



VERACRUZ. PENSAR EL DESARROLLO



Hilario Barcelata Chávez
Compilador



CONSEJO ACADÉMICO DE VERACRUZ



ISBN: 978-607-00-5007-7



Xalapa, Ver., 2011

Veracruz. Pensar el Desarrollo

Hilario Barcelata Chávez
Compilador

Consejo Académico de Veracruz

Universidad de Xalapa

Cuerpos Académicos de la Universidad Veracruzana:

*Articulaciones sociales complejas,
Gestión y Políticas Públicas Ambientales
Complexus.*

Veracruz. Pensar el Desarrollo

Primera Edición, 10 de noviembre de 2011.

D.R. © Consejo Académico de Veracruz

Calle de la Cantera 25, Pedregal de las Animas, Xalapa, Ver. México.

Universidad de Xalapa, Km.2, Carretera Xalapa-Veracruz. Xalapa, Ver., México.

Cuerpos Académicos de la Universidad Veracruzana:

- Articulaciones Sociales Complejas , del Instituto de Investigaciones Histórico- Sociales y Facultad de Economía
- Gestión y Políticas Públicas Ambientales del Area Técnica.

Complexus del Instituto de Investigaciones y Estudios Económicos y Sociales.

ISBN: 978-607-00-5007-7

Xalapa, Ver., Noviembre 2011

Hecho en México

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada- sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	5
<u>Importancia estratégica de Veracruz.</u> <i>Feliciano García Aguirre</i>	13
<u>Veracruz: Hacer política es tarea de todos.</u> Alma Rosa Hernández Escobar	37
<u>Un rincón cerca del cielo. El sube y baja de riquezas y pobrezas.</u> Francisco Montfort Guillén	43
<u>Finanzas Públicas en Veracruz. Vulnerabilidades, retos y perspectivas.</u> Hilario Barcelata Chávez	71
<u>Normatividad fundamental del Presupuesto de Egresos de la Federación principales divergencias legales.</u> René Mariani Ochoa	111
<u>Hacienda pública municipal y desarrollo económico local en los municipios de Veracruz.</u> Hilario Barcelata Chávez y Yareli Betancourt Rodríguez	159
<u>Análisis de la estructura económica de las zonas metropolitana de Orizaba y Córdoba, Veracruz.</u> Rafael Vela Martínez	183
<u>Migración y desarrollo humano en Veracruz.</u> Edgar J. Saucedo Acosta	227
<u>La sociedad y los humedales, servicios ecosistémicos para salvaguardar la vida y la economía.</u> Patricia Moreno-Casasola	243

<u>Vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos en el estado de Veracruz, México.</u>	267
Ana Cecilia Travieso Bello	
<u>Estrategias para el desarrollo de la sustentabilidad en el uso del recurso agua: El Caso de la Cd. Xalapa, Ver.</u>	281
Laura C. Ruelas Monjardín	
<u>Estudio Integral y semi-detallado de los tres recursos fundamentales e inseparables de la Naturaleza (Suelos-Agua-Clima) del Estado de Veracruz.</u>	293
Miguel O. Ascanio García, Alberto Hernández Jiménez, Greco Cid Lazo, Norma E. García Calderón, Carlos Balmaseda.	
<u>La violencia de género en Veracruz. Un enfoque social y jurídico.</u>	341
Carlos Antonio Vázquez Azuara	
<u>Mujeres y políticas de desarrollo. Fundamentos del Programa Social Estatal.</u>	351
Mayabel Ranero Castro	
<u>Discapacidad y empleo en México. Panorama general y tareas pendientes.</u>	373
José Francisco Báez Corona.	
<u>Los Derechos Humanos en México.</u>	389
Armando Méndez de la Luz	

INTRODUCCIÓN

La compleja problemática que vive el estado de Veracruz obliga a los científicos de todas las áreas del conocimiento a un análisis serio y profundo para identificar la naturaleza de los problemas, sus causas, su dinámica interna y el modo en que condicionan y amenazan las posibilidades de desarrollo estatal. Este análisis debe conducir también, al planteamiento de soluciones que sirvan de guía para la implementación de políticas tanto por parte del sector público, como del privado.

