deserción, la reprobación, la baja eficiencia terminal y la escasa titulación y, punto relevante, la formación escolar adquirida por los estudiantes. En este sentido el propósito del presente trabajo es proponer que la forma de procesar y dar respuesta institucional a las lacras señaladas, específicamente a través de los llamados Programas de tutorías académicas que aparecen como mecanismo sistémico de gran

---

<sup>9</sup> Consideramos que por primera vez en muchos años en el Sistema Educativo Mexicano es posible ubicar la convergencia en la orientación educativa; primero a través de lo que en los años noventa se denominaba constructivismo y en lo que va de este nuevo siglo, en la orientación educativa a través de las llamadas competencias, por cierto definidas de muy diversas formas; a esto se debe sumar el proceso de flexibilización curricular para la educación media superior y la superior, procesos dirigidos a modificar sustantivamente las prácticas educativas en la intención de modificar sustantivamente la llamada educación tradicional centrada en los profesores.

<sup>10</sup> El Programa educativo puesto en marcha en el sexenio anterior se diseñó basado en muchas de las recomendaciones que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) presentó al ejecutivo, en el que destaca la propuesta de crear un Programa Nacional de Tutorías. Recomendación puesta en marcha, hasta hoy vigente y en proceso de profundización.

relevancia, ocurre sin una revisión adecuada de los factores que las generan, revisión necesaria para actuar con mayor precisión sobre los mismos y atemperarlos disminuyendo su incidencia, tal como pretenden dichos programas diseñados por las Instituciones de Educación Superior (IES). El interés por conocer las causas en toda su complejidad radica en la pretensión (ahora exploratoria), de mostrar que los programas tutoriales pueden lograr cambios significativos en la relación de aula, en la medida que inciden –si logran la profundidad debida- en la configuración de la subjetividad de los roles de los actores principales del proceso educativo, maestros y alumnos, pero además es necesario ubicar qué genera las lacras educativas señaladas, que pueden ser: las condiciones institucionales; factores ajenos a la misma; la personalidad y/o el contexto de origen de los estudiantes, para lograr la superación de la visión lineal que supone sólo una dimensión como la responsable de la problemática.

Lo anterior presume contar con recursos analíticos que nos permitan realizar una investigación más profunda en el futuro, así en un primer momento (que es al que corresponde este trabajo), queremos establecer qué es el nuevo institucionalismo, en segundo lugar, ubicar cuáles son las características generales de la llamada nueva gestión pública, como medios que nos permitan conocer cómo se procesa desde las instituciones las tutorías académicas y su contribución en el combate a las lacras que las amenazan y, finalmente, mostrar algunos datos sobre la situación de las tutorías e el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, como una muestra de la profundidad que ha adquirido esta actividad. Cabe destacar que no se realizar un análisis a profundidad únicamente se busca mostrar el avance de esta actividad, por lo que queda pendiente el análisis de sus implicaciones para la actividad educativa, en especial para la transformación de la relación de aula entre alumnos y maestros.

### **El Nuevo Institucionalismo y el análisis de la educación**

Hablar de Instituciones y cambio institucional es entrar a un terreno pantanoso, como suele ocurrir en Ciencias Sociales, en el que no es posible tocar fondo, dada la multiplicidad de significados de los conceptos. En este caso no es distinto, hablar de cambio implica nominar algo que lo mismo sirve para hacer referencia a acciones particulares que a procesos generales; tales conceptos involucran igual una adaptación

técnica que ajustes a procesos, a comportamientos y a reglas y estructuras. Pero lo importante es distinguir un proceso de cambio de un movimiento rutinario de ajuste institucional.

Han sido diversas las posiciones que se expresan al respecto, desde las Ciencias Sociales (Sociología, Ciencia Política, Economía, etc.), a través de investigadores reconocidos en el campo, como Powel y Dimaggio, March y Olsen y D. North. Por ejemplo, visto desde las Políticas Públicas, el cambio Institucional se puede estudiar observando las relaciones entre política pública e Instituciones o grupos que constituyen el objeto de las mismas. Específicamente cada una de estas disciplinas define institución y cambio de la siguiente forma:

Para la Sociología una Institución es el “Conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Son los procedimientos informales, rutinas o normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política”. Vale la destacar, que en esta disciplina no se presenta distinción entre Institución y Organización, que aparecen como sinónimos. La perspectiva sobre el cambio se centra en el intercambio, es decir, se trata del ajuste de las concertaciones políticas a los cambios de origen exógeno de los intereses, los derechos y los recursos. Lo que se busca es generar acuerdos que permitan el ajuste de la cuestión que muestra limitaciones en su funcionamiento. La cuestión es reequilibrar los “desajustes” que se presentan en los acuerdos existentes.

En el ámbito de la Economía North ha formulado la distinción entre instituciones y organizaciones. Las instituciones son, para él, “las reglas del juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Las instituciones son normas, pero no son la "legislación; se trata de los Actores racionales que intentan maximizar sus preferencias, respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificaran algunos de los acuerdos. Actores, además, capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que a ellos les resultan más convenientes. Son agentes, “emprendedores” individuales que reaccionan a los incentivos correspondientes al marco institucional vigente. El cambio, entonces, es un proceso incremental dirigido

a atender los desajustes producto de las transacciones generadas en los intercambios, que permite readecuar el marco institucional a la nueva configuración existente.

En estas condiciones las políticas son parte del entorno Institucional y representan un conjunto más o menos estable de exigencias políticas y reglas de negociación sobre las que se diseñan estrategias de interacción. Para los gobiernos, por otro lado, las políticas constituyen la posibilidad de inducir comportamientos institucionales favorables a la búsqueda de ciertas metas y compromisos en áreas específicas, tal como sucede en las IES a través de los programas de tutorías académicas, hoy notablemente generalizados<sup>11</sup>.

Puntualmente, el Nuevo Institucionalismo, en conjunto, “argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamientos” (Vergara, 1999, 17). Lo que nosotros proponemos, en el sentido anterior, es que las tutorías académicas, adquieran gran relevancia en el contexto de las IES y, por tanto, influyen en las prácticas entre maestros y estudiantes.

Debemos considerar que estas interacciones no son lineales, donde las autoridades gubernamentales disponen y las instituciones de referencia acatan; más bien, y aquí es notable el campo de las IES, existen con mucha frecuencia relaciones de conflicto- negociación, donde interactúan diversos actores y entran en juego ciertos valores.

Para analizar tal relación Giandomenico Majone propone un conjunto de variables fundamentales:

---

<sup>11</sup> Una somera mirada (búsqueda), a través del internet, de la palabra tutorías podemos ubicar 138 mil entradas, muchas de ellas corresponden a los programas tutoriales de la IES mexicanas. Otros muchos corresponden a ensayos y trabajos dirigidos a mostrar el valor educativo de las mismas. Ante este panorama bien vale profundizar en la cuestión, desde la perspectiva que hemos elegido, es decir, buscando mostrar que si bien hay un proceso institucional isomórfico, al final cada institución le imprime su propio sello al proceso. Aunque posiciones críticas igualmente existen, en especial las que refieren las tutorías como un amplio campo de simulación generalizada, en este sentido nuestra propia experiencia nos permite afirmar que las prácticas establecidas para generar un espacio de interacción entre maestros y alumnos distinto a la aula de clases únicamente se cumple al momento de cumplir los aspectos formales, es decir, llenar formatos para “evidenciar” la realización de las sesiones de tutoría y mostrar que “sí se cumple”.

1. El grupo de actores de políticas efectivos y potenciales (quienes dirigen a quiénes las dirigen).
2. Los recursos puestos a su disposición por los arreglos institucionales existentes (los medios de que se podrá disponer para implementar la decisión).
3. La cantidad y calidad de la información disponible, así como las habilidades y conocimientos técnicos de los actores.
4. Factores y restricciones ambientales como las políticas existentes, los valores sociales, las ideologías la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.

Todo lo anterior muestra que el ámbito de las políticas, en este caso un programa, es un espacio dinámico de negociación y confrontación, donde la maquinaria gubernamental (leyes, reglamentos disposiciones normativas, presupuesto, etc.) no es externa a las instituciones (de hecho es la institucionalidad misma), ya que la dinámica entre los actores va modelando y reconfigurando las políticas y a ellos mismos.

Dejemos hasta este punto lo relativo al cambio institucional, como acercamiento inicial, y pasemos a la nueva gestión pública.

### **La Nueva Gestión Pública (NGP) y la educación superior**

Hablar de gestión pública es referirse, de forma novedosa, al papel que juegan las instituciones y los organismos de gobierno en la vida social de un país y, en particular, de quienes se encuentran al frente de las mismas. La novedad radica en la aparición de la NGP como relevo generacional de la Administración Pública, se dice. El relevo, se argumenta y encuentra su origen en la necesidad de contar con instrumentos adecuados para el análisis de la realidad en constante movimiento, resultado de la gran cantidad de transformaciones que han caracterizado las últimas décadas. Lo que se manifiesta no sólo en “las actividades humanas”, -materiales e inmateriales-, sino también en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo de toma de decisiones ha tenido un

gran impacto, pero no logra ajustarse a las exigencias de la presente<sup>12</sup>, pues es totalmente nuevo y diferente (Crozier, 1997). El planteamiento de fondo es que la NGP es la respuesta para adecuar el aparato gubernamental a las exigencias que el “mundo desbocado” impone, sin la cual la gobernación de las sociedades sería imposible. Y de acuerdo con este principio aparecen las propuestas analíticas

### **Los orígenes: dos visiones sobre la gestión pública**

De acuerdo con Barry Bozeman, la forma en que se construye el campo disciplinar de la gestión pública se encuentra asociado con la perspectiva que se emplea para ello. En este campo convergen dos tradiciones: la que proviene de las escuelas de negocios y la que se genera en las escuelas de políticas públicas. El aporte de cada una de estas es diferencial; la primera, al alentar la transformación inicial y la segunda al impulsar su desarrollo. Como consecuencia de lo anterior la forma en que se construyen las definiciones de la gestión pública se generan en las posiciones que guardan una y otra, como veremos.

Bozeman propone que los enfoques pueden denominarse en relación a su origen, por ello denomina al que proviene de las escuelas de política pública como el enfoque P; mientras que al marcado por las concepciones de las escuelas de negocios como el enfoque B.

El enfoque P se origina en las propuestas generadas en las escuelas de negocios; desde este enfoque se aduce la necesidad de transformarse para responder a los movimientos en el entorno sumamente dinámico, lo que implica una modificación en la orientación de los procesos de carácter endógeno que requieren ser dirigidos hacia el exterior, es decir, se propone ajustar la actuación hacia fuera.

Las escuelas de políticas siguieron esta tónica, pero con un énfasis distinto, ubicado en los aspectos cuantitativos formales y omni comprensivos, característico de los enfoques racionalistas, utilizados principalmente en la economía. Esta perspectiva holística viró, posteriormente, hacia problemas específicos de actuación (propio del

---

<sup>12</sup> No es nuestro objetivo, de momento, cuestionar los supuestos de la Nueva Gestión Pública, que es en los que se sustentan afirmaciones como la de Crozier. Lo que es de nuestro interés es mostrar la importancia que adquiere para esta perspectiva la orientación dinámica al cambio.

Enfoque Incremental). De esta forma la gestión pública se ubica en las actividades de alto nivel (altos funcionarios del ejecutivo o ejecutivos políticos). La consecuencia de esto es que de origen adolece de una definición precisa, en todo caso la gestión tiene como premisa generar recomendaciones para la acción basadas en la experiencia, a través de estudios de caso y con una orientación hacia el exterior. Hay, en suma, una mayor orientación a la política vía las políticas. Esto implica que el impacto en ámbitos como un aula de clase se llena de incertidumbre en la medida de las posibilidades de impactar inmediatamente en los comportamientos de los actores de aula.

Por su parte el enfoque B, encuentra su sustento en lo que Bozeman llama las disciplinas comerciales y se distingue de la anterior en el poco o nulo énfasis que hace para diferenciar a las organizaciones públicas de las privadas, por tanto, la orientación del enfoque es hacia los procesos internos (diseño organizacional, manejo de personal, presupuesto, etc.) La base analítica se encuentra en el estudio de datos agregados para la toma de decisiones y en la investigación experimental, lo que se busca es establecer directrices que los actores deben seguir al pie de la letra, pero sin la consideración de las restricciones que prevalecen, por diversos factores en el ámbito de las organizaciones públicas, en este caso en las IES. Bozeman propone que los enfoques cuentan con elementos comunes que sintetiza de la siguiente forma:

**Elementos comunes de los enfoques P y B de gestión pública:**

- ❖ Atención en los procesos Interorganizacionales, a través de la gestión interna.
- ❖ Integración de la función política a la administración.
- ❖ Orientación prescriptiva e interés por la mejora de la eficiencia administrativa.
- ❖ Empirismo como método de aprendizaje

Las diferencias son mayores que los rasgos comunes, lo que nos muestra la distancia que se origina en las tradiciones intelectuales de uno y otro enfoque, pero no nos detendremos en ello.

Estos son los rasgos de identidad de la gestión pública cuya característica más notable es la hibridación, es decir, la combinación de elementos de diverso origen, a partir de los cuales se forma esta nueva modalidad de elementos constitutivos de la acción de gobierno. En concreto el sentido del concepto se dirige hoy a marcar la Gestión, como una actividad multidisciplinaria dirigida a la acción, es decir, se trata de fortalecer el saber-hacer de los responsables de las instituciones y organismos de gobierno, específicamente deben ser capaces de reexaminar “las tareas y responsabilidades de las organizaciones y los individuos; la racionalidad del trabajo administrativo para eliminar las estructuras redundantes y los puestos inútiles y la superación de los cargos operativos para elevarse hasta los cargos superiores” (Guerrero, 2001: 4). Finalmente, una buena forma de definir el trabajo de gestión pública lo establece Chester I. Barnard, en un viejo texto de 1938, *The functions of the Executive*, donde plantea que las funciones de la gestión pública, suponen ser hábil para generar cooperación que garantice la existencia de la Organización a través de la aceptación de sus propósitos. Además un gestor debe ser un líder, es decir, debe tener capacidad para tomar decisiones sobre la base de la calidad de la información de que disponga y la moralidad que permitan la coordinación de las entidades organizacionales y la formulación de propósitos (Barnard, 1938).

Este es el panorama disciplinar en el que se ubica el origen y desarrollo de gestión pública como disciplina, que, consideramos, no puede reducirse a un enfoque tal como señala Bozeman, pues como veremos en seguida, éste depende de condiciones ambientales específicas, al igual que de personalidad del responsable de la gestión. Esto supone que el éxito de programas como el de tutorías radica en la capacidad de quien está al frente de las instituciones para darle consistencia y presentarlo como una opción, para ajustar las relaciones de aula, en sentido inverso al que normalmente toma.

## **Las tutorías académicas como ejemplo**

Para ejemplificar lo anterior nos referimos a un ámbito específico de gestión, en breve y sin tomar en cuenta toda su complejidad y heterogeneidad, la educación superior. En los últimos veinte años se ha experimentado importantes transformaciones en los modos de gobierno, a través de la gestión, de las IES en México. A partir de las transformaciones que ocurren en todo el planeta como resultado de los procesos de globalización y los programas internos de modernización en los distintos terrenos sociales, políticos y económicos, las IES también viven y padecen cambios importantes. Dentro de los que podemos contar el relativo a la gestión institucional. A través de la gestión se atienden aspectos relativos y específicos a las características y al tipo de institución que se trate, pero a todas las instituciones se les demanda superar la visión endógena que les caracterizó por mucho tiempo, en la actualidad se les solicita atender el entorno, es decir, las instituciones deben tener una visión exógena (movilidad, flexibilidad), conducirse de forma racional en condiciones de restricción presupuestaria permanente; además la planeación y la evaluación institucional aparecen como instrumentos básicos para la gestión. Debemos hacer notar que cada uno de estos factores se aclimata y responde a las peculiaridades institucionales y organizacionales, además de la visión del responsable de la gestión. En suma, podemos decir que existen factores medioambientales que condicionan la gestión, pero ésta es definida desde el propio espacio de actuación, por la propia visión que se tiene sobre la institución a la que se agregan las propias características institucionales.

Esto se evidencia a través de los programas institucionales de tutorías académicas, que se diseñan e implementan en las IES. Este dispositivo se ha definido desde instituciones como la ANUIES y retomado en el programa sectorial propuesto por la Secretaría de Educación Pública (SEP), como un instrumento para atacar las lacras que más afectan a las instituciones, es decir, deserción, reprobación, baja eficiencia Terminal y escasa titulación.

Si bien la definición de estos problemas se puede ubicar desde hace veinte años, es en el inicio del presente siglo que se propone diseñar programas para atacarlos, tal como lo recomienda ANUIES y se recoge en el programa sectorial de educación, donde se desarrolla como el Programa Nacional de Tutorías impulsado por la SEP, y todas las

IES se ponen manos a la obra para elaborar sus propios programas de tutorías, suponemos que casi de forma mecánica sin reconocer las peculiaridades que les son propias para contar con recursos y poder dar respuesta a sus peculiaridades.

En un primer momento, para este trabajo cabe destacar el crecimiento que adquiere en las IES. Un ejemplo puntual lo obtenemos de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, donde el crecimiento en la atención a los alumnos por este medio es notable, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**

Tutorías y asesorías realizadas en el ICSHU-UAEH, 2009

Total de Tutorías	Período				Total de asesorías	Período			
	%	Enero-junio	%	Julio-Dic.		%	Enero-junio	%	Julio-Dic.
3,542	29	1,133	71	2,401	3,126	29	903	71	2,223

Fuente: Elaboración propia con datos de la Coordinación de Tutorías del ICSHU-UAEH, 2009

No contamos con elementos que nos permitan ubicar el proceso de crecimiento en el tiempo, es decir, no contamos con información que nos permita observar cómo ha crecido esta actividad a partir de que se pone en marcha, además de que no se indica la diferencia entre tutoría y asesoría, pero en conjunto, a lo largo de dos semestres ambas actividades suman 6668 encuentros.

Esto nos permite suponer que en esta Institución se ha establecido de manera regular el intercambio maestros-alumnos a través de estas modalidades de relación de forma amplia. Lo que es cierto en este momento es que no sabemos hasta qué grado trasciende académicamente, lo cuantitativo se reporta, pero qué ocurre, que impacto se genera realmente en la formación de los alumnos.

## **Conclusiones**

El interés de este trabajo se ubica en la necesidad de ubicar elementos que nos permitan realizar un trabajo a profundidad respecto a los programas de tutorías que tan ampliamente se han adoptado en las IES de todo el país. Hemos querido mostrar las posibilidades analíticas que nos proporcionan los enfoques del nuevo institucionalismo, en especial en lo relativo a la capacidad que tienen las instituciones, a través de ciertos instrumentos, de influir en la modificación de los comportamientos de sus miembros. En este sentido implementar un Programa de Tutorías nos permitiría, o haría posible contar, al profundizar en los aspectos cualitativos, con un conocimiento más amplio sobre la condición de nuestros alumnos (como estudiantes y como miembros de la sociedad provenientes de contextos específicos), y responder a las variables fundamentales para el análisis de políticas como las que propone Majone y reconfigurar y/o modelar el imperativo sistémico de los programas tutoriales a nuestras propias necesidades.

## Bibliografía

1. ANUIES (1989), Declaración y aportación de la ANUIES para la Modernización de la Educación Superior, ANUIES, México.
2. Aguilar, Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
3. Barnard I. Chester (1968, 1938) *The functions of the Executive*, Harvard University Press, Cambridge.
4. Bozeman, Barry (2000), “Introducción: dos conceptos de gestión pública”, en. Bozeman, B., (coord.) *La gestión pública su situación actual*, Edit. FCE, México, pp. 19-36.
5. Cabrero, Mendoza, Enrique (2000) “Estudio introductorio”, en Bozeman, B., (coord.) *La gestión pública su situación actual*, Edit. FCE, México, pp. 37-42.
6. Crozier, Michel (1997), “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, en la Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N°. 7, enero, Caracas.
7. Du Gay Paul (2003), “Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública, en Hall y Du Gay (comps.) *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina.
8. Durán E. Jorge y Graciela Díaz (1990), “Análisis de la deserción estudiantil en la Universidad Autónoma Metropolitana”, en Rev. De Educación Superior, N° 74, ANUIES, México.
9. Farfán, Mendoza Guillermo (2007), “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales”, en Rev. Polis, Vol. 3, N° 1, primer semestre, UAM-I, Depto. de Sociología, México.
10. Guerrero, Omar (2001), “Nuevos Modelos de Gestión Pública”, en Revista Digital Universitaria, Vol. 2, N° 3, 30 de septiembre.

11. Lynn, Lawrence, Jr. (2000), “La teoría de la gestión pública”, en Bozeman, B., (coord.) *La gestión pública su situación actual*, Edit. FCE, México, pp. 49-52.
12. March, J. y J. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones: Las bases organizativas de la política*, FCE, México.
13. \_\_\_\_\_ (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, *Rev. Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, CIDE, México.
14. Meyer, Lorenzo (1995), *Liberalismo autoritario*, Edit. Océano, México.
15. Perry, James L. (2000) “La teoría de la gestión pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser?” en Bozeman, B., (coord.) *La gestión pública su situación actual*, Edit. FCE, México, pp. 53-55.
16. Peters B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Edit. Gedisa, Barcelona.
17. Prats, Joan (1998) Douglas C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
18. Rubio, Oca Julio (Coord.) (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006: un balance*, FCE, México.
19. Vergara, Rodolfo (1997), “”El redescubrimiento de las instituciones”, de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política”, en March, J. y J. Olsen *El redescubrimiento de las instituciones: Las bases organizativas de la política*, FCE, México.

## *Capítulo 4*

### **Historia y Revolución**

**Raúl Rodarte García**

Recordar es vivir, en el año 2010 se celebraron doscientos años y cien años de fechas que marcaron la historia del país y aunque muchos sólo recordamos las lecciones de primaria o secundaria de Historia se debe seguir discutiendo y analizando estos hechos para no volver a repetir las situaciones que generaron los movimientos sociales.

Pareciera que los últimos gobiernos neoliberales han hecho todo el esfuerzo necesario para enterrar estos momentos gloriosos de la sociedad mexicana en las que el pueblo ha sacrificado su vida para detener, derrotar y construir condiciones de vida mejores de las que estaban viviendo. Estos gobiernos se empeñan en imponer una visión de iluminados de seres con aptitudes casi sobrehumanas que crearon las revoluciones. Esto como un medio de eliminar el protagonismo de una sociedad organizada que necesitaba que su voz fuera escuchada.

Y es necesario recordar esas fechas como momentos gloriosos de lucha del pueblo mexicano, más que una fecha festiva en que la fiesta y los gastos suntuarios convirtieron una celebración social de lucha en un espectáculo televisivo para el adormecimiento y el embrutecimiento de la población mexicana (tal vez esperan que el grito revolucionario sea ¡Viva Televisa que nos da Patria!, Viva Tv Azteca que nos enseña a construir nuestra nacionalidad!, Viva el ejercito que se ha cubierto de gloria matando jóvenes desarmados!.)

### **El ascenso de la Lucha social 1810**

Recordemos, 1810 representa la fecha en que la organización de los criollos y mestizos marca la posibilidad de poder levantarse en contra de un poder imperial que detenía su avance social y económico. El imperio español que ya tenía alrededor de tres siglos explotando y extrayendo las riquezas había generado una serie de contradicciones en sus colonias que hacían inevitable un levantamiento armado.

Los criollos por su origen habían aumentado poblacionalmente y como herederos de conquistadores y colonizadores españoles se habían beneficiado de tierras y riquezas y muchos de ellos, generalmente más ilustrados, estaban insertos en las estructuras de gobierno colonial, pero su origen les limitaba el ascenso tanto social como políticamente. El gobierno era dominado exclusivamente por peninsulares que despreciaban a los nacidos en las colonias. Y este gobierno impedía el libre comercio con otras naciones e imperios y limitaba la producción de mercancías artesanales e industriales que poco a poco crecían en los territorios coloniales.

Además, el imperio español estaba cada vez más atrás de nuevos imperios industriales más dinámicos y que su perfil comercial necesitaba de nuevos mercados acaparados por los españoles. Al final de cuentas las luchas europeas y el pirataje promovido por ingleses y franceses en contra de españoles y portugueses, fue minando la capacidad económica del gran imperio español que perdía mercados en su propio territorio imperial como resultado del contrabando promovido por criollos y mestizos.

Por otro lado, las haciendas que era el sistema agrícola, que se consolidó a partir de la encomienda, necesitaba abrir sus productos al mercado internacional, pero estaba impedido por los altos aranceles comerciales y la falta de mano de obra que limitaba su producción. Esta situación ocasionó la crisis de muchas plantaciones y como consecuencia sus tierras fueron absorbidas por la iglesia, única institución con recursos suficientes para apoderarse de los bienes de grandes terratenientes ligados al gobierno colonial.

Y al final, pero como el factor más explosivo y revolucionario estaban los campesinos pobres, las comunidades indígenas, que desde la llegada de los españoles sufrieron de malos tratos, el semiesclavaje con la encomienda, y el despojo de sus tierras y los esclavos negros. Se convertían poco a poco en siervos y peones asalariados ligados a las haciendas que exigían facilidades para su explotación. Un elemento curioso, es que la misma corona española por su necesidad de recursos protegió las tierras comunales como un medio de garantizar el flujo de capital a España. Pero conforme el sistema de explotación de hacienda se integraba al comercio internacional, esa población era obligada a abandonar sus pueblos para ser enrolados como peones mal pagados y maltratados y sus tierras eran absorbidas por la hacienda por el despojo.

Esos fueron los ingredientes que se mezclaron desde las postrimerías de 1810, y que se reflejan en la composición de los conspiradores de Valladolid (Miguel Hidalgo, Pedro Rosales, José María Morelos y Pavón, José María Azorena, Mariano Abasolo, Mariano Michelena, entre otros). Ellos y las masas pobres inician el movimiento de independencia que tiene como momento clave el 15 de septiembre de 1810 cuando Miguel Hidalgo y Costilla se levanta en armas e inicia un largo periodo armado de casi once años en que la lucha revolucionaria vivió flujos muy intensos con José María Morelos y Vicente Guerrero en que parecía que el movimiento se extinguía, recuérdese que la consumación de la independencia recae en dos personajes totalmente disímbolos Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero. Estos dos militares representaban el acuerdo de peninsulares y criollos y el resto de la población mexicana para crear un Estado independiente y adquirir la libertad de imponer el sistema económico que conviniese a los firmantes del tratado y sus grupos.

Es lógico que para los pobres artesanos, campesinos e indígenas la situación no se transforma significativamente, sino por el contrario el despojo de sus tierras se acelera y empieza a crecer el peonaje e incluso aumenta la población de los desposeídos como un medio de liberar mano de obra para las pequeñas industrias que empezaban a crecer y necesitaban mercados y trabajadores.

Después de la lucha de independencia, las haciendas no cambiaron en mucho su organización y sistema de producción seguía casi intacta la forma de explotación de la mano de obra, se acentuó el peonaje y se fueron estableciendo otras formas de empleo (medieros, arrendatarios y trabajadores eventuales). Aún su riqueza se sustentaba en la disminución de los costos de mano de obra inventando la tienda de raya como una forma de extracción del valor salarial de los empleados en la hacienda; el endeudamiento fue el pretexto para aprisionar a los peones y sus familias.

Por otro lado, la introducción de las ideas liberales al campo acentuó la agresión a comunidades indias y campesinas que seguían subsistiendo con formas comunales, que para el Estado capitalista que se estaba imponiendo eran un arcaísmo que tenía que superarse, y cada gobierno hasta Porfirio Díaz establecieron leyes, e incluso de una manera abierta y descarada con la ayuda del ejercito despojaron a las comunidades de

sus tierras y deportados a otros Estados para trabajar como esclavos en plantaciones en climas y sitios peligrosos.

### **La Lucha continúa 1910**

Nuevamente la concentración de la tierra en grandes latifundios y la falta de apoyo a pequeños propietarios rurales e industriales. Estaba generando descontento.

Ese descontento se enriquecía con el crecimiento de un proletariado industrial que se conformó con obreros industriales que se empezaron a organizar en sindicatos bajo la influencia de organizaciones anarquistas que promovían conquistas que se estaban dando en todo el mundo (reducción del horario de trabajo, salario remunerador, etc).

Pero tal vez, el factor más importante es la dictadura, que significó treinta años en que detento el poder Porfirio Díaz, figura sistema de gobierno que represento la falta de garantías políticas a nuevos grupos ilustrados urbanos que eran reprimidos o fusilados según la peligrosidad que representaran para el sistema porfirista.

Nuevamente, estos ingredientes que se gestaron en un largo periodo se tradujeron en el movimiento que encabezó Francisco I. Madero, y que desde 1909 se manifiesta como un movimiento revolucionario organizado que en un primer momento reivindicaba los principios democráticos de sufragio efectivo y la no reelección. Cuando es reconocido su triunfo en las elecciones no resuelve ninguna de las contradicciones que le habían facilitado su llegada al poder y permite el golpe de estado y que las fuerzas que habían crecido y apoyado a Porfirio Díaz recuperaran las riendas del Gobierno de México. Este hecho revitaliza a los bandos en lucha que representaban a cada uno de los sectores que buscaban cumplir las reivindicaciones del sector que los apoyaba.

Y no es hasta más allá de los años veintes cuando el país reencuentra la estabilidad. Esta situación es producto de la aplicación de la constitución de 1917 documento en el que se plasmaron las demandas de casi todos los sectores en lucha.

## **La Revolución está en marcha 2010**

No se sabe cuando concluye el movimiento revolucionario porque los levantamientos armados desaparecen hasta la década de 1920, cuando la revolución se institucionaliza e inicia el periodo la paz revolucionaria.

Es momento en que el Partido Revolucionario Institucional gobierna el país. En las primeras décadas el gobierno priista supo maniobrar políticamente con las diferentes corrientes políticas y sociales del país, pero al final el poder corrompe y en el momento que los hijos de los revolucionarios se hacen de las riendas del partido y el Estado empiezan a surgir serias diferencias que culminaron en los movimientos sociales de 1968 y en el periodo guerrillero que apareció en el territorio mexicano.

El Estado para corregir el rumbo del desarrollo social y político abrió nuevos espacios políticos a las fuerzas que se manifestaban marginadas, se le dio reconocimiento a los partidos de izquierda y derecha y durante veinte años la apertura política ha tenido entretenida a las fuerzas políticas principalmente de izquierda. Porque a partir 2006 el gobierno utiliza toda la fuerza del gobierno para evitar que un movimiento de izquierda y popular accediera al poder. Esto muestra a un Estado controlado por las grandes élites económicas y fuerzas de facto que a toda costa tratan de impedir la pérdida de poder. Hasta el momento la manipulación de la realidad por medio de los grandes medios de comunicación ha funcionado y ha mantenido al pueblo alejado de cualquier intento de organización como un movimiento de masas que solucione de una vez por todas la realidad político social.

Este ascenso es irremediable en el momento que la globalización y el neoliberalismo ha regresado a los trabajadores a situaciones de pobreza, y de falta de expectativas de crecimiento social, y que en cada votación se manifiestan en contra de los grupos en el poder llámese PAN, PRI O PRIAN. Ya sea votando por los partidos de izquierda o con la abstención haciéndole ver a la élite que ya no creen en las farsas electorales que construyen.

Es por esto que los intereses conservadores se unifican cada vez que ven en peligro sus intereses llegando al extremo de afirmar que es mejor el narcotráfico que las políticas de izquierda.

El principal problema es que existe ya el caldo de cultivo de un nuevo levantamiento social que puede desembocar en una nueva revolución que esperamos sea la definitiva para construir una sociedad igualitaria y libre de las ataduras del capital y la explotación.

## *Capítulo 5*

### **Hidalgo: entre la empatía ciudadana y el peso del caciquismo electoral**

**Carlos Barra Moulain**

#### **Resumen**

Una condición básica para el funcionamiento y desarrollo de una democracia estriba en que las estructuras formales del poder se encuentren en consonancia con las estructuras reales del mismo. El desarrollo democrático de un país es directamente proporcional al grado de cultura política de su población, por tal motivo el modelo de organización democrática del poder político debe ser considerado como un espacio de ciudadanía efectiva que permite potenciar la participación de la sociedad civil en coordinación con la esfera política.

El presente trabajo tiene como cometido escudriñar sobre las condiciones políticas formales y reales que presenta el orden político en el Estado de Hidalgo, situando esta realidad en el pasado proceso electoral de julio de 2010 a la gubernatura y con ello poder brindar reflexiones sobre la cultura política en esta entidad. Consideramos como hipótesis central que el intervencionismo político estatal por medio de un aparato burocrático autoritario aunado a los nexos caciquiles en Hidalgo han mantenido un control político sobre la sociedad la cual se guía por condiciones empáticas basadas en el peso de la tradición autoritaria del partido revolucionario institucional. De acuerdo a ello, las relaciones objetivas del poder se mantienen anquilosadas a través de un aparato burocrático cuya consistencia tecnocrática interviene ampliamente en el desarrollo del tejido social controlando y condicionando vía la presión administrativa el desenvolvimiento político de los actores sociales.

La columna vertebral de nuestro trabajo estriba en evidenciar los nexos de las estructuras formales del poder con las reales, destacando los vínculos del Estado y el caciquismo en Hidalgo los cuales han empobrecido y controlado el desarrollo de la cultura política bajo el escenario antitético de un aparato burocrático regido tecnocráticamente que obstruye el desenvolvimiento de la democracia y sus estructuras reales.

**Palabras clave:** Cultura política, estructura formal, estructura real, caciquismo, democracia.

## **Introducción**

Desde 1963 que fue publicado *The Civic Culture* por Gabriel Almond y Sydney Verba, se contempló y cuestionó con mayor nitidez la dicotomía que establecía para el desarrollo democrático la estructura y organización de los factores objetivos de la institucionalización del poder político con respecto a los factores reales del orden social, en este sentido Almond y Verba ponían en la mesa de discusión la necesidad de que las estructuras formales requerían de algo más que del desarrollo institucional para que un orden democrático pudiera desarrollarse y elevar con ello las potencialidades de la ciudadanía efectiva, ese componente era sin duda la cultura política.

Las precisiones de Almond y Verba sobre la viabilidad del sistema democrático permitieron situar la problemática que encierra para un orden político que las estructuras formales del poder no depuren y abran el mismo y que por el contrario se conviertan en factor de obstrucción del mismo por medio de un amplio intervencionismo social al tiempo que instrumenta una burocracia cuyo peso tecnocrático impide el desarrollo del tejido social, lo que Karl Popper denominó como contrapartida a sus anhelos “sociedad cerrada”. En consecuencia, el autoritarismo e intervencionismo que se puede generar en una sociedad desde el control burocrático de la esfera pública se erige como un factor que establece una doble estrategia; por una parte se produce un control efectivo de la sociedad cuya penetración ideológica se presenta de manera vertical desde el Estado y por otra parte, operativamente el sector político que detenta el poder obtiene los dividendos que le genera una sociedad prácticamente maniatada y empobrecida culturalmente.

La posibilidad de que las estructuras reales del poder se nutran y desplacen en un Estado autoritario o bien, manejado de manera autoritaria, suele incidir en el anquilosamiento de la ciudadanía, la cual se vuelve residual al poder público que se encuentra habitualmente bajo un régimen organicista que es capaz de controlar la vida de sus ciudadanos e impedir el ascenso de una cultura política basada en la conciencia y en elementos de orden cognitivo; una sociedad ignorante siempre será más fácil de

controlar y custodiar que una sociedad activa en la cultura. El afianzamiento del control social en un Estado con prácticas autoritarias suele presentarse a través de un marcado intervencionismo administrativo<sup>13</sup> el cual de manera denodada ocupa espacios que le competen a la sociedad civil, cuestión que suele deteriorar las posibilidades de ejercer la ciudadanía efectiva constituida a través de los derechos políticos.

En consecuencia, el comportamiento del Estado mexicano afianzado históricamente en una marcada centralización administrativa le ha permitido a los cacicazgos desarrollarse y afianzarse dentro de las estructuras sociales eminentemente rurales, aunque el fenómeno –cacicazgo- no puede ser acotado a las manifestaciones del manejo del poder social exclusivamente en las partes rurales del país sino también urbanas<sup>14</sup>, pero habitualmente, el fenómeno se ha estudiado a partir de condiciones rurales (Brewster: 2005), empero en el desarrollo de este trabajo nos ocupamos del sentido de hibridación del poder y en especial del sentido de mediación e intermediación política que reviste en caciquismo del cual consideramos que emana su poder y vitalidad. En este sentido admitimos que el intervencionismo de la centralización administrativa del Estado Mexicano aunado a las formas de control de los caciques ha marcado una constante en la precaria cultura política de la sociedad y desde luego en el marcado inmovilismo político que históricamente se ha vivido en el país.

### **La organización y control político a través de caciquismo**

No siempre el poder formal controla de la mejor manera el desarrollo social ni tampoco su influencia toca todas las fibras sensibles del tejido social. Cuando hablamos de poder formal como un factor objetivo de desarrollo del Estado, debemos también admitir que existen poderes informales que se nutren y subsisten a través del velo de la informalidad, informalidad que puede en los hechos ser utilizada por el propio Estado como una forma de controlar aquello que no obedece de manera inmediata a su control

---

<sup>13</sup> Enrique Serrano Gómez en el prologo de “El Antiguo Régimen y La Revolución”, de Alexis de Tocqueville, advierte: “La centralización gubernamental es la forma de un poder común de instaurar y hacer respetar un orden jurídico general en la nación, así como de salvaguardar los intereses de ésta frente a las otras naciones. La centralización administrativa es la creación de un poder que interviene de manera constante en todos los asuntos particulares de las diversas comunidades nacionales.”(E. Serrano Gómez: 1996: 19).

<sup>14</sup> Will G. Pansters en su artículo “El caciquismo en México” publicado en Metapolítica No. 62/2008, encuentra que el caciquismo es un fenómeno que lo mismo se presenta en partes rurales como urbanas, ello porque no es exclusivamente un fenómeno de control territorial sino de intermediación.

objetivo. En este sentido el caciquismo<sup>15</sup> es angularmente un poder informal no necesariamente opuesto al Estado y cuyos alcances en el control social parece admitir que la informalidad y la formalidad en los factores de incidencia de control y manejo del poder han coexistido sin mayores problemas cuando establecen nexos y hasta cierto punto un sentido simbiótico del manejo y organización del poder.

El punto nodal para la existencia del caciquismo como forma de control social estriba en la organización del poder político y económico en un ámbito de intermediación, condición que se expresa por la imposibilidad de la población de acceder a tales recursos y por ende requerir de la intermediación del cacique para gestionar tales suministros. En consecuencia la violencia del cacique como forma de control social pasa a un segundo término y es la intermediación político-económica la herramienta que le genera el poder y su control. La intermediación entonces le genera al cacicazgo una doble vía de acción y lo convierte en el interlocutor entre el poder formal y el real bajo la condición organicista del orden social, cuestión por la cual la intermediación es en todo momento una forma de preservación del poder de los caciques.

Formalidad e informalidad de las condiciones de desarrollo del poder tienen su nexo en la forma organicista de la sociedad como punto de partida en el control social en México, en este escenario el caciquismo advierte en la intermediación la posibilidad de control social y también la preservación de su propia existencia y por lo tanto de su poder, al tiempo que maneja y organiza el poder oscilando tanto en las necesidades del orden formal como bajo sus propias necesidades; en este sentido, la posición del cacique resulta menos frágil que la de los grupos o sujetos que controlan el poder formal, por lo que puede entrar a la interlocución entre Estado y la sociedad a la cual controla no importando sí la clase política en el poder a mutado en pretensiones o ideología, de todos modos mientras el orden sistémico se organice y requiera organización el cacique podrá seguir jugando como intermediador en la organización de los factores del poder e inclusive deliberar ante ellos.

---

<sup>15</sup> Más allá de la figura primaria de un hombre fuerte que puede manejar y organizar el poder político con rasgos de violencia informal, se encuentra la concepción de intermediación que establece el cacicazgo (Hernández: 2005), lo cual afianza las posibilidades de que un hombre o bien un pequeño grupo control el poder político y económico de un determinado entorno a partir del control de los suministros tanto políticos como económicos en donde la población no presente un libre acceso a estos.

En consecuencia, el caciquismo se erige como una forma de penetración y control social indirecta del Estado, atrayendo esta dicotomía del ejercicio del poder entre los factores objetivos y subjetivos del mismo y, personalizando el manejo del poder allí donde la institucionalización del mismo no llega o bien no presenta referentes políticos aceptados y aceptables para un tejido social que ha edificado en formas de parentesco, patriarcales e incluso de inserción social condiciones propicias de administrar y acceder a los recursos y satisfacción de sus necesidades mediante una línea de acción intermediaria que implica el caciquismo. Cabe pensar que las funciones del caciquismo en el ámbito de la intermediación sociedad-Estado no sólo tienen que ver con el acceso a diferentes recursos sociales, sino también a las formas de estabilidad social de una comunidad, condición que reafirma su carácter controlador ya que sustituye al derecho como forma de estabilización de expectativas sociales; dicho de otra forma, las condiciones formales que puede establecer la legalidad no son suficientes para la realización de las necesidades sociales y la operatividad de los recursos por lo que el caciquismo actúa como un factor real que incluso incide en la distribución de la justicia más allá de las concepciones legales de la misma.