Ante la urgente necesidad de enfrentar este reto un grupo de académicos de diversas instituciones de educación superior y de investigación científica creó el *Consejo Académico de Veracruz* (CAV) con el fin de instituir un espacio para el análisis y la reflexión de los problemas de la entidad; y para elaborar diagnósticos y propuestas que puedan constituirse en políticas públicas y en acciones de organizaciones privadas, contribuyendo de esta manera, a que el trabajo científico tenga un impacto social y una repercusión material en el desarrollo del Estado. Vale señalar que el CAV forma parte del *Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo* cuya formación es resultado de una convocatoria realizada por investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México y constituido por académicos de toda la República.

La constitución del CAV y la realización de los seminarios y trabajos derivados, es una iniciativa de trabajo propuesta por académicos de la Universidad Veracruzana pertenecientes a los Cuerpos Académicos “Articulaciones Sociales Complejas”, “Gestión y Políticas Públicas Ambientales” y “Complexus” y forma parte de las actividades propias de estos cuerpos.

Este libro es producto de un esfuerzo colectivo, donde se analizan los diversos problemas que enfrenta hoy el estado de Veracruz, en una perspectiva que considera el desarrollo como un fenómeno de desenvolvimiento de las personas, convertidas en actores de sus libertades y justicia, a través de la asociación y la competencia.

Los textos que integran el libro fueron presentados y discutidos ampliamente en dos seminarios denominados "Seminario de Análisis Estratégico del Desarrollo de Veracruz", que se llevaron a cabo en junio y en octubre de 2011, con la participación de la sociedad. El propósito principal es responder un conjunto de preguntas a partir de diagnósticos elaborados con fundamentos científicos, que permitan crear políticas públicas y acciones colectivas, públicas y privadas y de este modo, construir una agenda para el desarrollo del estado de Veracruz.

Los trabajos que constituyen este libro se organizaron y se presentan en un orden que atiende su diversa temática. En primer término se presenta un conjunto de tres textos con un enfoque general sobre la problemática del desarrollo. En este sentido, Feliciano García Aguirre, realiza un trabajo donde al sintetizar búsquedas propias dedicadas a analizar el sentido del desarrollo nacional y regional, encuentra que por sus características geográficas y ubicación en el Golfo de México, Veracruz posee una secular experiencia en materia de acumulación de capital. Ha sido importante cabeza de playa de intercambios de mercancías, sustento de la despensa alimentaria nacional, importante productor de energía y poseedor de registros culturales de prosapia. No obstante, se pregunta ¿porqué no nos hemos desarrollado? ¿Los estilos de desarrollo seguidos hasta el presente han sido en buena medida excluyentes? ¿Por qué -a pesar de sus cualidades naturales y socioculturales, su régimen de derecho, etc.-, se ubica actualmente entre los Estados más pobres del país? Y propone como indispensable "deconstruir, rediseñar y reorientar", las estrategias implicadas en un desarrollo social armónico para contribuir al diseño de soluciones para los problemas del desarrollo.

En este mismo plano general de análisis, Alma Rosa Hernández plantea cinco grandes líneas de acción de la Agenda Legislativa de los diferentes grupos parlamentarios del Congreso Local, pero también del resto de los Poderes de Gobierno y de la sociedad civil organizada. Estas líneas expresan acciones necesarias para el desarrollo del Estado como el fortalecimiento de la seguridad pública, una policía y un mando único de gobernabilidad en todo el país, el ordenamiento y actualización responsable del catastro, para un estricto control del desarrollo

urbano, y la necesaria tarea de evaluar la fortaleza técnica de los atlas de riesgo para prevenir siniestros naturales. Asimismo, respecto al manejo responsable de las finanzas públicas, señala que es obligación del Poder Legislativo generar las condiciones que permitan en su totalidad, reestructurar la deuda pública pero más aún, ordenar una investigación disciplinada y apegada a derecho, para sancionar y castigar a quien haya incurrido en daños patrimoniales.