Sí admitimos que en México la clase política suele disociarse de la sociedad civil y que en términos fácticos el sistema político no ha generado las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía efectiva, debemos también admitir que el sistema democrático no podrá desarrollarse mientras las estructuras formales no se depuren e intervengan orgánicamente en la sociedad civil, en los hechos, un régimen democrático asegura su sano desarrollo “mientras se respete algún conjunto nuclear de derechos civiles y se realicen regularmente elecciones competitivas sobre la base de un sufragio universal, mientras las élites acepten la alternancia en el poder y ésta ocurra tranquilamente sin violencia o discontinuidad institucional, mientras la toma de decisiones implique la concertación de compromisos entre las élites y la aceptación (pasiva) por parte de la población, es posible considerar democrática la organización política de un Estado con esa forma particular de gobierno.”<sup>16</sup>

El Estado de Hidalgo es el último bastión del partido revolucionario institucional en México, nunca ha existido en el Poder Ejecutivo estatal alternancia política, ello se

---

<sup>16</sup> Jean Cohen y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*. P. 24.

ha construido a través de dos condiciones básicas; por una parte un aparato estatal altamente intervencionista del tejido social ligado y nutrido históricamente al partido revolucionario institucional y por otro lado la presencia de caciquismo que se desarrolla como una forma de mediación entre las estructuras formales y las reales de la sociedad y cuyo peso político se conserva hasta nuestros días. En consecuencia, el control del poder político en Hidalgo se ha sustentado a través de la hibridación entre el manejo institucional y el caciquismo, éste último bajo el desarrollo de la dicotomía entre una presencia patriarcal con elementos de carisma<sup>17</sup>, condición que apela tanto a una construcción tradicional como empática (Weber: 2001), que maneja la interlocución societal frente al Estado, lo cual permite explicar la permanencia de una clase política que ha sabido penetrar diversas estructuras sociales no sólo a través de la cooptación política sino por medio de la intermediación social que presupone el caciquismo como poder fáctico que inclusive suele ser utilizado para hacer operativa ciertas condiciones sociales donde la legalidad no llega.

La aceptación del caciquismo por el tejido social no se presenta exclusivamente por el uso de la fuerza o de la coacción física, sus estructuras resultan más complejas y atienden a la organización y distribución del poder político de un determinado entorno, por lo que la mediación social y los efectos que conlleva ponen en la mesa de juego más de una razón para aceptar a los caciques. En los hechos, la dosis patriarcal y de empatía social puede ser una realidad de la que poco o nada se da cuenta en el análisis político, pero que sustantivamente se encuentra presente, lo cual nos empuja a hablar del caciquismo como un fenómeno cuya hibridación es ampliamente nítida puede revestir formas de aceptación social que no apelan ni a la legalidad ni a la racionalidad, por lo que el caciquismo es un fenómeno que se revitaliza a través de los nexos sociales en

---

<sup>17</sup> Max Weber puso al descubierto que el carisma adquiere como forma de poder un carácter sacro, cuya autoridad no puede ser percibida ni por medio de la legalidad ni de la racionalidad, cuestión que hace de los hilos afectivos y empático en el caso del caciquismo una realidad cuyo sustento puede ser inclusive mucho más monolítica de lo que presupone el orden jurídico, lo cual sitúa sus posibilidades de subsistencia más allá de las temporalidades que puede expresar la legislación de un Estado, por lo que su fuerza política la pone en disposición de ejercer no sólo el control político de una determinada población sino también de diversas estructuras sociales como la cultura, el credo e inclusive condiciones simbólicas a través de misticismos. Muchos de los caciques mexicanos han desarrollado actitudes patriarcales cuyo peso cultural los ha hecho moverse prácticamente como hombres santos sustituyendo la autoridad del “chaman” por la del cacicazgo.

donde la empatía puede llegar a validar su carácter “sacro”, condición que existen en nuestros días.

La vitalidad de la dicotomía entre coacción física y carisma son el basamento de reconocimiento social del caciquismo el cual establece nexos de parentesco, relaciones de territorialidad e incluso condiciones para estructurar diferentes aspiraciones sociales y darles canalización. Pero la distribución y control del poder sobre la sociedad se configura a través de la mediación-intermediación con los poderes formales del Estado, es aquí donde tiene su epicentro las posibilidades que explican la razón de ser del caciquismo, cuestión por la que debemos admitir que la distribución y organización del poder social en una comunidad donde se presenta la presencia del cacicazgo tiene una dosis comunicacional y de interlocución entre el cacique y la población que permite acceder a los suministros que son vitales para el desarrollo de tal comunidad, cuestión que sitúa a los actores en juego bajo lógicas de intermediación constante.

Pero la mediación del cacique no supone que la interlocución entre las estructuras reales y formales se presente en términos armónicos, ello deja ver que los intereses del cacique no necesariamente expresan en su justa dimensión las necesidades del tejido social, por lo que la distribución de los suministros se encuentra supeditada a las necesidades del poder del cacique, por lo que las prioridades no son siempre las que el orden social presenta, tal disociación presenta una doble estrategia; por una parte la mediación-negociación que realiza la figura del cacique representa más que un sentido de interlocución ya que los suministros son administrados a través de una distribución y control de poder por parte del cacique frente a las demandas del tejido social, lo cual refuerza el sentido de gratificación y castigo y, por otra parte, la organización y control del poder en torno al tejido social pone en disposición al cacique para negociar los manejos políticos en torno al Estado.

En consecuencia mientras el orden legal y sus representantes se manejan *pro tempore*, el cacicazgo se maneja *a tempore* y fuera de las lógicas de la racionalidad y de las estructuras normativas, condición que le permite no sólo asumir lógicas reales sino la posibilidad de jugar en torno al Estado con elementos de conducción social que el mismo Estado no posee. En este sentido vale la pena situar que en el país el número de personas que milita en un partido político es mínimo, por lo que el caciquismo es

también el mediador de las necesidades de conducción política que los partidos políticos en gran medida de manera regional no asumen y al tiempo que se erige como un factor real de conducción político-social.

El peso de la doble estrategia de mediación que presenta el caciquismo es un fenómeno que explica la longevidad del mismo ya que en lo sustantivo el Estado mexicano no ha encontrado en la clase política que lo detenta las formas de conducción social que le permitan hasta ahora prescindir de la figura de los caciques, lo cual presenta la dicotomía entre incapacidad de conducción política y la necesidad de control social, condiciones que no sólo revitalizan al caciquismo y sus manifestaciones de dominio social sino también a otras formas de mediación<sup>18</sup> social que han ascendido en los últimos años ante la carencia de conducción y respuesta política del Estado en México.

En suma, el caciquismo es un fenómeno político cuya columna vertebral se encuentra en las formas de intermediación-negociación entre el Estado y la sociedad civil, aunque estas formas de intermediación no pueden ser reducidas en la expresión de comunidades agrarias a la verticalidad de las estructuras del cacicazgo (Nuijten: 2003:194), pero es necesario situar al caciquismo en su papel de intermediación como un facilitador orgánico y de control social allí donde el Estado es incapaz de abrir espacios de consenso y adhesión lo cual pone a las relaciones caciquiles en inmejorable situación para mantener la verticalidad del poder, la conducción social e incluso las manifestaciones de reproducción hegemónica de su propio poder.

No hemos querido dejar de expresar aquí, la necesidad de situar al caciquismo como un fenómeno de intermediación política que no recurre exclusivamente a la violencia física o psicológica para conducir al tejido social, creemos que la capacidad orgánica que presentan los caciques que se ha construido socialmente deja una estela de condiciones socioculturales que permiten entender sus radios de negociación y aceptación social, al tiempo que no se puede dejar de lado el sentido carismático que

---

<sup>18</sup> Numerosos estudios sobre la sociedad civil han surgido en las últimas dos décadas situando la mediación social como un ejemplo de articulación asociada de los ciudadanos que potencia su individualidad en diferentes organizaciones sociales; referentes teóricos al respecto como los realizados por Jean Cohen y Andrew Arato, son prueba de ello y han nutrido el debate del ascenso de la sociedad civil y sus formas de mediación social.

suele presentar el liderazgo ejercido por los caciques, condiciones que nos ponen en presencia de una realidad política compleja que no nos permite reducir su textura a la mínima expresión de la articulación de la violencia. Por último, rescatamos aquí que la intermediación reviste un carácter híbrido de interlocución del cual emana la capacidad de los caciques para articular una doble estrategia de dividendos políticos, condición que revela la incapacidad de conducción política del Estado y desde luego de la clase política al tiempo que también manifiesta la distancia operativa que puede existir entre las necesidades de las estructuras formales y su relación con las estructuras reales.

### **El día que se perdió Pachuca**

No se puede negar en América Latina el peso histórico que presentan las capitales en torno a la articulación y concentración de la vida política, económica, cultural y social. En las capitales lo mismo se define una elección presidencial que se derriba un gobierno democrático por la vía del golpismo<sup>19</sup>, cosa que no puede resultar ajena en un continente convulsionado políticamente y que aun en nuestros días se debate en la redefinición del presente con el peso aplastante que implicó para las hoy florecientes democracias la bota del militarismo en el pasado inmediato.

Hidalgo como hemos sostenido, históricamente se ha erigido como un bastión priista, lo mismo Luis Donaldo Colosio Murrieta abrió su campaña a la presidencia de México que el ejército zapatista transitó por tierras hidalguenses para impugnar el peso tricolor en la entidad. En un Estado como Hidalgo donde las desigualdades sociales se presentan de manera contundente entre pobreza extrema y marginación<sup>20</sup>, su capital Pachuca deja también ver los contrastes entre un desarrollo urbano no planeado y sometido a las inercias de los intereses por el uso de suelo y las migraciones de la zona urbana del Distrito Federal y su área conurbada del Valle de México, condiciones que no alteran sin embargo la concentración de la vida política, económica y cultural del

---

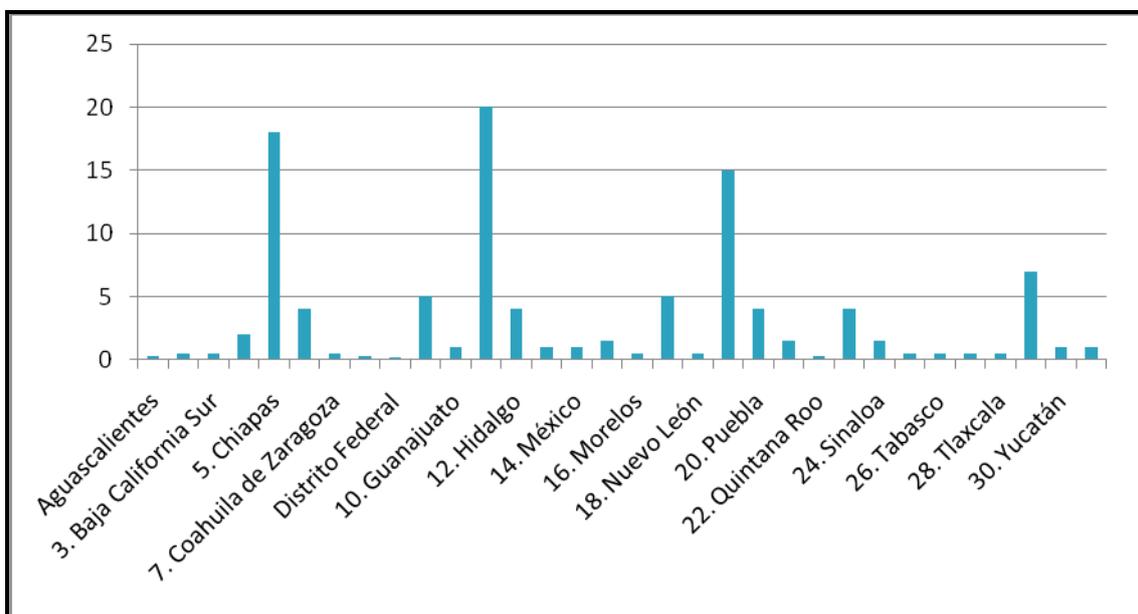
<sup>19</sup> El golpe de Estado en Chile en 1973 donde se derrocó el gobierno del presidente salvador Allende es prueba de ello, pero vale la pena recordar que en la década de los 70's el cono sur se encontraba bajo la presencia de gobiernos golpistas.

<sup>20</sup> El CONAPO destaca como índice de marginación a una medida resumen que permite diferenciar a las localidades censales del país según el impacto global de las privaciones que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas y carencia de bienes (CONAPO 2005).

Estado de Hidalgo, donde el peso de los poderes políticos tienen una presencia indiscutida en el desarrollo de la entidad.

**Gráfico 1**

Porcentaje de población con muy alto índice de marginación, 2005



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapo, 2005

La capital Pachuca, siempre se había ganado en diversos comicios electorales a nivel de la gubernatura, sin embargo en el proceso electoral del 2010 no sólo la coalición priista “Unidos Contigo”, integrada por el revolucionario institucional, nueva alianza y el verde ecologista, habría de perder en el distrito No. 1 que conforman Pachuca, Mineral de la Reforma y san Agustín Tlaxiaca, los sufragios de la gubernatura sino también las dos diputaciones en juego, lo que por vez primera anticipaba los desatinos de un gobierno donde el peso del cacicazgo y del priismo poco a poco se ha ido erosionando pese a que aun en nuestros días resultan realidades innegables en relación al desarrollo y control político de la entidad.

Los comicios hacia la gubernatura del 2010 estuvieron marcados por las viejas prácticas clientelistas, empero la coalición “Hidalgo nos une” integrada por PAN, PRD, PT, PC; habría de lograr equilibrar las fuerzas políticas al grado que después de haberse señalado en distintos medios que el priista Francisco Olvera aventajaba a su contrincante Xóchitl Gálvez por casi veinte puntos porcentuales la elección sólo contabilizó un margen de cinco puntos porcentuales a favor de Olvera, cuestión que tiró por tierra todas las encuestas incluidas las de “Consulta Mitofsky”.

### Cuadro 1

Programa de resultados electorales preliminares, elección para gobernador, 2010

Partido/Coalición		Candidato	Votos	%
	Hidalgo nos Une	Xóchitl Gálvez Ruiz	396,561	45.13%
	(PAN, PRD, Convergencia)			
	Unidos Contigo	Francisco Olvera Ruiz	441,571	50.25%
	(PRI, PVEM, PANAL)			
	PT	*	2,527	0.29%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IFE, 2010

La derrota del revolucionario institucional en el distrito I, ha dejado abierta la puerta para que en futuros comicios la oposición pueda obtener de ésta lección histórica nuevas rutas de trabajo político para lograr la alternancia en el Poder Ejecutivo en Hidalgo, el proceso electoral a su vez registró diversas impugnaciones por los

contendientes al grado que aún se encuentra en proceso de definición ante el Tribunal Federal electoral.

El análisis de la contienda electoral en Hidalgo debe estar centrado en tres factores fundamentales; en primer término cabe admitir la presencia histórica de una cultura política parroquial<sup>21</sup> donde las instituciones cumplen el rol de activadoras de casi todas las funciones sociales, lo cual incide en Hidalgo en una especie de “inmovilismo social” cuyo peso histórico se ha planteado inclusive a través de la autoexclusión de los ciudadanos en los procesos electorales o bien, en una conducta guiada políticamente que es dirigida a través de las instituciones políticas. La posibilidad de trascender en Hidalgo a la cultura política parroquial constituye uno de los máximos obstáculos para el desarrollo de una verdadera conciencia política, ello debido a que la presencia institucional en las funciones sociales se convierte en una fuente orgánica del desarrollo social sobre todo en las partes rurales de la entidad, que ha provocado un anquilosamiento de los factores reales de la ciudadanía y se ha expresado en un visible conformismo que incluso en algunas poblaciones se acepta mesiánica o paternalistamente por la población.

En un segundo momento, nos encontramos con una marcada cultura política del súbdito (Almond y Verba: 1963), en donde los ciudadanos en sociedades de mayor diferenciación social presentan mayor acceso a información pero se centran en las respuestas o salidas de la clase política (outputs) a sus necesidades, lo cual presupone que la clase política monopoliza las decisiones políticas mientras la población se mantiene pasiva lo que en Hidalgo ha sido una constante histórica y cuyos impactos habían dotado de un capital político a la coalición “unidos contigo”, ello debido a que el gobernador Miguel Osorio durante los últimos cuatro años de su gestión había desarrollado una serie de obras públicas que impactaron en la creación de una imagen de “gobierno en movimiento”, cuestión visible en la capital Pachuca, que se benefició de puentes, calles impecables y de algunos programas de saneamiento ciudadano, cuestión que hacía parecer que Pachuca al igual que el resto del Estado votarían y cerrarían filas en torno al gobierno tricolor.

---

<sup>21</sup> Término utilizado en *The Civic Culture* de Almond y Verba que expresaba un tipo de cultura política que se desarrollaba en sociedades poco diferenciadas donde las diversas funciones de la vida social se cumplen por las instituciones.

Empero, Hidalgo es un Estado de abiertas desigualdades sociales por lo que los empleos producto de obra pública han tenido un impacto limitado en la intención de voto de la población, cuestión que se dejó sentir en Pachuca donde el peso del desempleo en la población de menos recursos se dejó sentir como nunca antes en las urnas. Sí atendemos al que la cultura política del súbdito había estado presente en los ciudadanos de Pachuca, la carencia de respuesta a los estratos desposeídos de la población aunado a una clase política que históricamente ha maniatado a la ciudadanía con un amplio intervencionismo en la vida social podremos entender el hecho de que el revolucionario institucional haya gobernado no sólo el distrito No. 1, sino también la entidad; empero en las elecciones del 4 de Julio del 2010 se perdió Pachuca no sólo porque la respuesta a los sectores desposeídos de la población había sido precaria por parte del revolucionario institucional en su gestión estatal, sino también porque la coalición de “Hidalgo nos une”, logró hacer válidas sus propuestas y críticas en torno a la realidad social que vive Hidalgo, cuestión que en el sector urbano de la capital Pachuca inclinó la balanza del sufragio en su favor.

La derrota electoral en el distrito No. 1, ha dejado una estela de reflexiones<sup>22</sup> al interior del revolucionario institucional, instituto político al cual ya no le será posible gobernar bajo los antiguos esquemas de intervencionismo estatal y caciquismo, ya que ambas condiciones políticas se han ido erosionando en Hidalgo y tal erosión es evidencia empírica de que la sociedad civil se encuentra en la antesala de una nueva cultura política donde el conocimiento y la conciencia social han empezado a perfilar nuevas conductas ciudadanas frente al Estado.

## **Conclusiones**

---

22 Omar Fayad dirigente estatal del PRI, reconoció el 12 de Julio de 2010 ante el periódico local “Vía Libre”, “Fayad admitió la derrota en Pachuca con serenidad, humildad y dignidad, al tiempo de decir que están obligados a replantearse muchas cosas, que no buscarán culpables porque cumplieron sus metas de promoción, empero, los adversarios encontraron el reducto para alcanzar la victoria. Anunció que para recuperar la confianza ciudadana, se tendrá que trabajar con la estructura, en reestructurar el Consejo Político Estatal, los Consejos Políticos Municipales, algunos Comités Directivos Municipales y el propio estatal, para finales de este año.”

No todos los regímenes democráticos presentan las mismas características, “La democracia no es cuestión de todo o nada, sino más bien un *continuum*. Los países son más o menos democráticos, y a menudo son más democráticos en algunos aspectos y lo son menos en otros.”<sup>23</sup> Empero, el desarrollo histórico de las estructuras formales del Estado en un ámbito civilizatorio bajo el régimen político demócrata no pueden erigirse a través de la institucionalización del poder como el epicentro del desarrollo democrático y mucho menos cuando sus cuerpos administrativos se encuentran bajo un esquema tecnocrático e intervencionista de la vida social.

La democracia como régimen político presenta la necesidad de coexistencia de factores formales y reales del poder para su desarrollo. América Latina y en particular México, han transitado en las últimas dos décadas por procesos de redefinición y articulación de sus democracias, en ningún caso la coexistencia de las estructuras formales con respecto a las reales se han manifestado de manera uniforme dadas las condiciones de participación-representación que caracteriza a la democracia; en este sentido los estados latinoamericanos se han manejado ante un fenómeno cuya redefinición impone esfuerzos mayores y respuestas más amplias de la esfera pública ante la movilidad política y económica que se ha presentado en un contexto donde los estados nacionales se ven aquejados por los procesos globales y sus inercias, lo cual también ha empujado a que los estados articulen nuevas formas de control social y de conducción política, las cuales no pueden tener sus radios de acción en aquellas prácticas como la cooptación sindical, el clientelismo e inclusive el amedrentamiento y represión legal.

Hidalgo como una entidad donde el partido revolucionario institucional en México ha tendido hilos sociopolíticos a través del control de un gobierno ampliamente intervencionista y vinculado a las prácticas del cacicazgo, ha visto erosionado su poder político el cual ha quedado al descubierto en los últimos comicios hacia la gubernatura del 4 de Julio del 2010. Es indiscutible que pese a que el revolucionario institucional obtuvo el triunfo a en los comicios ha quedado un sabor a derrota, no ha ganado con la camiseta puesta y se ha puesto en entredicho la viabilidad del futuro y continuismo del

---

<sup>23</sup> Gustavo Ernesto Emmerich. Informe sobre la democracia en México, 2009, en Revista Araucaria No. 21 Año 11. P. 188.

poder y control tricolor en Hidalgo; el día que se perdió Pachuca, parece indicar el primer gran síntoma de descomposición del poder de intervención del Estado y de la medicación del caciquismo en Hidalgo, al tiempo, que ha dejado la puerta abierta para que el poder tradicional del caciquismo deje su lugar a un ascenso de la cultura política que deseche las empatías políticas y las substituya por una cultura política en donde prive la conciencia y cognición ciudadana.

## **Bibliografía**

1. Almond, G.A. y S. Verba (1963): *The Civic Culture*, Princenton. University Press.
2. Bobbio, Norberto (1993): *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México (primera edición en italiano: 1984).
3. Cohen, Jean L. y Andrew ARATO (1992): *Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge (primera edición en castellano: [2000]: *Sociedad civil y Teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México).
4. CONAPO (2005): *II Censo de población y vivienda 2005*, México.
5. Couffignal, Georges (1993): *Democracias posibles*, Fondo de cultura Económica, Buenos Aires.

6. Emmerich, Gustavo E. (2009): Informe sobre la democracia en México, 2009, en Revista Araucaria, México.
7. Hernández, R. (2005): “Challenging Caciquismo. An Analysis of the Leadership of Carlos Hank Gonzalez”, en A. Knight y W. Pansters (eds.), Caciquismo in Twentieth-Century México, Londres, Institute for the Study of the Americas University of London.
8. IEE-Hidalgo (2010): Programa de resultados preliminares comicios electorales de la gubernatura del Estado de Hidalgo, 4 de Julio 2010, México.
9. Nuijten, M. (2003): Power, community and the State, Londres, Pluto Press.
10. Weber, Max (2004): Economía y sociedad (decimoquinta reimpresión), Fondo de Cultura Económica, México (primera edición en alemán: 1922).

## *Capítulo 6*

### **La medida subsidiaria entre el gobierno del estado de Hidalgo y el gobierno federal según la colaboración administrativa de la coordinación fiscal**

**Joel Mendoza Ruíz**

#### **Introducción**

El presente artículo insiste en proponer al federalismo subsidiario como un marco filosófico para el análisis de relaciones intergubernamentales que impulsen la descentralización de la acción gubernamental estratégica. Se busca de esta forma determinar los factores que afectan la participación preferente y formativa de las sociedades más simples (gobiernos estatales) en el diseño, implementación y evaluación

de las políticas públicas. Se considera que el federalismo subsidiario representa una opción importante pero poco explorada en el funcionamiento contemporáneo de los sistemas federales, sus limitantes se basan en su inexactitud jurídica y en su perfil jerárquico<sup>24</sup>.

En tal sentido, este artículo explora puntualmente una de las interacciones básicas de todo sistema federal: las relaciones federación-estado en la función recaudatoria, ocupando como estudio de caso el correspondiente al estado de Hidalgo. Para ello, bajo el título *las tendencias generales según la lógica subsidiaria*, se presentan los elementos de análisis y de manera conjunta se resumen los resultados de investigaciones anteriores. Más adelante se introduce el estudio en particular mediante el apartado *la secretaría de finanzas del gobierno del estado de Hidalgo*, y en los siguientes cuatro apartados que utilizan como título la denominación de los elementos del federalismo subsidiario, se expone el análisis y la evaluación correspondiente al estudio de caso, destacando los rasgos afines a la filosofía subsidiaria. Finalmente se establece una *conclusión*.

### **Las tendencias generales según la lógica subsidiaria**

Ante las características de inexactitud jurídica y por el perfil jerárquico del federalismo subsidiario, como herencia del principio de subsidiariedad, fueron desarrolladas como herramientas de evaluación de los sistemas federales escalas o gradas para los siguientes aspectos: 1) para el *elemento de analogía jerárquica* se asignaron valores según las capacidades y alcances asociativos de los órdenes de gobierno, 2) según el *elemento de delimitación competencial* se tasaron los instrumentos jurídicos destinados a la autolimitación de las sociedades más complejas en cuanto a la ejecución de facultades viables para las sociedades más simples, 3) sobre el *elemento de*

---

<sup>24</sup> Según Ronald L. Watts, el federalismo subsidiario es visto como *difícil de traducir en términos jurídicos, tiene un carácter claramente jerárquico e implica, que en último término recae sobre el cuerpo político que hemos designado como "más distante", decidir en qué nivel se desempeñan las diferentes funciones. No obstante, el impulso descentralizador del principio de subsidiariedad ha sido un instrumento de refuerzo del cada vez más amplio interés en un "federalismo orientado a la ciudadanía"*. Watts, Ronald L.; *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006, p. 95.

*exactitud de aplicación* se indujo la valoración constante de la evaluación coordinada con relación a una eficiencia distributiva, y 4) en relación al *elemento de derecho social* se graduó un dualismo de etapas optativas que varían entre el ejercicio autónomo de las facultades descentralizadas o la dotación temporal de subsidio para las sociedades más simples.

Para la aplicación de las escalas o gradas referidas en el marco de las relaciones recaudatorias federación-estado, es necesario considerar de inicio que, a diferencia de las tendencias que presentan la mayoría de los sistemas federales del mundo, México cuenta con un federalismo fiscal que carece casi en su totalidad de conceptos impositivos intergubernamentales, asimismo, la coordinación fiscal representa el mecanismo por el cual el sistema federal mexicano ha conservado una imposición tributaria mayoritariamente centralizada en el orden federal. No obstante, los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal significan la motivación del orden federal para compartir con los gobiernos estatales el ejercicio de las facultades fiscales sin que el primero abandone su máxima de control impositivo. Más aún, se puede afirmar que la evolución de los convenios aludidos representa la única opción para transformar al actual régimen fiscal en una solución más federalizada y con mayor contenido subsidiario.

Por lo anterior, la escala relativa a las relaciones federación-estado en la función recaudatoria comprende en sus niveles superiores, para aludir a las tendencias que presentan la mayoría de los sistemas federales del mundo, un federalismo fiscal basado en distintas concurrencias en torno a las principales partidas de ingreso. Por otra parte, en los niveles inferiores, con relación a los grados de centralización propios del federalismo fiscal mexicano, se incluyeron diversos niveles de eficiencia de acuerdo a la colaboración administrativa de la coordinación fiscal. De este modo, la escala que nos ocupa quedó integrada con nueve graduaciones (del cero al ocho) para cada uno de los elementos del federalismo subsidiario:

### **Cuadro 1**

Escala de Evaluación de las Relaciones Federación-Estados en la Función Recaudatoria

	<b>Analogía jerárquica.</b>	<b>Delimitación competencial.</b>	<b>Exactitud de aplicación.</b>	<b>Derecho social.</b>
<b>8</b>	El SNCF promueve la mayor autonomía recaudatoria de los estados en relación a las principales partidas de ingreso de la federación.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los estados de las principales partidas de ingreso de la federación.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso federal.	Participación estatal en la conformación de una administración concurrente de los principales ingresos de la federación.
<b>7</b>	El SNCF promueve una descentralización en la recaudación de los regímenes intermedios, con una planeación concurrente federación-estados.	Existencia de legislación para la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios y para la planeación concurrente federación-estados.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en la recaudación de regímenes intermedios.	Participación estatal en la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios con la planeación concurrente federación-estados.
<b>6</b>	El SNCF promueve facultar a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, a la par de conservar las transferencias	Existencia de legislación que faculte a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones	Evaluación continua e integral del desempeño estatal en recaudación exclusiva delegada, y de las transferencias	Participación estatal en el ejercicio de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones

	compensatorias.	compensatorias.	compensatorias federales.	compensatorias.
5	El SNCF promueve acuerdos de descentralización que conserven procesos decisivos independientes para cada estado, sin inducir mayores capacidades estatales.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar múltiples funciones fiscales asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño de múltiples funciones fiscales convenidas por ser asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Participación estatal en la celebración de convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales en función de desempeño ascendente.
4	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa y por estrategias de eficiencia conjunta.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas y para evaluar su eficiencia.	Evaluación continua e integral del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión ascendente en los programas de fiscalización y 100 en los programas de recaudación.
3	El SNCF promueve una coordinación controlada	Existencia convenios de colaboración administrativa para	Evaluación continua del desempeño de la colaboración	Propensión estable en los programas de fiscalización y 75

	jerárquicamente por la colaboración administrativa.	descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	en los programas de recaudación.
2	El SNCF promueve estrategias de eficiencia solo de las recaudaciones estatales exclusivas.	Existencia de acuerdos sobre fuentes de ingreso local.	Evaluación continúa del desempeño de estrategias de eficiencia de las recaudaciones estatales exclusivas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 50 en los programas de recaudación.
1	El SNCF solo aborda aspectos de gasto intergubernamental y excluye temas de ingreso.	Existencia de acuerdos sobre gasto público intergubernamental.	Evaluación continúa del desempeño de estrategias de eficiencia del gasto intergubernamental.	Propensión descendente en los programas de fiscalización y 25 en los programas de recaudación.
0	El SNCF promueve la extralimitación fiscal del orden federal.	Ausencia de instrumentos jurídicos para la coordinación fiscal intergubernamental.	La evaluación fiscal intergubernamental no es factor para redefinir los ámbitos inherentes.	Ausencia estatal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

En virtud de todo lo expuesto, a continuación se confronta la visión para cada elemento del federalismo subsidiario en relación a las conclusiones de investigaciones

anteriores que en conjunto han analizado el desempeño de seis estados, pretendiendo resumir así las tendencias del federalismo mexicano.

1. Como premisa del *elemento de analogía jerárquica*, las relaciones asociativas entre los componentes federales deben orientarse a reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los estados, en virtud de ser estos la sociedad intermedia entre el individuo y la instancia superior, promoviendo así mayor autonomía financiera en la construcción del bien común regional. Sin embargo, en la práctica, la ley de coordinación fiscal se refieren a una integración sin la representación plena y continúa de los estados en la comisión permanente de funcionarios fiscales (CPFF) del sistema nacional de coordinación fiscal (SNCF), limitando así la capacidad asociativa del conjunto. Adicionalmente, la ley referida confiere atribuciones a los órganos del SNCF principalmente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación, así como facultades para realizar propuestas reformistas solo a través del ejecutivo federal. En la aplicación de la ley, sólo la mitad de seis estados analizados dan muestras de que realmente desarrollan actividades analíticas y deliberativas a través de los subgrupos de la CPFF.
2. En la esencia del *elemento de delimitación competencial*, se debe evitar que la federación asuma la exclusividad o preferencia del ejercicio recaudatorio sobre las rentas personales y los impuestos sobre el comercio y el consumo, considerando que tales conceptos constituyen los principales rubros compartidos en las federaciones del mundo. No obstante, la legislación vigente centraliza la imposición tributaria y la actividad recaudatoria a cambio de descentralizar mediante convenios la asunción de ciertas facultades fiscales. Salvo la excepción que representó la reforma al cobro del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) sobre la venta final de gasolina y diesel (artículo 4-A de la LCF), la tendencia mayoritaria es la de conservar vigente la actual legislación y de llevar a cabo una descentralización fiscal por la vía de los convenios de colaboración administrativa. La divergencia de criterios del orden federal dificulta en parte la reforma legislativa para iniciar una distribución de facultades más descentralizada, el presidente de la república parece tener la intención pero ha pasado del control al disenso del poder legislativo, la secretaría de hacienda y crédito público (SHCP) tiende a dilatar las propuestas de reforma de las entidades federativas, el sistema de administración tributaria (SAT)

argumenta limitaciones tecnológicas en los estados, y la cámara de diputados apoya la posición cómoda de los gobernadores sobre recibir transferencias sin asumir el costo social. Por su parte, la representación de las entidades federativas en el SNCF, así como la actuación de la conferencia nacional de gobernadores (CONAGO), no dan muestras de pretender realmente una reforma legislativa para lograr una distribución de facultades más descentralizada. En el primer conjunto, sólo dos de seis estados revisados tienen propuestas que implicarían la reforma citada, mientras que la CONAGO centra su actividad en la gestión de gasto por vía de la cámara federal de diputados y excluye de su agenda la depuración de las propuestas de la convención nacional hacendaria para que las desarrollen en los grupos del SNCF.

3. Dentro de la visión del *elemento de exactitud de aplicación*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los estados. En este caso, las prácticas comprenden dos procesos aparentemente inconexos: 1) la unidad coordinadora de entidades federativas (UCEF) evalúa en forma general los ingresos estatales y la eficiencia de los programas de fiscalización y recaudación de la colaboración administrativa, la principal aplicación de esta evaluación es la de transparentar por medios electrónicos el desempeño del sistema coordinado; se carece aún de evaluaciones análogas a las de la UCEF en los estados; y 2) el subgrupo de ingresos coordinados de la CPPF diagnostica la aplicación de ingresos coordinados y propone soluciones en el caso de incongruencias, el trabajo se realiza sobre conceptos concurrentes y sobre otros que no lo son, esto es, sobre ingresos que jurídicamente se comparten y sobre otros que no se comparten pero que es conveniente homologar para beneficio público o facilidad operativa.
4. Como el último lineamiento subsidiario, el correspondiente al *elemento de derecho social*, los estados deberán procurar la asunción de las funciones recaudatorias sobre rentas personales e impuestos sobre comercio y consumo, o bien, la federación podrá subsidiar tales funciones por tiempo y circunstancias determinadas. En contraparte, se destacan los efectos de aplicar una descentralización fiscal limitada y estandarizada para todas las entidades federativas, lo que además da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la colaboración administrativa estatal. Dentro del análisis de una muestra de seis estados, Aguascalientes presenta la mejor eficiencia operativa que hace hincapié en las metas de fiscalización y en el

control de obligaciones fiscales. Baja California y Morelos coinciden en una eficiencia relativa en la mayoría de los rubros de donde sobresale la ejecución de multas federales no fiscales. El resto de las entidades muestran un ejercicio de la autorresponsabilidad cuestionable.

En suma, mediante la aplicación de la escala de evaluación definida en el presente apartado, el promedio general de las seis entidades analizadas según las relaciones federación-estado en la función recaudatoria es de 3.58. Bajo este antecedente, en los siguientes apartados se analizará específicamente el caso del Estado de Hidalgo.

### **La secretaría de finanzas del gobierno del estado de Hidalgo**

Para inducir una mayor comprensión sobre los conductos de interacción intergubernamental con los que cuenta la autoridad fiscal hidalguense en materia de recaudación, resulta interesante ubicar tales conductos en relación a la composición de la secretaría de finanzas del gobierno del estado de Hidalgo. Según la estructura interna, la secretaría mencionada ejerce las funciones derivadas de los convenios de colaboración administrativa a través de la subsecretaría de ingresos y de la procuraduría fiscal, la primera de las enunciadas cuenta con una dirección general de recaudación y con una dirección general de auditoría. Es importante destacar que, dada la especialización interna de los procesos administrativos, la recaudación catalogada como federal es ejecutada por las mismas dependencias que ejecutan el cobro y la fiscalización de los conceptos estatales.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la dirección general de recaudación cuenta con doce centros regionales de atención al contribuyente (CRAC), los cuales se ubican en las cabeceras municipales de Pachuca, Tizayuca, Tula, Zacualtipan, Huejutla, Tepeji del Río, Ixmiquilpan, Tepeapulco, Actopan, Huichapan, Tulancingo y Zimapan. En el caso específico de los conceptos impositivos federales, los CRAC fiscalizan por la vía de la conciliación personalizada la tenencia vehicular federal, el IEPS por la venta de gasolinas, así como los regímenes pequeño e intermedio (éste último recientemente delegado) del impuesto sobre la renta (ISR), del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto empresarial a tasa única (IETU). Las acciones específicas para la fiscalización

de impuestos federales son: 1) la atención al público, 2) el seguimiento de notificaciones<sup>25</sup>, y 3) la elaboración de reportes de avance<sup>26</sup>. Por su parte, la dirección general de auditoría se dedica a la práctica de revisiones a contribuyentes específicos en relación al cumplimiento de determinado impuesto, todos los auditores que desarrollan esta actividad se ubican en la oficina sede de la dirección en la ciudad capital del estado. Finalmente, la procuraduría fiscal se dedica a instrumentar procedimientos jurídicos para el cobro de créditos fiscales que se originan en la dirección general de auditoría y en la dirección general de recaudación. La procuraduría fiscal está integrada por nueve abogados sobre los cuales se distribuye la instrumentación del total de los procedimientos jurídicos referidos<sup>27</sup>.

### **Elemento de analogía jerárquica**

La participación de la secretaría de finanzas hidalguense en el SNCF incluye su integración como parte del subgrupo de trabajo de ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias<sup>28</sup>, asimismo, participa en el comité técnico de auditoría<sup>29</sup>. Pese a que el trabajo en ambos grupos es de carácter eminentemente técnico, la autoridad fiscal del estado argumenta que la actividad de los subgrupos de trabajo del SNCF tiene *mayor tinte político* que cualquier otro sistema formal de coordinación intergubernamental<sup>30</sup>. En tal caso, y dada las diferentes extracciones políticas de los gobiernos federal y estatal, se intuye que esta diferencia se traduce en un trabajo poco cooperativo al interior de las actividades del SNCF, afectando los fines asociativos que prevé el elemento que nos ocupa.

El escaso trabajo formal coordinado ocasiona que las necesidades de coordinación sean desahogadas a través de mecanismos informales que promueven

---

<sup>25</sup> A manera de ejemplo, el CRAC de Actopan cuenta con once notificadores para los siete municipios de su jurisdicción.

<sup>26</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del CRAC Actopan, 5 de octubre del 2010.

<sup>27</sup> Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal, *Cartera de Créditos Fiscales, Propuesta de Abatimiento de Inventarios Créditos Prescritos*, Presentación Power Point.

<sup>28</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

<sup>29</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

<sup>30</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

algunas dependencias de la secretaría de finanzas a título individual. El titular de la dirección general de recaudación acostumbra participar en un grupo informal que eventualmente se reúne para intercambiar criterios, del cual forman parte autoridades fiscales de los estados de Querétaro, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal y Estado de México. A manera de ejemplo, en determinado momento la autoridad fiscal federal dio libertad en el establecimiento de cuotas para el cobro en el régimen de pequeños contribuyentes (REPECO), estas cuotas fueron estandarizadas mediante el trabajo del referido grupo informal, pues al inicio de las conciliaciones el estado de Tlaxcala propuso quince pesos mensuales, el estado de México doscientos y el estado de Hidalgo ochenta. Actualmente, para satisfacer una meta del año 2011 del SNCF, el grupo informal de intercambio de criterios ha abordado el tema de la estandarización de la contabilidad gubernamental, para lo cual existen limitaciones de agenda y el trabajo está en riesgo de interrumpirse<sup>31</sup>.

En suma, la polarización política afecta gravemente la participación de la secretaría de finanzas de Hidalgo en el trabajo formal del SNCF, en paralelo a la verticalidad impuesta por la legislación de la materia, la visión de *reforzar las funciones recaudatorias estatales a través de las relaciones asociativas* no llega a instrumentarse por aparentes prejuicios de la alta representación estatal. Consecuentemente, en el caso hidalguense, el avance obligado por la coordinación netamente jerárquica es solventado mediante mecanismos informales de coordinación, en donde funcionarios de menor nivel logran estandarizar criterios en reuniones regionales que celebran dejando a un lado las diferencias de extracción política. Esto es, en este último caso, las relaciones asociativas si se dan pero solo para favorecer la continuidad del modelo de coordinación controlada e impuesta por el orden federal de gobierno.

### **Elemento de delimitación competencial**

Lejos de procurar mayores facultades recaudatorias en IVA e ISR para la autoridad fiscal hidalguense, ésta muestra implícitamente su acuerdo por la distribución de acciones que establece el orden federal en el marco de la colaboración administrativa convenida. El volumen de trabajo para la autoridad hidalguense se reduce a menudo por

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

las incidencias o características administrativas de ambos niveles (federal y estatal). En contraste, pese a que la autoridad fiscal estatal manifiesta que fueron los primeros en hacer una propuesta para descentralizar la fiscalización del impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE), actualmente no ha logrado hacerse de esta facultad, el argumento de la dirección general de recaudación se basa en que la federación se niega a perder un impuesto sobre el cual se planteo como meta inicial de recaudación dos mil millones pero que realmente llegó a veinte mil millones.

Para la dirección general de recaudación, las acciones diseñadas recientemente y delegadas por la federación se pueden agrupar en dos programas: 1) el programa de actualización del registro federal de contribuyentes (RFC), que pretendió ampliar la base gravable, fue operado mediante el barrido de calles para detectar irregularidades en tal registro, una primera etapa en 2007 incluyó los municipios de Pachuca y Mineral de la Reforma; una segunda etapa en 2008 fue aplicada en Tula, Tulancingo, Tizayuca y Cuauhtepac; y 2) el programa de cumplimiento de obligaciones se basó en que la administración general de auditoría fiscal federal (AGAFF) del SAT acordara con la autoridad estatal una relación de contribuyentes para que ésta última conciliara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La dirección general de recaudación destaca que existían etapas planeadas para su ejecución subsecuente, las cuales ya no fueron operadas por cambios en la estructura administrativa de la SHCP<sup>32</sup>.