En su estudio, Francisco Montfort Guillén señala que el país sigue estancado en el subdesarrollo y mortificado por la permanencia de opulencias y miserias que rompen con la idea de pertenencia a una Patria y a una Nación, reforzando la idea de que somos una sociedad pobre, injusta e incorregible. Dice que lo que poseemos y lo que deseamos, evidencia lo que realmente nos hace falta pero, entonces, se pregunta, ¿Porqué en México, otorgamos más énfasis en lo que no poseemos, es decir, en la pobreza, que mide lo que nos hace falta? ¿Por qué hemos aceptado que somos un país pobre y subdesarrollado? ¿Por qué ha sido creada una cultura que valora desmesuradamente a la pobreza? Desde su perspectiva, las propuestas metodológicas de Edgar Morin sobre la importancia de la idea de organización resultan pertinentes para redefinir los conceptos de pobreza y riqueza e iniciar una *praxis* que permita reducir la primera y aumentar la segunda.

En un segundo conjunto de textos referidos a la problemática de las finanzas públicas y la economía regional, Hilario Barcelata Chávez ofrece un estudio donde se analiza la dependencia financiera del gobierno estatal con respecto a la federación, lo cual señala, resta capacidad al gobierno para determinar el monto de los ingresos que han de servir para financiar el desarrollo, generando una debilidad estructural profunda, aunque, contradictoriamente, gracias a un intenso proceso de descentralización fiscal, ahora cuenta con mayores volúmenes de recursos para atender las necesidades sociales. El autor señala también que en Veracruz se observa un incremento de las potestades tributarias y un uso intensivo de las mismas, a pesar de lo cual los ingresos propios no han podido sostener un ritmo de crecimiento importante. La expansión fiscal ha tenido sustento, entonces, en la amplia expansión de las transferencias vía Participaciones Aportaciones y otros fondos federales. Como resultado, se ha incrementado el uso de la deuda

pública como mecanismo para compensar los crecientes desequilibrios financieros, pero se ha generado un profundo deterioro en la salud de las finanzas estatales, sin que se alcance a percibir un impacto importante en términos de la dinámica económica y las condiciones de bienestar de la población.

Este mismo autor, junto con Yareli Betancourt, evidencian la falta de capacidad de los gobiernos municipales para manejar su gasto público y su ineficiencia en la recaudación de impuestos propios. Esta situación contribuye a que los recursos públicos no se apliquen de manera adecuada y ello propicia un rezago económico y social muy fuerte, que trae como resultado pobreza y marginación social.

Por otra parte, René Mariani señala que en Veracruz los diputados locales que desempeñan ese cargo y al mismo tiempo reciben remuneraciones por la realización de actividades docentes, contravienen lo establecido en la Constitución Federal que señala, precisamente, que un diputado no puede realizar ninguna otra actividad remunerada. Aunque la Constitución local si lo permite y hay que advertir, que además de ser un hecho inconstitucional, esta doble remuneración, causa un daño a las finanzas públicas del Estado.

En esta perspectiva de análisis de la problemática concreta de la economía veracruzana, Rafael Vela presenta un estudio de las zonas metropolitanas de Orizaba y Córdoba, señalando que la conformación de estas zonas no es producto de una estrategia de desarrollo estatal y mucho menos metropolitano, sino de una dinámica inercial, y de una actividad económica fraccionada, impulsada por los grupos empresariales de la región y que, por lo mismo enfrentan "patologías urbanas" que en el corto plazo habrán de condicionar de forma negativa los programas de gobierno y el desarrollo mismo de la entidad.

Por su parte, Edgar Saucedo realiza un estudio donde analiza la relación entre migración y desarrollo humano para los municipios del Estado de Veracruz, encontrando que la migración y el desarrollo humano se relacionan de manera inversa, esto es, a mayor desarrollo humano menor

migración, en tanto que se observa que la variable educativa está relacionada positivamente con la migración, es decir, a mayor educación, mayor migración. Otro resultado interesante es que los municipios con la mayor parte de su población económicamente activa en el sector primario, son los que reportan los mayores índices de migración.