A su vez, la dirección general de auditoría fiscaliza conceptos impositivos federales y estatales en proporción 50-50. La propuesta de programa operativo anual se cuantifica por la vía electrónica con la AGAFF, cubriendo generalmente metas que alcanzan de 600 a 700 visitas domiciliarias por año en virtud de la disponibilidad de auditores. Para compensar en cierta medida lo limitado de las metas, la selección de contribuyentes a auditar se basa en un diagnóstico que se obtiene mediante el cruce de información con el nivel federal. De este modo, aunque se audita un porcentaje muy escaso de contribuyentes, se afirma como logro un 98% de efectividad en virtud de que sobre los auditados se ha diagnosticado previamente su grado de incumplimiento<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

### **Elemento de exactitud de aplicación**

Como ligera variante de lo presentado en el apartado *las tendencias generales según la lógica subsidiaria* (inciso 3), la dirección general de auditoría asegura que se tienen reuniones de evaluación en su materia con la AGAFF del SAT<sup>34</sup>. Por otro lado, la dirección general de recaudación tiende a desarrollar cierta evaluación interna y constante mediante sus reportes de avance en las metas señaladas para los CRAC. Sin embargo, las evaluaciones no necesariamente pretenden aportar evidencia para orientar una mayor descentralización de funciones fiscales, en el primer caso sólo se busca mejorar los mecanismos de auditoría y el segundo significa únicamente un control interno de las oficinas regionales.

### **Elemento de derecho social**

Por relacionarse ampliamente con la perspectiva de este elemento, y en función de los registros existentes, a continuación se presentan datos estadísticos sobre la efectividad estatal en la operación de los programas relativos a los convenios de colaboración administrativa durante el periodo 2000-2006. La tendencia de la presencia fiscal<sup>35</sup> estatal (PFE), según la gráfica ilustrada en los anexos, señala una cobertura muy estable entre los años del periodo, con un ascenso inicial entre 2000 y 2002 y un descenso brusco entre los años 2003 y 2004, el promedio 2000-2006 es de 0.94, lo cual coloca a la entidad en el vigésimo primer lugar de importancia en la materia. La PFE ha sido ligeramente superior a la media nacional (MN). La presencia fiscal federal (PFF) se mantuvo a la par de la estatal, sin embargo, en 2006 pasó a duplicar el valor de la

---

<sup>34</sup> *Ibidem.*

<sup>35</sup> La presencia fiscal corresponde al porcentaje del universo estatal de contribuyentes al cual se le realizaron revisiones durante un ejercicio fiscal.

última<sup>36</sup>. La tendencia del costo beneficio<sup>37</sup> estatal (CBE), según la grafica de los anexos, señala un rendimiento descendente 2000-2001 y ascendente hacia el 2006, el promedio 2000-2006 es de doce pesos 91/100 (\$ 12.91), lo cual coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia. El CBE ha sido superior a la MN a razón de 2 a 1. El costo beneficio federal (CBF) inició por debajo del estatal en 2003-2004, para superarle en 2005-2006<sup>38</sup>. La federación cobró mayores cifras más virtuales que el estado en el mismo periodo, la tendencia del último es muy estable, las cifras federales con respecto a las estatales pasaron de ser prácticamente las mismas en 2003 a 1.5 en 2006<sup>39</sup> (ver gráfica en los anexos). En cuanto a los programas de recaudación 2005, según el cuadro de los anexos, se muestra un ejercicio nulo del control de obligaciones, una eficiencia mínima en la verificación conjunta<sup>40</sup>, y un ejercicio regular en materia de multas federales no fiscales; la evaluación general de la entidad la coloca en el vigésimo segundo lugar de importancia en estos programas<sup>41</sup>.

El rendimiento de regular a bajo es justificado por la dirección general de recaudación debido a la austeridad del gasto operativo y porque las metas, como variables en las formulas de distribución del fondo de fiscalización, son moderadas en relación directa con lo limitado de los estímulos, esto es, el fondo referido es finito y se tiene la percepción de que al incremento de metas no corresponde una distribución proporcional de mayores rendimientos. En tales circunstancias, para la dirección aludida es de mayor interés incrementar la recaudación de conceptos estatales, pues estos son factores que pesan más dentro de las fórmulas de distribución del fondo de fiscalización. En orden de importancia, el concepto estatal de mayor recaudación es el IEPS por la venta de gasolinas, el segundo lugar lo ocupa el impuesto de nóminas (con recaudación

---

<sup>36</sup> Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, pp. 86.

<sup>37</sup> El costo beneficio es el monto recuperado por cada peso invertido en revisiones.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 88.

<sup>39</sup> Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2003 (pp. 105), 2004 (pp. 165), 2005 (108), 2006 (pp. 108), 2007 (pp. 89).

<sup>40</sup> La verificación conjunta son acciones para ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional.

<sup>41</sup> Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, pp. 94.

del 110% en el sexenio estatal 2005-2011), y al tercer lugar ha caído el Impuesto de tenencia vehicular (que anteriormente ocupaba el primer lugar)<sup>42</sup>.

La preferencia en el cobro de conceptos impositivos estatales con respecto a los federales queda también de manifiesto en el balance que presenta la procuraduría fiscal. Hacia septiembre del 2010, la cartera de créditos de esa dependencia sumaba quinientos setenta y nueve millones setecientos diecinueve mil novecientos treinta pesos 06/100, de los cuales el 97.98% se referían a conceptos federales, y de éste porcentaje el 97.53% correspondía a liquidaciones y el 2.46% a multas. Es de destacar el hecho de que el 9.79% de los créditos de carácter federal había prescrito para la fecha señalada, y que la procuraduría fiscal argumentaba falta de coordinación entre las dependencias involucradas: *la dirección general de auditoría, así como la dirección general de recaudación, que son las autoridades de donde emanan los créditos, no han realizado con nosotros ninguna conciliación a efecto de verificar el estado que guardan los créditos que envían para su cobro*<sup>43</sup>.

Como variante con respecto a los argumentos de la dirección general de recaudación y de la procuraduría fiscal, la dirección general de auditoría presenta un perfeccionado en el ejercicio de las auditorías de acuerdo a lo siguiente: a) cuentan con un sistema en la web de control de auditorías, en donde se sube el plan de auditoría y los documentos de avance de la misma, de tal modo que se previenen los actos de corrupción; b) comparten muchas bases de datos con el SAT, el IMSS y el INFONAVIT; y c) operan un sistema de capacitación a distancia<sup>44</sup>. Lo anterior, sumado a la estrategia general que se describe al final del apartado *elemento de delimitación competencial*, probablemente sea la causa de la alta ponderación señalada en este título para el costo beneficio.

En resumen, la operación de regular a mala en los programas relativos a los convenios de colaboración administrativa durante el periodo 2000-2006, es muestra clara de que la autoridad fiscal del estado de Hidalgo no está procurando asumir

---

<sup>42</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

<sup>43</sup> Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal, *Op. Cit.*

<sup>44</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

mayores facultades recaudatorias para reivindicar al federalismo subsidiario en función de su elemento de derecho social. Derivado del desempeño de tres dependencias de la secretaría de finanzas que operan sin una estrategia común, dos de ellas limitan sus acciones por la austeridad del gasto operativo, además de preferir centrar sus acciones en el cobro de conceptos impositivos estatales. Destaca únicamente la estrategia de la dirección general de auditoría, la cual se presume que impacta en el costo beneficio como única variable destacada del desempeño recaudatorio coordinado.

## Conclusiones

De acuerdo a los elementos del federalismo subsidiario, los factores que afectan la participación preferente y formativa de la autoridad fiscal del estado de Hidalgo en la recaudación de los principales conceptos impositivos concurrentes son:

1. Según el *elemento de analogía jerárquica*, y en paralelo a la verticalidad impuesta por la legislación de la coordinación fiscal, la alta representación del estado de Hidalgo en el SNCF se desempeña bajo criterios de división político-partidista, afectando de este modo la visión de *reforzar las funciones recaudatorias estatales a través del trabajo asociativo*.
2. Con base en el *elemento de delimitación competencial*, la verticalidad impuesta por la legislación de la coordinación fiscal se impone ante el acuerdo tácito de la autoridad fiscal del estado, el desempeño estatal proyectado en una planeación dirigida preponderantemente por la federación tiende a moderar sus alcances por eventualidades y características de ambos niveles de gobierno.
3. Con respecto al *elemento de exactitud de aplicación*, las variantes de evaluación (concurrente e interna) que la autoridad fiscal estatal realiza no necesariamente pretenden aportar evidencia para orientar una mayor descentralización de funciones fiscales.
4. Sobre el *elemento de derecho social*, la austeridad del gasto operativo y el cobro predominante de conceptos impositivos estatales son las causas de que la operación en los programas relativos a la colaboración administrativa sea de regular a mala, reafirmando el desinterés por una mayor descentralización en la recaudación de los principales conceptos impositivos concurrentes.

La evaluación conjunta según la grada o escala que se ilustra en el apartado *las tendencias generales según la lógica subsidiaria* es de 2.75, lo cual coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (3.58). Sin embargo, cabe destacar que se han detectado algunos rasgos primarios que pudieran significar ventajas a favor del marco teórico ocupado por el presente artículo, las cuales se presentan a

continuación en el orden en el que han sido señalados los elementos del federalismo subsidiario:

A. Al margen del posicionamiento de la alta representación estatal en el SNCF, algunos funcionarios menores han logrado *asociaciones regionales* que celebran reuniones deliberativas para estandarizar criterios de la coordinación fiscal jerárquica, dejando a un lado las diferencias de extracción política. Es necesario que estas reuniones se orienten al ideal de reforzar las funciones recaudatorias estatales.

B. La *propuesta de descentralizar* la fiscalización del IDE hacia el orden estatal, aún sin resultados tangibles, representa un primer paso del interés estatal por reformar la centralización impuesta por los instrumentos jurídicos de la coordinación fiscal. Estas iniciativas pueden introducirse en la actividad descrita en el inciso anterior.

C. Los mecanismos logrados de *evaluación* tanto concurrente como interna son avances que solo requieren la debida orientación hacia la causa subsidiaria.

D. La tendencia estadística del costo beneficio estatal (CBE), misma que coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia durante el periodo 2000-2006, evidencia como fortaleza un desempeño estratégico basado en obtener doce pesos 91/100 (\$ 12.91) por cada unidad que se invierte en fiscalización (con poco se logra un buen rendimiento). Al ser esta la lógica de la dirección general de auditoría, se hace necesario que esta *visión estratégica* se extienda a toda la secretaría de finanzas del estado de Hidalgo.

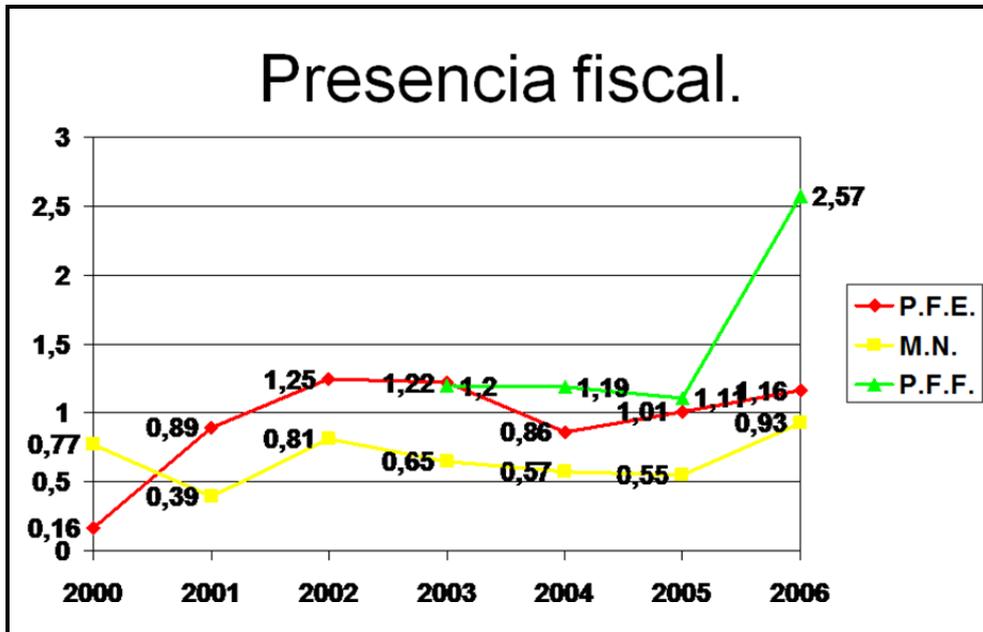
## Bibliografía

1. Mendoza Ruiz, Joel; *El Principio de Subsidiariedad en la Evaluación del Federalismo Mexicano*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (IAPEM), 2010.
2. Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal, Cartera de Créditos Fiscales, Propuesta de Abatimiento de Inventarios Créditos Prescritos, Presentación Power Point.
3. Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2003.
4. Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2004.
5. Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2005.
6. Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2006.
7. Secretaría de hacienda y crédito público, Unidad de coordinación con entidades federativas, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007.
8. Watts, Ronald L.; *Sistemas Federales Comparados*, Madrid-Barcelona España, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., 2006.

## Anexos

### Gráfico 1

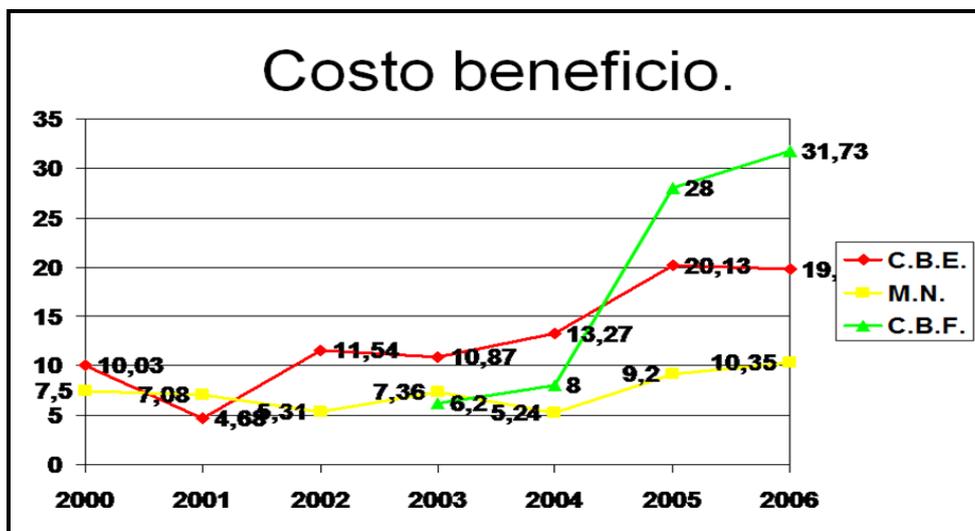
Presencia fiscal, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Finanzas, 2000-006

### Gráfico 2

Costo beneficio, 2000-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Finanzas, 2000-006

### Gráfico 3

Cifras cobradas más virtuales, 2002-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Secretaría de Finanzas, 2000-006

## *Capítulo 7*

### **Narcotráfico y Democracia en México**

**Raúl Rodarte García**

El narcotráfico como el principal motor de violencia nacional está deformando los objetivos de las instituciones mexicanas. Todas aquellas instituciones que de alguna manera tocan los intereses de esa actividad económica mafiosa son obligadas a trabajar directamente para sus intereses.

El narcotráfico es una gran actividad económica que involucra a muchos sectores y actores que participan en el lavado y reinversión de las ganancias.

El asesinato de políticos que participan en la administración y de candidatos a puestos de elección, están afectados seriamente por el temor en cada uno de los actores de la democracia electoral. En ese sentido, se debe reconocer la gran inyección de recursos sucios que se integran al circuito de financiamiento de campañas y que en la mayoría de las veces se invierte directamente en la compra del voto y la voluntad de los electores.

El objetivo principal de este trabajo es valorar algunas de las situaciones que están generando el narcotráfico y su cara narco política dentro de la construcción de la democracia en México.

### **Crisis Capitalista y Violencia social**

El sistema capitalista que no es una organización social con objetivos humanos ha entrado a fase destructiva en el momento que las bases de acumulación del capital se sustentan en actividades y acciones ilícitas socialmente. El narcotráfico que se funda en la corrupción y destrucción de la esencia humana es hoy la actividad que sostiene las relaciones capitalistas. La riqueza que se obtiene del consumo de drogas crea nuevas empresas y eleva el consumo en grupos humanos relacionados con esa actividad. Pero al ser una actividad ilícita acelera el fenómeno de descomposición social que entre sus caras más duras es, la muerte, el asesinato de miles de personas por todo el mundo; la

corrupción gubernamental que debilita los Estados y la adicción que cierra el círculo económico, en el momento que se enferma a la sociedad y se le hace dependiente de la droga.

Desde el dos mil nueve la globalización económica está ya agotada, las crisis de las grandes bolsas mostraron que la especulación económica, que es la base de la fase neoliberal globalizadora, mostró su incapacidad de generar riqueza dentro del sistema capitalista.

Los grandes grupos financieros se dedicaron a especular es decir a inflar los precios y servicios sin un sustento material y productivo que sostuviera el valor de esa riqueza que ellos supuestamente manejaban.

Al final de cuentas el mercado se saturó de bienes, principalmente inmobiliarios que resultaban invendibles y que estaban creando una depreciación de capitales inmobiliarios y financieros que crearon los primeros indicios de crisis general.

Para evitar un colapso, los gobiernos de los países centrales empezaron a transferir subsidios que detuvieron la caída momentáneamente, pero no resolvieron en absoluto las razones que estaban generando el colapso.

Por otro lado, y como se menciona en otro trabajo, la flexibilización laboral, que fue el símbolo globalizador en la industria, al final cobro sus cuentas, al desaparecer sindicatos y prestaciones sociales originó una brusca y precipitada caída del nivel de vida de la población en el mundo.

El régimen de garantías sociales que se habían creado a partir de la lucha y los muertos sociales, el capitalismo globalizado lo eliminó en menos de cuarenta años.

Con esto, se limitó el consumo piedra angular del sistema capitalista. Muchos de los artículos que están disponibles en el mercado para consumo masivo, tienen un valor bajo; estos artículos que han inundado el mercado no pueden ser consumidos por una sociedad empobrecida. Además estos productos en tiempos relativamente cortos quedan obsoletos. Al final, el descubrimiento de Carlos Marx que señaló que el sistema capitalista es un sistema en crisis continua por la saturación del mercado sigue siendo totalmente válido.

Boltvinik va más allá al señalar que “el capitalismo se ha vuelto un obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas”, porque la modernización tecnológica desarrolla la tendencia hacia la automatización total del proceso productivo [pero] el capitalismo imperiosamente tiene que imponer una tendencia inversa a mantener artificialmente a los trabajadores en la producción para garantizar su aprovisionamiento incesante de plusvalor, porque de otro modo (el sistema) padecería su muerte”. Boltvinik agrega que “la automatización total de los procesos productivos (no sólo en la industria, sino también en muchos servicios) sólo puede ser una amenaza para un sistema social en el cual no es el bienestar humano el propósito de la producción sino la acumulación de ganancias”.<sup>45</sup>

Los oídos del capital no escuchan las voces de los trabajadores que claman justicia y detener el deterioro de sus condiciones de vida, sus ojos los cierran ante la pobreza. Y esto sucede por todo el mundo. Las muestras más significativas del hartazgo se manifiestan con las gigantescas marchas de trabajadores en Europa que durante varias semanas salieron a protestar contra “LOS PLANES DE AJUSTE” términos que utiliza esa clase gobernante que ha impuesto el capital en cada país. Manifestante de la mayor parte de países europeos se congregaron en Bruselas ciudad donde se asientan las instituciones de la Unión Europea. Con una conciencia clara los trabajadores europeos señalaban "No hay que añadir a la crisis financiera una crisis social sin precedentes cuyo precio pagarían los asalariados, denunció por su parte el secretario general del sindicato francés CGT, Bernard Thibault”.<sup>46</sup>

Esto muestra que tan profunda es la crisis y la imposibilidad de los individuos de mantener el ritmo de consumo que requiere el sistema capitalista para funcionar. Ante esto, la mercancía más rentable es la droga, no se sabe cuántos grandes empresarios se han colocado en la cúspide del narcotráfico como un medio para seguirse enriqueciendo y detentar el gran poder que da el dinero. Algunas organizaciones establecen que “Los problemas que emergen del narcotráfico y de la drogadicción son sumamente

---

<sup>45</sup>BOLTVINIK JULIO. Economía Moral **viernes 24 de septiembre de 2010.**

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/24/index.php?section=opinion&article=02601eco>.

<sup>46</sup><http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2010/09/29/trabajadores-marchan-en-varsovia-contra-recortes-presupuestarios>. Miércoles 29 de septiembre de 2010. Miles de trabajadores en Europa marchan contra recortes presupuestarios

complejos. Tienen relación con el tipo de sociedad de consumo imperante en los países industrializados, así como con la economía. Tienen relación también con la salud de los adictos a su consumo, implicaciones policiales con respecto al tráfico ilegal, a la violencia, al crimen que, con demasiada frecuencia, forman el cortejo sangriento que acompaña al comercio y al uso de las drogas.”<sup>47</sup>

Yves Lacoste considera que “no es exagerado considerar como un verdadero cáncer la expansión geográfica y social el tráfico de drogas ilícitas”.<sup>48</sup> Pero es un cáncer ciertamente tolerado y alentado de los países desarrollados, en la medida, que sus esfuerzos de control son muy limitados y que el dinero que genera esa actividad transita sin ningún contratiempo en los sistemas bancarios.

Hace un lustro la UNODC calculó el valor del mercado mundial de drogas ilícitas en 322 mil millones de dólares para 2004; hoy podríamos estimar que dicho mercado representa un valor de cuando menos 350 mil millones<sup>49</sup>.

No existe continente libre de la economía de la droga, lo mismo se produce heroína y mariguana en Asia y África, como coca, en América, o drogas sintéticas ilegales por los países desarrollados. Por ejemplo, y a pesar de la presencia de las fuerzas americanas y de la OTAN y “según las estimaciones más recientes de la ONUDD, Afganistán, primer productor mundial de opio, también ocupa el primer lugar en materia de resina de *cannabis*”<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Latin America Bureau. Narcotráfico y Política. Militarismo y mafia en Bolivia. **Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor y Derechos Human Rights el 05jun01** <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/libros/cocacoup/cap0.html>. (22 de octubre 2010).

<sup>48</sup> Lacoste Yves. “Géopolitique des drogues illicites. Le cancer des drogues illicites”. *Revue herodote (premier trimestre 2004)* 112. \_

<sup>49</sup> MÁRQUEZ AYALA DAVID. *La Jornada*. **Lunes 26 de julio de 2010**. Reporte Económico

<sup>50</sup> La Jornada. “La mariguana continúa siendo la de mayor consumo en el mundo dice oficina de la ONU”. Jueves 24 de junio de 2010, p. 31.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/06/24/index.php?section=mundo&article=031n1mun>

Según datos del Departamento de Lucha contra las Drogas y Delincuencia de la ONU, en el lapso de nueve años de presencia militar estadounidense la producción de opio se incrementó 40 veces, que significa 95 por ciento de su volumen universal<sup>51</sup>.

La seguridad de invertir en esta mercadería se debe a que la droga al ser adictiva se vuelve una necesidad primordial para los adictos que son capaces de “volverse vendedor, de encontrar nuevos consumidores, prostituirse, ser asaltante, etc.” y la droga circula por todo el espacio geográfico. La drogadicción es una enfermedad adictiva y que aumenta velozmente conforme los problemas sociales lo hacen.

Los recursos monetarios, que se obtienen del narcotráfico, se blanquean por toda clase de empresas, desde las más prestigiosas que pueden cotizar en las bolsas mundiales, hasta las pequeñas misceláneas y puestos ambulantes que religiosamente se inscriben en las instancias hacendarias nacionales con el fin de volver legal el dinero. Un ejemplo es el reportaje de David Brooks que señala que en California al proponerse la legalización de la marihuana la mayor preocupación de las autoridades gubernamentales es “que se podría contribuir hasta con 1.4 mil millones de dólares a la hacienda californiana, algo nada despreciable en un estado en bancarrota y con una crisis presupuestal. Algunos expertos indican que el estado podría generar más recursos al convertirse en exportador de marihuana a entidades vecinas, reportó la agencia Reuters<sup>52</sup>.

Lacoste señala que difícilmente las grandes empresas bancarias se salvarían de la baja en las ganancias de las drogas, es decir sus ganancias que obtienen de la reinversión del dinero blanqueado soportan en gran medida la fortaleza económica de la banca mundial. Un ejemplo es lo que menciona Enrique Galván “Si tomamos en cuenta el reporte binacional dado a conocer recientemente por funcionarios del gobierno estadounidense, en el sentido de que en México se lavan cada año entre 19 mil y 29 mil millones de dólares, podemos establecer una relación entre el dinero lícito y el ilícito

---

<sup>51</sup> ALFREDO JALIFE-RAHME. “Bajo la Lupa”. La Jornada.  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/07/07/index.php?section=opinion&article=020o1pol>.

<sup>52</sup> DAVID BROOKS. “Legalizar la marihuana, tema candente en California”. Periódico La Jornada Jueves 8 de julio de 2010, p. 44.  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/07/08/index.php?section=mundo&article=044n1mun>.

que circula en nuestro país. Conclusión: el ilícito le va ganando terreno al lícito. Los *narco dólares* están moviendo una buena parte de la economía nacional”.<sup>53</sup>

Se debe reconocer que las drogas si han servido como el gran opio del pueblo, una de las razones que terminaron con el movimiento hippie de los sesenta fue que las drogas actuaron para inhibir el espíritu de lucha que tenían esos jóvenes que al final se volvieron masas manipulables a las que volvieron excelentes consumidores de rock y de toda la moda que ellos mismos generaron, muchos de esos jóvenes se convirtieron en décadas posteriores en los famosos yuppies, ejecutivos de grandes firmas con excelentes sueldos en que su característica fundamental fue el altísimo consumo de cocaína.

Esta receta sigue funcionando porque como lo señala la ONU el consumo de estupefacientes va en aumento en los países subdesarrollados<sup>54</sup> y establecen que hay un “Peligro de que estupefacientes “esclavicen” a millones de personas en naciones en desarrollo” ya que “La tendencia mundial en el consumo de drogas cambió en los últimos dos años: mientras la demanda aumentó en los países en desarrollo, en las naciones ricas se redujo”. Pero a pesar de esto aún existen “Hasta 250 millones personas que consumieron drogas ilícitas al menos una vez durante 2008 en el mundo, lo que equivale a entre 2.5 y 5.7 por ciento de la población mundial entre los 15 y los 64 años de edad, determinó en su informe anual la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)”<sup>55</sup>.

## **Las Mafias y el control del Gobierno**

Aunque en muchos momentos de la historia las mafias (grupos delincuenciales organizados) se han apoderado de los gobiernos locales. No es hasta el siglo veinte y principalmente en los países subdesarrollados en que el poder político se ve asaltado y reconstituido por los grupos mafiosos.

Lo mismo en Asia, que en África como en América Latina el grupo que domina una de las actividades ilícitas y que tiene un potencial económico impresionante como

---

<sup>53</sup> GALVÁN OCHOA ENRIQUE. “La gran lavandería”. Periódico La Jornada.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/07/07/index.php?section=opinion&article=008o1ecoDinero>

<sup>54</sup> La Jornada. “Crece consumo de drogas en países pobres; baja en los ricos, alerta oficina de la ONU”. NOTIMEX. Jueves 24 de junio de 2010, p. 14.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/06/24/index.php?section=politica&article=014n1pol>.

<sup>55</sup> La Jornada. “La marihuana continúa siendo la de mayor consumo en el mundo dice oficina de la ONU”. Jueves 24 de junio de 2010, p. 31.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/06/24/index.php?section=mundo&article=031n1mun>.

producto de las ganancias de su actividad compra enteramente gobiernos y los pone a trabajar a su servicio.

Por ejemplo, después de la descolonización de los países africanos muchos de ellos están convertidos en tierras de nadie como producto de que sus recursos naturales y la producción de drogas; están controladas por mafias o grupos que provocando el caos, y que se hacen de territorios libres para sus negocios.

El potencial de esos grupos mafiosos es tan sorprendente que mucho del éxito de la expulsión del Talibán de Afganistán se debió a la organización por parte de los Estados Unidos de los señores de la guerra, que son las cabezas visibles de grandes grupos mafiosos que controlan extensas zonas de producción de opio, así como de grandes laboratorios de transformación de este producto en heroína, droga que inunda el mercado Europeo. Estos personajes facilitaron hombres, armas e inteligencia para poder destruir el ejército y gobierno Talibán.

Pero tal vez, el caso más grave es el de América Latina, para mala suerte este subcontinente tiene dos desgracias: primero, tener como cabeza continental a los Estados Unidos de América, el primer gran consumidor de drogas del mundo y con un mercado que genera para los grandes traficantes más de 100 mil millones de dólares una cantidad o un botín en el que todos quieren participar y en segundo lugar tener la única zona del mundo donde se produce la planta de coca de donde se extrae la cocaína que es la droga más consumida y demandada en el mercado internacional.

Pero no sólo los países productores de droga (marihuana, anfetaminas, heroína, etc.) son los perjudicados con este negocio Si no que también, los países de tránsito, los de lavado de ganancias y como México trampolín para la introducción de la droga hacia los Estados Unidos.

Esta posición privilegiada de México ha provocado que aquí hayan crecido y se asienten las mayores mafias de tráfico de drogas (y humanos porque no sabemos cuánto se están entre mezclando estas actividades, porque no menos importante, pero otro síntoma de la descomposición de este sistema es la migración internacional y el tráfico de personas, esta actividad se muestra como las más deshumanizada de todas, aquí las personas se han vuelto mercancía que se compra y vende en un mercado de fuerza de trabajo que hace ganar millones a las grandes empresas de los países desarrollados y que se ahorran todos los gastos sociales que significa esta fuerza de trabajo).

Bolivia en la década de los ochenta del siglo veinte tuvo los primeros embates de las mafias del narcotráfico, tanto así que se señala que en este país existe “una especie de interrelación de fuerzas corruptas, aparecen los narcotraficantes haciéndose con el poder y los poderosos, haciéndose narcotraficantes, la mafia boliviana, superalimentada económicamente por los «coca dólares» no solamente tiene poder; es el poder mismo. Su desproporcionado e ilegítimo poder económico se ha convertido en un poder político absoluto y dictatorial”. Desde los años setentas, en Bolivia, los golpes militares fueron producto de la protección y el movimiento del narcotráfico, cada vez que sus actividades se veían amenazadas por el poder gubernamental se alentaba una asonada militar. Y en el trabajo del Latin American Bureau sobre el narcotráfico se establece que “El narcotráfico es la médula del fascismo boliviano, un fascismo, que, al no contar con el aparato partidario eficaz, se ha mimetizado con la cúpula militar y ha instrumentalizado toda su estructura en función de sus intereses”.<sup>56</sup>

Así el caso de Bolivia se puede traslapar con el de Colombia o Guatemala o México que por su posición geográfica, a lado del mayor mercado de drogas, está colocada en una situación de extrema delicadeza ya que su seguridad nacional es inexistente. Por una parte los narcotraficantes se han apropiado de extensas zonas territoriales y por el otro Estados Unidos que poco a poco ha introducido fuerzas policíacas y militares a trabajar abiertamente, con y contra el gobierno mismo, en contra del narcotráfico.

La pregunta obvia es que tanto le beneficia el supuesto descontrol del gobierno mexicano con respecto al narcotráfico a Estados Unidos. De acuerdo con John Saxe “a nivel internacional Estados Unidos se perfila como la principal *narco potencia*: es gran productor de marihuana y los más de 7 millones de adictos a la cocaína que la consumen en su territorio, constituyen el mayor mercado del orbe. Además se sabe que 70 por ciento del dinero se lava ahí y...que las mafias que operan en su territorio dominan 90 por ciento del lucro del gran negocio, que queda en manos de las mafias de Estados Unidos”. Y agrega que “En nuestra región la industria armamentista de Estados Unidos es beneficiaria de doble vía de esta guerra *sui géneris*: Estados Unidos es el principal

---

<sup>56</sup> Op.cit.

abastecedor (al 90 por ciento) de armas a los *cárteles* que operan acá ¡y a los ejércitos que los combaten! duplicando así exportaciones y beneficios”.

Saxe establece como hipótesis que “la intención es aplastar los movimientos populares o revolucionarios que surgen en América Latina y la intimidación o neutralización de iniciativas regionales tipo UNASUR. También lo es debilitar cualquier expresión de jurisdicción estatal, sea en Canadá, México o Venezuela, que interfiera con el fluido acceso de Estados Unidos y sus socios a negocios o recursos vitales como electricidad, gas y petróleo”.<sup>57</sup>

La situación que propone Saxe es verdaderamente sorprendente, pero ya existen en México situaciones como la que él propone, tanto el EZLN como el EPR (movimientos guerrilleros de izquierda mexicanos) han expresado agresiones continuas a los movimientos que los apoyan de sectores ligados al narcotráfico, ya que sus zonas de control son disputadas abiertamente por ellos.

Ante esto el gobierno, se establece como el único que posee la fuerza policiaca, militar y moral para detener la violencia del narcotráfico.

Esta posición del Estado mexicano de querer asegurar el control de la violencia establecería una sospecha de origen al evitar que toda la sociedad enfrente el problema que está generando el narcotráfico y en ese sentido se convierte en los hechos el principal protector de la actividad mafiosa y los miembros de esa estructura.

Didier Bigo y Michel Dobry establecen que “las luchas concurrentes por el control de la población en las zonas de producción (y se agregaría de comercialización y consumo) de plantas de droga (coca, opio, marihuana) entre las organizaciones de tipo mafioso y el gobierno central, hacen pensar que el gobierno no controla el territorio, pero la realidad es que el Estado no desea controlar los espacios con la idea de aprovechar los espacios de ilegalidad dentro de sus fronteras.”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> SAXE-FERNÁNDEZ JOHN. EU: *narcopotencia*. **Jueves 23 de septiembre de 2010**<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/23/index.php?section=opinion&article=028a1eco...>

<sup>58</sup> Bigo Didier et Dobry Michel. L'interpénétration des jeux mafieux et politiques. **Culture & Conflicts**. 03, automne 1991, [En ligne], mis en ligne le 31 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/index2014.html>. Consulté le 27 octobre 2010. Texte intégral en libre accès disponible depuis le 31 mars 2006. Cultures & Conflicts Editorial n°3 1991 pp. 3- 7

El narcotráfico es una de las actividades económicas más favorecidas por la globalización y se demostró cuando tres países realizaron una operación conjunta contra la mafia italiana en que detuvieron a « 305 mafiosos de la *Ndrangheta*, y a un centenar de zetas que operaban en Estados Unidos.

La información establece que “fue un operativo regional que abarcó desde la atrasada zona agrícola de Reggio Calabria, al sur de Italia y origen de la *Ndrangheta* (Hombres Valientes) hasta el norte industrial y financiero de Milán..<sup>59</sup>

El desprecio de las élites que controlan gobiernos y el narcotráfico se muestra en las palabras de Felipe Calderón ante los más de 28 mil muertos que ha dejado su guerra contra el narcotráfico al “alegar con desprecio que casi todos son criminales. Sin detenerse en que “todo son seres humanos, después mexicanos y para más, muchos de ellos son asesinados, pues se actúa fuera de la ley”.<sup>60</sup>

A pesar de que el gobierno niega su participación en el narcotráfico los hechos los desmiente, la misma agencia de drogas estadounidense ha publicado listas de los miembros del gobierno a nivel Federal, Estatal y municipal que pertenecen a uno u otro cartel; listas de empresas dedicadas al lavado de dinero. Y si esto fuera poco diariamente los periódicos publican noticias de ajusticiamientos de empresarios y políticos.

Aunque el primer aparato contaminado es el poder judicial, el dominio de este aparato le da una impunidad total para influir o imponer decisiones y política al resto de las instituciones y poderes del Estado mexicano, ya que al controlar este aparato pueden actuar impunemente, muestra de ello es el control de la policía (federal, estatal y municipal). Diariamente, los periódicos y revistas especializadas en el tema del narcotráfico publican decenas de noticias donde los policías actúan directamente bajo las ordenes de las mafias, los casos más escandalosos pueden ser las de fugas masivas de presos de Zacatecas, Tamaulipas, Nuevo León, etc., fugas en las que no se dispara un tiro y que según los videos los custodios y policías forman parte de los comandos de

---

<sup>59</sup> Carrasco Araizaga Jorge . “Narco y militarismo” <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/81705>. Semanario de información y análisis - 26 de julio, 2010.

<sup>60</sup> CARRILLO OLEA JORGE . “*Cannabis sativa, juanita*”. Periódico, La Jornada. **Jueves 5 de agosto de 2010**. <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/05/index.php?section=opinion&article=014a1pol>.

liberación; los presos evadidos no se vuelven a recapturar o se ubican en un Estado lejano de donde se fugaron.

Incluso se llega al extremo de crear historias ficticias que muestran el grado de simulación de la policía y el ejército por ejemplo en la captura de una persona ligada al narcotráfico la revista proceso señalaba que “Mirada en sus pequeños detalles, la historia muestra cabos sueltos: el detenido ha sido procesado varias veces y nunca se menciona entre los “pesados” del cártel. Anteriores boletines del Ejército lo señalan como simple sicario. Y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal tiene antecedentes de escenificar capturas para ganar prestigio”. La no actuación policiaca permite a las bandas la extorsión a ciudadanos y empresarios como lo demuestra la misma nota que establece que “Ziga calcula que 40% de los negocios (“entre 2 mil y 3 mil”) pagan semanalmente “derecho de piso” a los criminales, que va de 500 a 5 mil pesos. Esto les permite un amplio rango de empresas obligadas a lavar dinero “desde los vendedores de burritos hasta las empresas más grandes están obligados a pagar para que les permitan trabajar y no les quemén los negocios; los que se oponen están muertos o se exiliaron”.<sup>61</sup>

Por otro lado, la participación de los grupos mafiosos en el gobierno tiene como beneficio el de participar en todo tipo de obra pública como un medio de blanqueo de dinero y de control de políticos y fuerzas del orden para ello utilizan prestanombres o de manera abierta familiares de los capos mafiosos<sup>62</sup>

De esta manera casos como el michoacanazo aunque pudieran ser significativos en la corrupción gubernamental, quedan como meros desplantes políticos irracionales en el momento que la infiltración de las mafias en el sistema político alcanza a todos los partidos políticos. Y queda la idea como un simple ajuste de cuentas.

Por todo el país han amenazado presidentes municipales y sus administraciones convirtiendo a la administración pública y la política como unas de las profesiones más

---

<sup>61</sup> Turati Marcela. " El Capo que ganaba 2 mil pesos". <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/81833>. CIUDAD JUÁREZ, CHIH, 28 de julio Proceso

<sup>62</sup> FURET Frank. <http://www.banepublic.be/PAGES/118lsembcnep.htm>, 27/10/2010. Mafias et organisations criminelles (5). Cosa Nostra et classe politique

riesgosas. En este sentido, se debe preguntar ¿cuánto inhibe a la población el narcotráfico para participar en política y en la administración pública?. Se dan casos de renunciaciones masivas de cuerpos policiacos completos municipales. Casos extremos el de las ejecuciones de mandos policiacos después de unas horas de haber tomado el cargo. Municipios ubicados en territorios estratégicos del narco se han vuelto tierras de nadie porque los presidentes municipales no controlan territorios, un buen ejemplo son los municipios fronterizos en que sus presidentes municipales viven en las ciudades fronterizas americanas.

Tamaulipas es el caso más representativo del dominio de las mafias de la política, en las pasadas elecciones municipales cuantos candidatos a ser presidentes municipales renunciaron a su candidatura o de plano no participaron ni en las contiendas de sus partidos, como resultados de las amenazas a sus personas y familias. Es decir que muchos de los candidatos a presidencias municipales simplemente llegan a gobernar sus municipios con la sombra del narcotráfico a cuestas.

A nivel estatal, se vive con esa misma incertidumbre, cuantos gobernadores han sido mencionados como parte de las estructuras del narcotráfico, el caso más sonado fue el del ex gobernador de Quintana Roo Mario Villanueva que fue detenido y juzgado por lazos con el narcotráfico y en los Estados Unidos por haber introducido en los aviones oficiales droga. Cuantos gobiernos estatales no tienen control de sus policías que permanentemente se ven involucrados en fugas, extorsiones, ajustes de cuentas, y de ser guardas de algún narcotraficante importante.

Es significativo el hecho que en las elecciones estatales los partidos políticos hacen un derroche escandaloso de publicidad, que si se hiciera una auditoria seria de la cantidad de gastos fácilmente rebasarían los límites permitidos por la ley electoral. Pero aquí la pregunta es de donde provienen esos recursos, si esos recursos son de las mafias ¿a qué se comprometieron los candidatos o futuros gobernadores? ¿Cuáles van a ser sus márgenes políticos para gobernar una entidad?. De lo que sí se puede estar seguro que de origen son gobiernos corrompidos y que de antemano para la sociedad no van a brindar respuestas y soluciones.

A nivel Federal, también las autoridades están marcadas por ese fenómeno que señalan la complicidad y la parcialidad de la PGR, Marina o el Ejercito; además la

asociación de muchos funcionarios con empresas ligadas a los grandes grupos generan la seguridad en la sociedad de una complicidad abierta.

En este proceso ni la iglesia se salva que con tanto cinismo pueden expresar declaraciones como la siguiente al afirmar “que la sociedad mexicana es corrupta y asesina”<sup>63</sup> una aberración debido a que la iglesia es señalada como una institución que contribuye al lavado de dinero, y que su problema más grave es la pederastia en que se ha violado a infinidad de infantes por el país. O esta otra en que “Hugo Valdemar, vocero de la arquidiócesis de México, aseguró que con sus leyes "destructivas de la familia", el jefe de Gobierno y el PRD han hecho más daño al país que el narcotráfico”<sup>64</sup>.

Este tipo de ejemplo muestra el grado de descomposición de la clase política y que la sociedad no puede creer en la idea de que México transita a la democracia cuando la corrupción se ha apropiado de las instituciones del país (se llegó en el Estado de Hidalgo en las ultima elecciones estatales a la amenaza abierta a los votantes con ajustes y asesinatos si se presentaban a votar).