Un tercer bloque de trabajos de investigación se refiere al análisis del medio ambiente, los recursos naturales, su aprovechamiento, manejo y deterioro. Patricia Moreno-Casasola ofrece un trabajo donde describe los servicios ambientales que brindan los humedales, destacando el deterioro y la pérdida de éstos ecosistemas y sus servicios, lo cual se espera que empeore por los efectos del cambio climático. Esta situación aumenta el riesgo de la población, en especial de aquella que se ubica en la zona costera o cerca de los cuerpos de agua. En este contexto, propone el uso de los instrumentos legales existentes como son: la legislación ambiental, el ordenamiento ecológico del Estado de Veracruz y los planes urbanos. Sugiere generar políticas que promuevan la conservación y restauración de los humedales y sus servicios, así como incentivos para las buenas prácticas de manejo. Propone que las autoridades ambientales estatales y federales, junto con la Cámara de Diputados impulsen esta propuesta, trabajando en conjunto con los ciudadanos, ya que el cambio climático afecta a todos y se están incrementando los riesgos, ya que muchas decisiones no toman en cuenta el ambiente.

Por su parte Ana Cecilia Travieso Bello propone un índice de vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos, que integra variables relacionadas con los componentes población, educación, salud, vivienda, hogar, empleo y economía. Este índice se calculó para el estado de Veracruz, registrándose 46.3% de los municipios de la entidad con alta o muy alta vulnerabilidad. Por lo que se requiere adoptar de manera urgente, políticas públicas integrales, interinstitucionales, que disminuyan la vulnerabilidad en que vive gran parte de la población del Estado y se incluya la gestión integral del riesgo en la planeación del desarrollo, considerando la dinámica de los sistemas y el ciclo del desastre. La investigadora recomienda priorizar los municipios que presentan valores muy altos y altos de vulnerabilidad y que por su localización

geográfica y características físicas, se ubican en zonas de peligro, quedando expuestos a un mayor riesgo de desastres.

Por otra parte, Laura C. Ruelas Monjardín expone un nuevo paradigma de manejo de los problemas de agua, denominado *softpath* o de vía suave, el cual es una herramienta de planeación de largo plazo que puede generar mayores ahorros en el consumo del agua, en comparación con las prácticas tradicionales del manejo de la demanda, ya que cuestiona los métodos de planeación tradicional que han limitado la demanda al incluir sólo medidas costo-efectivas. Este enfoque también incorpora medidas de conservación distintas, al incluir cambios en los hábitos de uso del agua, reformas institucionales y modificaciones de los patrones de crecimiento de la población y la economía. La autora propone analizar la problemática del agua mediante la vía suave, en la Ciudad de Xalapa, por su alto índice de crecimiento poblacional, crecimiento urbano desordenado, no autosuficiencia en el suministro de agua y posibles conflictos latentes, siendo un caso representativo de muchas ciudades de la entidad veracruzana.

Los autores Miguel O. Ascanio García, Alberto Hernández Jiménez, Greco Cid Lazo, Norma E. García Calderón y Carlos Balmaseda, presentan un trabajo en el cual reconocen la ausencia de estudios integrales y detallados de tres elementos fundamentales e inseparables de la naturaleza: suelos, agua y clima. Menciona que la entidad veracruzana posee una gran diversidad de climas y tipos de suelos, así como mayor cantidad de agua, en comparación con otros Estados de la República. Destacan la pérdida de la cobertura vegetal y la degradación del suelo, así como las inadecuadas prácticas de manejo, que podrían conducir a la pérdida de suelo y a la desertificación, aumentando los riesgos de inundaciones y sequías y afectando la producción agrícola. Proponen utilizar la percepción remota y los sistemas de información geográfica para abordar los estudios de suelos, agua y clima. Enfatizan en la necesidad de conocer las características agroclimáticas y pedohídricas para el desarrollo de prácticas adecuadas de riego, drenaje, mecanización y para el diseño de medidas de conservación de los suelos. Consideran que el pago por servicios ambientales hidrológicos es una alternativa adecuada para la preservación de los bosques.