Cuanta abstención provocó este fenómeno, no se puede evaluar, porque una de las posibles explicaciones de las fallas en las encuestas de salida se debió a esta situación. Porque el silencio fue el mejor medio para no ser expuesto a amenazas.

En este sentido el artículo de Armando Bartra<sup>65</sup> es ejemplificante “Decenas de miles de matadores, decenas de miles de matados: el rostro desollado de la patria. Como nunca desde de la Conquista padecemos desmoralización extrema. Anomia en sus dos sentidos: carencia de reglas y falta de palabras: en la nueva derrota mexicana fallan las viejas normas y se ahuecan las viejas palabras. Anomia de la sociedad y aún más de la política. En el mundo del poder fáctico que manda desde las sombras del gran dinero y desde la seductora pantalla de Hamelin; en un mundo de reglas no escritas donde se

---

<sup>63</sup> ENRIQUE MÉNDEZ.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/07/index.php?section=politica&article=008n1pol>. **Martes 7 de septiembre de 2010.** Periódico La Jornada. Martes 7 de septiembre de 2010, p. 8

<sup>64</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/22/index.php?section=politica&article=013n1pol>.

<sup>65</sup> **BARTRA ARMANDO.** Ética y política en tiempos airados. **Sábado 18 de septiembre de 2010.** <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/index.php?section=opinion&article=014a1pol>.

impone el más rico, el más poderoso, el más desalmado, el más canalla la política, deviene impúdico ejercicio de inmoralidad”.

## **Conclusiones**

Como una conclusión o más bien una propuesta se debe retomar las palabras de Armando Bartra quien pide el regreso a “una ética social, por una moral en situación una axiología y una normatividad que surgen de la circunstancia. Y que, ante todo, surgen de la circunstancia de circunstancias: de la radical, la originaria socialidad del ser humano... una ética que nazca de la política, que hunda sus raíces en una actividad que debiera ser solidaria por excelencia...Nos hacen falta políticos tolerantes, austeros, honestos, veraces. Lo que en verdad requerimos es un incluyente movimiento político-cultural, una gran acción colectiva para reanimar la economía, la política, la moral pública y la moral privada”

Y ya de manera práctica lo que sugiere David Marquez él establece que se deben tomar algunas conclusiones y consideraciones en este gran problema que representa el narcotráfico, por ejemplo que “Hay diferencias notables entre las estrategias de las naciones: los países ricos consumidores administran directa o indirectamente sus mercados “ilícitos” de droga; su combate siempre es dosificado y prácticamente no toca a los jefes mientras se mantenga el control, los equilibrios, la tranquilidad colectiva... y el negocio. Que el narcotráfico es un reto global y requiere una respuesta similar, e impulsar un acuerdo mundial sobre las adicciones y el comercio de las drogas. Que el “*narcocomercio* es un negocio una actividad potencialmente *ordenable*. Y por lo tanto “Es preciso transitar en lo posible del actual mercado ilegal de las drogas a un mercado legal administrado, controlado y regulado (como el que existe para las drogas de patente)”.

Y no debemos dejar de repetir que el consumo de drogas es parte de una enfermedad social y que se debe establecer una política nacional consensada para que se establezca la libertad de consumo y producción individual con un marco de regulación social estricto con ello se limitaría el narcotráfico y todo lo que implica, corrupción gubernamental, violencia social y crecimiento del consumo de las drogas como forma de control social.

## Bibliografía

1. Amin Samir. “Geopolítica del imperialismo contemporáneo”.  
<http://www.rebellion.org/docs/4549.pdf>
2. Arrighi, Giovanni. “La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital”. Revista socialista, nº 48, marzo, 1998 p-2.
3. Bartra Armando, Ética y política en tiempos airados. Sábado 18 de septiembre 2010.  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/index.php?section=opinion&article=014a1pol>.
4. Bigo Didier et Dobry Michel. L'interpénétration des jeux mafieux et politiques. **Culture & Conflicts**. 03, automne 1991, [En línea], mis en ligne le 31 mars 2006. URL : <http://conflits.revues.org/index2014.html>. Consulté le 27 octobre 2010. Texte intégral en libre accès disponible depuis le 31 mars 2006. Cultures & Conflicts Editorial n°3 1991 pp. 3- 7
5. Boltvinik Julio, Economía Moral Viernes 24 de septiembre de 2010.  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/24/index.php?section=opinion&article=026o1eco>.
6. Carrasco Araizaga Jorge . “Narco y militarismo” Semanario de información y análisis, 26 de Julio, 2010.  
<http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/81705>.
7. Carrillo Olea, Jorge, “*Cannabis sativa, juanita*”. *Periodico*, La Jornada. Jueves 5 de agosto de 2010.  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/08/05/index.php?section=opinion&article=014a1pol>.
8. Chomsky, Noam. 1999. Crónicas de la discrepancia. Ed. Visor, Madrid.
9. David Brooks, “Legalizar la marihuana, tema candente en California”. Periódico La Jornada Jueves 8 de julio de 2010, p. 44.
10. Dieterich, Heinz, Dussel Enrique, Franco Raimundo, Peters, y Zemelman Hugo. “El fin del Capitalismo Global: El nuevo proyecto histórico”. Ed. OCEANO, México, 2000.
11. Enrique Méndez, Martes 7 de septiembre de 2010. Periódico La Jornada, p. 8

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/07/index.php?section=politica&article=008n1pol>.

12. Furet Frank, Cosa Nostra et classe politique. Mafias et organization criminelles

<http://www.bancpublic.be/PAGES/1181sembcncp.htm>. 27/10/2010.

13. Galván Ochoa Enrique, "La gran lavandería". Periodico La Jornada.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/07/07/index.php?section=opinion&article=008o1ecoDinero>

<http://www.jornada.unam.mx/2010/07/08/index.php?section=mundo&article=044n1mun>.

14. <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/22/index.php?section=politica&article=013n1pol>.

15. <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/23/index.php?section=opinion&article=028a1eco..>

16. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2010/09/29/trabajadores-marchan-en-varsovia-contra-recortes-presupuestarios>. Miércoles 29 de septiembre de 2010. Miles de trabajadores en Europa marchan contra recortes presupuestarios.

17. Jalife-Rahme, Alfredo, "Bajo la Lupa". La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2010/07/07/index.php?section=opinion&article=020o1pol>.

18. La Jornada. "Crece consumo de drogas en países pobres; baja en los ricos, alerta oficina de la ONU". NOTIMEX. Jueves 24 de junio de 2010, p. 14. <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/24/index.php?section=politica&article=014n1pol>.

19. La Jornada. "La marihuana continúa siendo la de mayor consumo en el mundo dice oficina de la ONU". Jueves 24 de junio de 2010, p. 31. <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/24/index.php?section=mundo&article=031n1mun>

20. La Jornada. "La marihuana continúa siendo la de mayor consumo en el mundo dice oficina de la ONU". Jueves 24 de junio de 2010, p. 31. <http://www.jornada.unam.mx/2010/06/24/index.php?section=mundo&article=031n1mun>.

21. La Peña del Bronx. La violencia política. La Haine.  
[http://lahaine.org/global/herramienta/violencia\\_politica.htm](http://lahaine.org/global/herramienta/violencia_politica.htm)
22. Lacoste Yves. "Géopolitique des drogues illicites. Le cancer des drogues illicites". Revue herodote (premier trimestre 2004) 112 . \_
23. Latin America Bureau. Narcotráfico y Política. Militarismo y mafia en Bolivia. Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor y Derechos Human Rights el 05jun01 <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/libros/cocacoup/cap0.html>. (22 de octubre 2010).
24. Márquez Ayala David, La Jornada. Lunes 26 de julio de 2010. Reporte Económico
25. Rodarte García Raúl. 2007. Y ¿AHORA QUE? La construcción democrática en tiempos del fascismo. Memorias de congresos. XIX congreso nacional y II internacional de estudios electorales.
26. Rodarte García Raúl. 2006. La decadencia del imperio americano y sus repercusiones en la democracia mexicana. Memorias de congresos XVII congreso nacional de estudios electorales, Toluca, Mex.
27. Saxe-Fernández John, EU: *narco potencia*. Jueves 23 de septiembre de 2010
28. . Turati Marcela. " El Capo que ganaba 2 mil pesos". <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/81833>. CIUDAD JUÁREZ, CHIH, 28 de julio Proceso

## Capítulo 8

### **Balance preliminar del gobierno de Calderón. Entre el camino de la consolidación democrática o la regresión autoritaria.**

Fernando Díaz Pérez<sup>66</sup>

“Los que mandan no solo no se detienen ante los que nosotros llamamos absurdos, sino que sirven de ellos para entorpecer la conciencia y aniquilar la razón”.

Ensayo sobre la Lucidez,  
José Saramago

Si bien el gobierno de Felipe Calderón no ha terminado aún, para efectos prácticos estamos en la parte final de su periodo con lo que ya podemos observar las pautas de conducción que difícilmente cambiaran en los meses que le quedan. Con lo que estamos en condiciones de analizar los principios, pautas, consideraciones, líneas de acción, etc., tomadas en cuenta para llevar a delante su proyecto de gobierno. De esta manera comenzamos con algunas ideas de cómo fue su llegada al poder y posteriormente comentamos algunos elementos que sobresalieron en la conducción gubernamental.

Prácticamente los últimos treinta años la sociedad mexicana se ha enfrascado en la construcción de instituciones que hicieran posible el cambio político de la situación autoritaria del sistema de partido único al partido hegemónico hasta lograr un sistema de partidos que concurrieran en igualdad de condiciones a procesos electorales plenamente creíbles y democráticos. Desde la reforma de 1977, que abrió la puerta de la participación electoral a un clandestino y pulverizado movimiento de izquierda, además de que ensanchó la participación en el Congreso de la Unión de opciones políticas diferentes al partido oficial; hasta la reforma de 1996, donde la autoridad electoral

---

<sup>66</sup> Dr. en Ciencias Políticas y Sociales, Profesor-Investigador del Departamento de Gestión Pública de la División de Derecho, Gestión Pública y Gobierno, Campus Guanajuato, Universidad de Guanajuato <dipf71@hotmail.com>

(Instituto Federal Electoral, IFE), creada a su vez por la reforma de 1989-1990, logra constituirse en entidad autónoma donde el gobierno ya no tiene el control y por lo tanto deja de ser juez y parte, ganando con ello objetividad, imparcialidad y credibilidad.

Buena parte de estos cambios sustentan la llamada idea de la “mecánica del cambio político”<sup>67</sup> (Becerra, Salazar y Woldenberg: 2000) que supone una continua serie de reformas no sólo al conjunto de ordenamientos en materia electoral como autonomía de la autoridad, medios de impugnación, distritación, partidos políticos, fuentes de financiamiento; sino incluso al Estado mismo, constituyéndose muchas de ellas en verdaderas reformas del Estado<sup>68</sup> toda vez que modifican la distribución del poder y el conjunto de relaciones entre las diversas partes del Estado, vía la variación en el número y la integración del Congreso, que en última instancia ha significado dotarlo de vida propia y de un conjunto de elementos para cumplir con una de sus funciones principales, el contrapeso al Ejecutivo; el ensanchamiento de las atribuciones de la Suprema Corte en materia electoral mediante un tribunal especializado y como efecto de la alternancia, la revaloración de los gobiernos estatales y municipales (ver (Díaz: 2007)).

De hecho la lógica, y virtud, de la “mecánica del cambio político” parecía residir en que una vez puesta en marcha estaba destinada a no detenerse hasta llegar a su meta, un sistema democrático donde el voto ciudadano definiera quien debería gobernar. Para esto se contaba con un sistema electoral<sup>69</sup>, completamente objetivo, neutral, competente,

---

<sup>67</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg (2000, 33-34), lo entienden como, “un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales en su mutua interacción desatan una mutua dinámica expansiva y autorreforzante... los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación; desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios”

<sup>68</sup> Entendemos la Reforma del Estado como el ejercicio “de múltiples cambios, adecuaciones e innovaciones que en conjunto han perfilado una faceta distinta de capacidades y límites de acción... primero en función de la complejidad de los problemas que llevaron a desarrollarlas, y en segunda por las posibilidades reales de concretarlas” (Fuentes y Lumberas: 1995).

<sup>69</sup> “Reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y se pueden convertir en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)” Dieter Nohlen, “Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales” en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto; Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. FCE-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-IFE. Citado en (Merino: 2003, 46).

transparente, confiable, con la capacidad de procesar y resolver las dificultades y conflictos que acarrea un proceso electoral.

El problema de la transición había sido resuelto de una forma muy local, la larga transición mexicana, prácticamente treinta años, no encontraba su lugar en la teoría (Meyer: 1998, 23); no había lugar para pactos que refundaran el Estado, a partir del reconocimiento de una situación, dictadura totalitaria, que no podía continuar, abriendo espacios de participación política a todos los grupos, incluso a los más proscritos, el estilo español no solo de la transición sino de la reconciliación nacional. No cabía tampoco la opción de una elección fundacional que mostrara a las élites, civiles y militares, el poco apoyo que contaban de la población y por lo tanto la necesidad de cambiar, transformar el Estado, transitar de una situación autoritaria a una democrática, como en el caso de varios países de Sudamérica. Incluso se encontraba lejos el pacto negociado entre la facción de los “blandos” dentro del régimen con la oposición, en contraposición con los “duros” más proclives a la represión, sobre todo cuando no se sabe quiénes son unos y quienes son otros, cuando los “blandos” de ayer son los “duros” de hoy o que en realidad nunca hubo “blandos”.

La construcción del sistema electoral mexicano a través de seis sucesivas reformas al marco normativo electoral, 1977, 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996, fue en realidad un largo proceso por medio del cual se le fue arrebatando al gobierno y su partido el control sobre los procesos electorales y donde cada una de las reformas tenía objetivos distintos, aunque en la mayoría de los casos era dificultar a la oposición la conquista de espacios de poder. En este sentido la primera reforma<sup>70</sup> tuvo como principal objetivo servir de justificación a un régimen que se estaba quedando sólo en el ejercicio de la política, con el problema de la legitimidad a corto y mediano plazo; el resultado fue una reforma que abría el espectro político, pero que no ponía en riesgo el dominio del partido de estado<sup>71</sup>.

Similar lógica corresponde a la segunda reforma que centraliza en el gobierno la organización de los procesos electorales, sobre representa al partido de estado no sólo en el Congreso, sino ante la autoridad electoral y elimina la intervención de la Suprema

---

<sup>70</sup> Ver (Becerra, Salazar y Woldenberg: 2000, 75-152) y (Rodríguez: 1979).

<sup>71</sup> Antes de la reforma el PRI dominaba el 82.3% de las posiciones en el Congreso, después de la reforma el 74%.

Corte en asuntos electorales al suprimir el “recurso de reclamación” y sustituirlo con un recurso administrativo de apelación y queja. Sin embargo, al tratar de evitar la formación de coaliciones entre partidos se abre la puerta a la figura de las candidaturas comunes, que si bien al principio tenía como destinatarios a los partidos satélites<sup>72</sup>, crean al final una situación que conduce, no sólo al rompimiento del grupo gobernante, sino a la mayor crisis política del régimen hasta el momento. El sistema electoral y régimen político<sup>73</sup> se ven forzados a actuar en una situación de verdadera competencia electoral, para el cual no estaban preparados, pero que finalmente logran superar.

En este sentido la tercera reforma, 1989-1990, va a rehacer todo el sistema electoral a partir de una nueva ley, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que prevé una nueva autoridad electoral, el IFE, un nuevo padrón, nuevo régimen de financiamiento, el nuevo Tribunal Federal Electoral ya no administrativo, sino jurisdiccional. Lo más novedoso de la integración de la autoridad electoral en su máximo órgano de dirección, el Consejo General, fue que además de los representantes del ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos, los partidos políticos con asiento en el Congreso, se llevó a cabo la elección de “consejeros magistrados” con los que comienza el proceso de ciudadanización de la autoridad electoral. Pero como en reforma anterior se busca no perder el control, aparece la “cláusula de gobernabilidad”<sup>74</sup> y se modifica el reparto de diputados de representación proporcional a fin de beneficiar a los partidos pequeños, tradicionales satélites, en detrimento de los medianos.

Lo más novedoso de la reforma siguiente, 1993, fue que se termina con la auto calificación de las elecciones en el Congreso de la Unión y se pasa a una formula jurisdiccional, en primera instancia a los órganos electorales y en segunda al Tribunal Federal Electoral; además de que se abre el senado de la República al pasar de dos a cuatro senadores por estado, uno de los cuales correspondería a la primera minoría.

---

<sup>72</sup> Sobre esto en la entrevista que hace Castañeda (1999: 219-220) a Miguel de la Madrid, preguntando expresamente sobre la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas por parte del PARM dice: “Bartlett insiste que no ‘no era asunto mío ya, ya estaba el candidato, ya no era cosa mia’. ‘No si era, por que el secretario de Gobernación es el enlace del Presidente con los partidos, y sobre todo con los partidos satélites. Creo que sí, es ese caso fue un error de apreciación de él”.

<sup>73</sup> “Conjunto que forman los valores, las normas y las estructuras de autoridad sobre las cuales se organiza la convivencia política en el Estado” (Merino: 2003, 46-47).

<sup>74</sup> “el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación, recibiría el número de diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara” (Becerra, Salazar y Woldenberg: 2000, 256)

La reforma electoral del año siguiente se da como reacción a la violencia política de ese mismo año, así como a la continua aparición de conflictos poselectorales que terminan resolviéndose por medios extra legales, con las llamadas “concertaciones” entre el gobierno federal y un sector de la oposición, al derecha<sup>75</sup> en detrimento de los gobiernos estatales y municipales y los grupos de izquierda dentro de la sociedad.

Dentro de la autoridad electoral, en el Consejo General del IFE, se elimina el voto de los representantes de los partidos, mismos que tendrán a partir de ahora sólo voz con base en una representación igualitaria; continua la presencia del gobierno mediante el secretario de Gobernación, con voz y voto y con dos representantes por cada una de las Cámaras, también con voz y voto. La novedad reside en la elección de seis “consejeros ciudadanos” con voz y voto, que a diferencia de los anteriores “consejeros magistrados” no serían propuestos por el Presidente, sino por los distintos grupos parlamentarios; en este sentido serán ellos los que inclinen la balanza de las decisiones, con el objetivo de dar certidumbre, confianza en la autoridad electoral, una añeja demanda de la oposición. Se autorizan y norma la actuación de los observadores nacionales y visitantes extranjeros, además que a partir de una propuesta de los partidos se expide la credencial para votar con fotografía, lo que en los hechos resultó en la construcción de un nuevo padrón electoral con un muy alto grado de confiabilidad. Finalmente como medidas complementarias se remueven funcionarios impugnados por los partidos, se nombra un fiscal especial, dependiente de la PGR, en materia electoral, se insaculan los funcionarios de casilla, se incrementan los tiempos de los partidos en radio y televisión, entre otras.

Hasta este momento los resultados electorales, con todas las reformas anteriores, continuaba dando al gobierno una fuerte mayoría con respecto al resto de los otros participantes, pero al mismo tiempo, al dar certidumbre a los ciudadanos, se revalora la importancia del voto, de la intervención en la esfera pública, a la postre de la capacidad de decisión frente al grupo que mantiene desde hace décadas el control del Estado.

La última reforma electoral de este periodo, 1996, termina un ciclo de reformas que construye el sistema electoral mexicano, donde por fin se excluye al gobierno de

---

<sup>75</sup> Cabe hacer notar que una justificación de estas, y otras prácticas, fue la llamada “victoria cultural”, término acuñado por el ideólogo y presidente del PAN, Carlos Castillo Peraza para reflejar la puesta en práctica de los postulados del programa panista a través de las políticas modernizadoras del gobierno priísta de Salinas de Gortari (1988-1994).

formar parte de la autoridad electoral, al confiar el Consejo General del IFE a un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales con voz y voto, mientras que el resto de los integrantes, Secretario General, representantes del Congreso y de los partidos tendrán voz, pero no voto. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, la validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnados ante él. Se modifica la fórmula del financiamiento de los partidos, así como los montos y modalidades de las aportaciones privadas y se busca generar condiciones de equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En el Distrito Federal se crean las condiciones para la elección del Jefe de Gobierno, anterior Regente de la ciudad.

Pero el consenso que había caracterizado la discusión de estas reformas, así como la aprobación de las reformas anteriores se rompió al haber desacuerdo con los montos de financiamiento, aunque en el fondo dentro del partido oficial, y dentro del gobierno mismo, a la luz de los resultados de varias elecciones locales donde hay avances importantes de la oposición, se comienza a hablar que se han dado “demasiadas concesiones”. La reforma es aprobada en solitario por el partido oficial con la impugnación de la oposición. El año siguiente el PRI pierde por vez primera en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y tres años después, en poco más de setenta años de existencia y participación en los últimos doce comicios, es derrotado oficialmente en sus primeras elecciones presidenciales.

En este momento parecía que la lógica de la “mecánica del cambio político” era contundente, evidente e irreversible<sup>76</sup>. Pero como señalan, con bastante cuidado, O'Donnell y Schmitter en el primer párrafo de su obra (1994, 15) los procesos de transición adolecen en principio de tan alto grado de incertidumbre, que cuando comienzan es imposible saber, bien a bien, sus resultados. El proceso es tan complicado, que de hecho, al final le llaman “alguna otra cosa incierta”; misma que va desde la instauración de la democracia política, el restablecimiento de un sistema político ambiguo o parecido a lo había antes o la franca regresión a “una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario”.

---

<sup>76</sup> En opinión de Becerra, Salazar y Woldenberg (2000, 71) como resultado de la “mecánica del cambio político” “la democracia ha llegado a México por la vía de las elecciones; las elecciones han mostrado su poder para cambiar el sistema de relaciones políticas del país”.

Con todas las opciones anteriores la concatenación de desafortunados eventos que nos conducen al proceso electoral de 2006 y sus consecuencias. No sólo los resultados electorales nos colocan, paradójicamente, no en la situación de consolidar la democracia política, sino más bien en riesgo de una regresión autoritaria, menos sutil y más perceptible que la anterior. El comienzo de este proceso bien pudiera estar en el desencuentro entre el sistema electoral objetivo y políticamente neutral, que administraba la transición y el régimen político cargado de procesos, principios y valores, valores propios de la cultura política, de los actores políticos<sup>77</sup>. A diferencia del planteamiento de Becerra, Salazar y Woldenberg no es la objetividad y la imparcialidad propias del sistema electoral las que permean los valores del régimen político, sino más bien son los valores del régimen político, que se resistió lo más que pudo a cambiar, los que se adentraron en la forma de funcionar de las instituciones del sistema electoral<sup>78</sup>.

Más allá de los rasgos particulares de la forma en que se ha desplegado el gobierno que comenzó en 2006, una continuidad en el modelo económico que no corresponde con el voto minoritario obtenido en el proceso electoral; el discurso sobre el peligro, la inseguridad y el miedo como una forma de justificar el despliegue del aparato represivo del Estado; el mantenimiento de las formas correspondientes a la “presidencia Imperial”<sup>79</sup>; la criminalización de la lucha social; la alianza política con los grupos de control sindical y regional que actúan bajo formas extralegales, caciquiles y antidemocráticas; el ensanchamiento de los programas sociales de combate a la pobreza de naturaleza asistencialista; etcétera. El encono contra los que piensan diferente, la intolerancia contra los que reclaman transparencia y rendición de cuentas,

---

<sup>77</sup> Hay una gran dificultad, en este sentido, para concretar una definición sobre los valores de los actores políticos, sobre todo en pleno proceso de transición, sin embargo, si tomamos en cuenta el dominio que ejercía el partido oficial en la sociedad con su “estilo” que dejaba de ser particular para volverse regla general, así como en el resto de los actores políticos, podemos mencionar como algunas características las que señala González Casanova (1990, 154-155) sobre que los políticos “todos tienen actitudes gobiernistas, paternalistas y autoritarias, y saben que pertenecen a organizaciones de arriba, que no están controlados por las masas, que las masas no les exigen ni exigirán cuentas de su conducta, lo que les permite una libertad de movimientos y negociación muy grandes para fines personales... Las masas lo perciben... más que como un representante o instrumento político como un ser moral que puede ser bueno o malo, digno de odios y afectos, proveedor a su arbitrio de beneficios o desgracias”.

<sup>78</sup> Merino (2003, 47) los señala de forma contundente, “una serie de reglas electorales muy bien hechas, pero mal articuladas con los valores políticos de una sociedad puede producir conflictos y una inestabilidad a largo plazo, del mismo modo que la incoherencia entre dichos valores, que otorgan legitimidad y las normas generales sobre las que se organiza la convivencia, puede condenar al sistema electoral más perfecto al descrédito en la conformación de las estructuras de poder”.

<sup>79</sup> Ver (Krause: 2002, 29) “Los presidentes de México pudieron disponer de los bienes públicos como bienes privados: repartían dinero, privilegios, favores, puestos, recomendaciones, prebendas, concesiones, contratos”. Además de (Carpizo 1989, 24-25, 41-44).

irresponsabilidad en la actuación pública y poco apego a la legitimidad son los elementos que caracterizan a este gobierno.

Si bien analizar la política económica correspondiente a este periodo gubernamental sería necesario otro artículo, señalaremos brevemente como rasgos distintivos el mantenimiento del modelo neoliberal, organización oligopólica basada en la captación de rentas, el bajo dinamismo que genera bajo empleo y la pobre reacción frente a la crisis internacional. El modelo neoliberal de privatización de bienes públicos y liberalización excesiva, que ha sido cuestionado en todo el mundo, se mantiene aun cuando ha provocado efectos devastadores en las familias como lo señalan los últimos resultados de la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares del INEGI<sup>80</sup>. La aplicación selectiva de los mecanismos de libre mercado crea una red donde los consumidores ven limitadas sus opciones y se encuentran atrapados en el juego de los monopolios u oligopolios que ofrecen servicios caros y malos, lo importante no es la obtención de ganancias a través de la competitividad y la innovación, sino la captación de rentas monopólicas; lo que se suponía iba a ser una de las marcas de este gobierno: “el combate de los monopolios” naufraga entre la mala regulación y el juego de intereses político-empresariales<sup>81</sup>.

El bajo empleo que puede ofrecer la economía mexicana, que ya la define como uno de sus rasgos estructurales, si bien tiene causas multifactoriales más por ser una de las economías más abiertas del mundo, hay también un significativo componente de una

---

<sup>80</sup> “en términos reales los hogares mexicanos vieron reducido su ingreso corriente promedio trimestral en 12.3 por ciento comparando 2010 con 2008. Por deciles de ingreso, destaca que el 10 por ciento de los hogares mexicanos más pobres tuvieron una pérdida en su ingreso real de 7.6 por ciento, mientras el 10 por ciento de los hogares con más altos ingresos fueron los que más redujeron sus ingresos con 17.8 por ciento”. <http://apiavirtual.net/2011/07/19/el-ingreso-y-gasto-de-los-hogares-mexicanos-en-2010/>

<sup>81</sup> “Las declaraciones de Agustín Carstens, en torno a la necesidad de combatir los monopolios en telefonía son bienvenidas. Lamentablemente se dan 18 años tarde y ahí están los resultados: una economía que no crece lo suficiente; una elite empresarial que no compite lo suficiente, un modelo económico que concentra la riqueza y distribuye mal la que hay. México está atrapado por una red intrincada de privilegios y vetos empresariales y posiciones dominantes que inhiben un terreno más nivelado de juego. Una red que opera a base de favores y concesiones y protección regulatoria que el gobierno ofrece y los miembros de la cúpula empresarial de este país exigen para invertir. ¿Quién? Alguien como el dueño de una distribuidora de maíz o el concesionario de una carretera privada o el comprador de un banco rescatado por el Fobaproa o el principal accionista de Telmex o el operador de un Afore. Estos actores capturan rentas a través de la explotación o la manipulación del entorno económico en vez de generar ganancias legítimas a través de la innovación y la creación de riqueza”. Conferencia de Denise Dresser, Foro “México ante la Crisis, ¿Qué hacer para crecer?”, Cámara de Diputados, 29 de enero de 2009.

deficiente gestión económica reconocida por los organismos internacionales<sup>82</sup>. En este tenor si bien no se ha logrado que la economía crezca al ritmo que lo necesita (3.36% en 2007, 1.22% en 2008, -6.12% en 2009 y 5.5% en 2010), las reformas estructurales propuestas tampoco garantizan que lo haga, sobre todo cuando la política económica se basa en incrementar el precios de los bienes públicos (energía, gasolinas, diesel, turbosinas) y los impuestos (IETU) sin incrementar la base gravable. Lo anterior es parte de la deficiente conducción económica, más vinculada al mantenimiento de dogmas, como las finanzas públicas sanas o los mercados sin regulación, que a una verdadera política económica que impulse, con inversión y créditos a sectores económicos con mayores eslabonamientos o relaciones hacia atrás, es decir actividades económicas que “jalen” a otras actividades a través de sus compras, no como el caso de la triste celebre “estela de luz” que celebraría la independencia hecha con materiales importados. Finalmente hay que comenzar a terminar con la dependencia hacia los Estados Unidos, ya que su propia crisis no podrá salvar a los sectores exportadores mexicanos<sup>83</sup>; en este aspecto se requiere de un poco más de imaginación.

Se busca eliminar la protesta social, aunque en otro momento, los ochentas y principios de los noventas fue esta una forma de lucha contra el autoritarismo, incluso por parte del PAN<sup>84</sup>. El método es por lo demás demasiado simple: se niega el reconocimiento y legitimidad de los actores, en términos de la visión supraindividualista de la ciudadanía donde toda protesta es solo personal y por lo tanto parcial, nunca

---

<sup>82</sup> “La OCDE, advirtió que con un crecimiento de cero por ciento del Producto Interno Bruto, México no podrá atender la oferta de trabajo ni podrá crear el millón de empleos que requiere el país cada año... La OCDE estimó el nulo crecimiento de la economía mexicana en 2009, que previó en 0.4 positivo. Consideró que independientemente de las proyecciones, las estimaciones de Hacienda de PIB cero indican que es flagrantemente insuficiente para el crecimiento que requiere un país como México para crear un millón de empleos, que ya no se crearon el año pasado y que no se crearán en el 2009... nuestro país requiere de un crecimiento mínimo de cinco por ciento para ofrecer empleo y garantizar el desarrollo de la población y de la economía”. <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1001459.htm> 20 de agosto de 2011.

<sup>83</sup> El premio Nobel de Economía 2001, Joseph Stiglitz, afirmó que ‘el desempeño de México en el manejo de la crisis ha sido uno de los peores en el mundo y, en cambio, países como Australia y Brasil fueron los que mejor la enfrentaron, ya que tuvieron una reacción gubernamental muy fuerte... Sobre el impacto del aumento de los gravámenes, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que entrarán en vigor en 2010, dijo que será muy negativo en la economía. ‘La posición de México ante la crisis es inusual, no tiene muy fuerte estímulo, es relativamente débil el estímulo... es imprescindible que las exportaciones mexicanas encuentren otro nicho de mercado distinto a Estados Unidos, donde uno de cada seis ciudadanos carece de un trabajo de tiempo completo y por lo tanto, existe un pesimismo general sobre la fuerza de su recuperación’” <http://www.eluniversal.com.mx/notas/640925.html> 20 de agosto de 2011.

<sup>84</sup> Ver conflictos poselectorales en Sonora y Chihuahua en 1986 y los Manuales de Resistencia Civil del PAN de la campaña presidencial de 1988.

general. En este caso todos los ciudadanos abrían de manifestarse, lo cual resulta un tanto improbable, pero en caso de que ocurriera esta organización es calificada, en realidad descalificada, sobre el supuesto de una naturaleza corporativa, con clara referencia tiempos políticos pasados que la utilizaban para la manipulación prebendaria, lo que la incapacita desde el comienzo.

Un segundo momento es el cierre de los canales de diálogo y la aparición de la confrontación. Esto se refleja en la incapacidad de atender y entender a los que viven diferentes, piensan diferente y son diferentes. Indígenas, campesinos, obreros, trabajadores que buscan mantener sus formas de vida que no tienen como precepto central la lógica del mercado y en este sentido al no “entender”, “no quieren negociar”, por lo que lo único que queda es la fuerza del Estado para “proteger a la ciudadanía” supraindividual del autoritarismo de “unos cuantos” que no pueden, no deben secuestrar el interés general a la ciudadanía con sus mezquinos intereses individuales o de grupo.

La represión como tercer momento tiene varias caras, no es solamente la aplicación legal o no de la fuerza por parte del Estado, una forma más sutil es la judicialización de los conflictos sociales, que por su propia naturaleza parten de la confrontación de visiones o posiciones diferentes frente a un hecho social, como podrían ser la posesión de la tierra, la intervención pública en espacios privados o comunales, la privatización de los bienes públicos, la legitimidad de las autoridades o el clamor de justicia. En la mayor parte de los casos la solución del conflicto parte de cambiar las condiciones iniciales que lo suscitaron, lo cual se contradice con la lógica de los abogados que detentan la titularidad del Estado y que con el alegato de cuidar las instituciones hacen ver su visión ortodoxa del derecho<sup>85</sup> como poder para conservar. Por lo que, los que pretenden la modificación de las condiciones iniciales son vistos como los enemigos del orden establecido a los cuales hay que combatir, castigar y encarcelar.

Un caso especial y muy significativo son las radios comunitarias, que al no ser comerciales tienen otros fines que el simple lucro, como pueden ser los programas culturales en lenguas indígenas, con lo que propicia su conservación, mantener la

---

<sup>85</sup> “El Derecho por su propia naturaleza, es restrictivo y conservador... en conjunto es una fuerza estática; tiene una cierta tendencia al estancamiento. Donde impera el Derecho se realiza un intento de mantener un equilibrio social concediendo y asegurando –dentro del sistema social- ciertos derechos a los individuos y grupos; se niega generalmente un aumento o disminución considerable de esos derechos” (Bodenheimer: 1993, 29).

identidad de grupos étnicos, la comunicación entre comunidades alejadas, etc. Pero la visión legalista y neoliberal no entiende esto, tan solo que son irregulares, ilegales y clandestinas, por lo que hay que aplicar todo el peso de la ley<sup>86</sup>. Con lo que se atenta en contra de la libertad de expresión, la oportunidad de construir una opinión pública independiente e informada de minorías excluidas al principio y de las mayorías al final.

En este contexto el combate a la delincuencia organizada o “guerra personal” tiene más sentido en el escenario de déficit de legitimidad que se busca remediar mediante ejercicio del poder<sup>87</sup> que atender de manera pronta y eficaz una sentida problemática social. Más aún cuando los efectos del combate muestran a los opositores políticos vinculados a la delincuencia y no los miembros de su propio partido<sup>88</sup>; la búsqueda de la legitimidad a partir de la criminalización de la oposición y otra cara del autoritarismo sobre los que piensan diferente. A los que finalmente tuvo que desistirse de las acusaciones por ser consideradas por un juez como infundadas.

---

<sup>86</sup> Se intensificó la criminalización de radios comunitarias en 2009. “Rosa Cruz, quien tiene una suspensión luego que el día 13 de este mes recibió un citatorio para comparecer ante el agente del Ministerio Público de la Federación, radicado en Uruapan, Michoacán, en calidad de inculpada por la comisión del delito previsto en el artículo 150 de la Ley General de Bienes Nacionales, que alcanza hasta 12 años de prisión por la utilización del espectro radioeléctrico sin la concesión o permiso... Denunció que este tipo de acciones judiciales no operan contra los medios electrónicos comerciales cuando violan la ley, como, dijo, sucedió con Tv Azteca, cuando a través de HI TV utilizó un espectro que no tiene autorizado”. 25 de junio 2009 La Jornada.

<sup>87</sup> En clara relación con los “golpes espectaculares” que durante los primeros días de gobierno, Salinas de Gortari da en contra de una parte del sector sindical, político y empresarial como una estrategia escogida por el gobierno de para recuperar la capacidad mínima de gobierno por encima de la recomposición de alianzas, pacto y complicidades, frente a un escenario de crisis social económica, pero sobre todo de legitimidad ante el fraude. [http://www.grupotransicion.com.mx/site/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=38](http://www.grupotransicion.com.mx/site/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=38) 23 de agosto de 2011.

<sup>88</sup> “Lo de Michoacán es un asunto muy serio. Se trata de un histórico e inédito golpe de la PGR en contra del gobierno de un estado. Jamás un gobierno federal había acusado y además capturado a media administración estatal y por añadidura a una decena de presidentes municipales. Un análisis elemental de la lista de 28 detenidos por presunta complicidad con el crimen organizado da lugar a las causalidades más que a las casualidades: descontando a un juez, 17 son funcionarios del gobierno perredista de Leonel Godoy; súmele dos alcaldes también perredistas; otros seis son de extracción priísta y sólo dos son de origen panista. Queda pues muy claro que se trata de una acusación y un operativo sin precedentes de un gobierno federal del PAN en contra de funcionarios estatales y mandatarios municipales de los dos principales partidos de oposición en este país...En lo político, también el gobierno tendría que explicar por qué se aplicaron tratamientos tan diferentes para males iguales. Es bien sabido que en el caso de Morelos el gobernador panista Marco Antonio Adame estuvo siempre al tanto de un operativo discreto y quirúrgico por señalamientos documentados de penetración del narco en su gobierno. Y por qué, en cambio a los acusados michoacanos de proteger al cártel de La Familia se les exhibió de esa manera y sin aviso alguno al gobernador Godoy, que fue el último en enterarse. El láser y el machete. La pequeña gigantesca diferencia.” Ricardo Rocha  
Detrás de la Noticia, El Universal, 28 de mayo de 2009.

Quizá uno de los mayores cuestionamientos que se le hará este periodo gubernamental será la alianza entre un gobierno supuestamente democrático y uno de los caciques más representativos de la última etapa del PRI como partido hegemónico, Elba Esther Gordillo. Tramada desde mucho tiempo atrás la alianza sirvió en primer lugar para controlar el Consejo General del IFE al maniobrar para poner a Luis Carlos Ugalde como consejero presidente y posteriormente para manejar al instituto y hacer que Calderón fuera presente “haiga sido como haiga sido”, manipulando la estructura institucional, como lo relata Crespo (2008). Ya en el gobierno la alianza ha servido, para como en la mejor época priísta, saquear al estado a través de controlar diversas dependencias como pago por los favores recibidos<sup>89</sup>.

La última, o primera, evidencia de lo anterior es la forma en que se justificó su llegada a la titularidad del Estado<sup>90</sup>. Una elección con la diferencia de 0.56%, 233,831 votos, que tuvo que definirse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que avalo su triunfo a pesar de la intervención en la elección a favor de un candidato del presidente en funciones, de las campañas sucias patrocinadas por los partidos y empresarios y de los propios errores de la autoridad electoral<sup>91</sup>. Sobre esto último es donde no queda certeza, hasta ahora, Crespo (2008) revisa las actas de escrutinio y computo de 150 de los 300 distritos electorales, detectando inconsistencias en 63% de ellas. El IFE solo abrió y recontó 1.7% de los paquetes, el Tribunal Electoral hizo lo mismo con poco menos del 12%; el tamaño de las inconsistencias proyectadas por el citado investigador de es 633 mil votos. En consecuencia lo correcto era recontar los votos o declarar nula la elección, no se hizo ninguna de estas cosas. Los valores del

---

<sup>89</sup> “El inquilino de Los Pinos (sólo por un año y medio más), reconoció en una entrevista con León Krauze, que ratificó “compromisos” con Elba Esther Gordillo, porque el también cómplice Fox los había adquirido, y se los heredó para que ésta no movilizara al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), contra ellos, y para “garantizar” que la educación pública fuera objeto de reformas. En plena campaña electoral y para sumarse los votos del magisterio, también aceptó que de obtener la Presidencia de la República le entregaría como lo hizo: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Lotería Nacional, una subsecretaría de Educación para su yerno ex guardaespaldas, un cargo principal en Seguridad Federal y manos libres para hacer negocios en todas las dependencias” <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/07/17/calderon-y-elba-esther-haiga-sido-como-haiga-sido/> 20 de agosto de 2011.

<sup>90</sup> El “haiga sido como haiga sido” como muestra de la ambición por el puesto, más que la preocupación por la legitimidad como sustento del ejercicio del poder, más que su titularidad.

<sup>91</sup> Ver la Resolución sobre la elección de Presidente del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

régimen político se sobrepusieron a la objetividad e imparcialidad del sistema electoral, desbielando “la mecánica del cambio político” y regresando al país a una época que ya creíamos superada, el fraude electoral y su consecuencia, gobiernos autoritarios sin legitimidad.

## Bibliografía

1. Becerra, Ricardo; Salazar Pedro y Woldenberg, José (2000); *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena, México.
2. Bodenheimer, Edgar (1993); *Teoría del Derecho*. Fondo de Cultura Económica Colección Popular, México.
3. Castañeda Gutman, Jorge G. (1999); *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*. Ed. Afaguara, México.
4. Crespo, José Antonio (2008); *2006: hablan las actas*. Ed. Debate, México.
5. Díaz Pérez, Fernando (2007); “Federalismo y Municipalismo. Aportes a un debate” en De la Rosa Pérez, Alfredo; *Una Visión Global del México Actual*. UAEH, México.
6. Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge (1995); *La reformas del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, ed. Diana, México.
7. González Casanova, Pablo (1990); *La democracia en México*. Ed. Era. México
8. Krause, Enrique (2002); *La Presidencia Imperial Asenso y caída del Sistema Político Mexicano (1940-1996)*. Tusquets editores, México
9. Merino Huerta, Mauricio (2003); *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. FCE, México.
10. Meyer, Lorenzo (1998); *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*. Ed. Océano, México.

11. O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1994); *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Tomo 4 Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Editorial Paidós, España, 1994.
  
12. Rodríguez Araujo, Octavio (1979); *La reforma política y los partidos en México*. Siglo XXI Editores, México.