Un cuarto conjunto de estudios se agrupan por el tratamiento que realizan de la problemática del género y de los derechos humanos. Aquí Carlos Vázquez Azuara expresa que la violencia de género es un acto u omisión que atenta contra la integridad, física, moral, psicológica o sexual, basada en las diferencias propias del sexo, por ende puede darse del hombre hacia la mujer, de la mujer hacia el hombre, de hombre a hombre y de mujer hacia mujer. El sexo lo define la naturaleza, mientras que el género lo define la sociedad con base en el rol específico que se juegue dentro de la misma, basado en las diferencias propias del sexo. Señala este autor que la violencia de género ha aumentado en México, lo cual es un factor atribuible a una sociedad violenta más que a una circunstancia muy particular del género. Asimismo, expone que los ordenamientos punitivos vigentes en Veracruz deben perfeccionarse a fin de no establecer como sujeto pasivo de este tipo de violencia únicamente a la mujer, sino a los hombres y a la comunidad homosexual.

Mayabel Ranero Castro desarrolla en su trabajo el diseño y la implementación de las políticas públicas con orientación de género en su expresión federal y estatal, así como las maneras en que éstas han respondido a los compromisos firmados por el gobierno mexicano en el ámbito internacional. Para ello analiza la creación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México, que declara ser un programa diseñado y operado sobre la base de la perspectiva de género. De igual modo, relaciona el desenvolvimiento con su operación en el estado de Veracruz, donde después de una década de experiencia, el ejecutivo estatal ha impulsado otro programa social, Adelante, que cuenta con diferentes fundamentos y orientaciones.

Por su parte, Francisco Báez presenta un texto donde plantea un panorama sobre la situación de la discapacidad en México, particularmente en su relación con el acceso al mercado laboral. Para ello parte de clarificar el concepto discapacidad y posteriormente reflexiona sobre las problemáticas que enfrenta la población con discapacidad al incorporarse al mercado laboral, principalmente desde la base en estadísticas demográficas. Considera algunos avances legislativos e institucionales que han surgido en los últimos años respecto al tema, los cuales son enumerados y analizados en su efecto real.

Por último y en abundancia del análisis de este tema Armando Méndez de la Luz ofrece un análisis de los avances en materia de derechos humanos y de las adecuaciones que se preparan para reformar algunas leyes estatales. Asimismo dice que este es el momento de la sociedad, la cual está impulsando los cambios, incluso contra la voluntad de políticos y funcionarios, los cuales deben entender el momento que viven, porque la realidad los va a rebasar.

Importancia estratégica de Veracruz

Feliciano García Aguirre¹

Cuenta tu aldea y contarás el mundo
Proverbio indio

Abstract

La presente exposición sintetiza indagaciones pretéritas dedicadas a analizar el sentido del desarrollo nacional y regional. Desprenderemos de ellas las reflexiones vertidas en seguida que pueden contribuir a otorgar sentido y alternativas a nuevas estrategias de desarrollo, en el marco de los acuerdos y dinámicas sociales -internas e internacionales- que se condensan en la actual geografía regional, en el contexto abierto por las nuevas dinámicas del capitalismo mundial durante las últimas décadas.¹

¹ Doctor en Ciencias Históricas por la Universidad de la Habana. Posdoctorado en Pensamiento y cultura de América Latina, CLACSO-COLMEX. Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. felicianog3@gmail.com

Introducción.

Veracruz fue el puerto por donde dio inicio la vida nacional, desde los lejanos días de la Colonia. Además de poseer el puerto más importante de la nación, cuenta con numerosos recursos humanos naturales propicios al desarrollo. Ante esa privilegiada posición geográfica y conjunción de dones naturales y sociales no podemos dejar de preguntarnos: ¿por qué si poseemos una población laboriosa e imaginativa, una posición geográfica privilegiada y recursos que han servido largamente al desarrollo de los negocios, porqué no nos hemos desarrollado? ¿Por qué el Estado de Veracruz exhibe rezagos importantes en materia de salud, educación, deficiente distribución de la riqueza expresada en altos índices de pobreza y daños al medio ambiente? Respecto a las estrategias de desarrollo; ¿Continúa siendo factible crecer para repartir o es necesario ir por el camino inverso: repartir para crecer, pensando más en las posibilidades de construcción de un desarrollo sustentable, atemperando el discurso del mercado como guía privilegiada? ¿Qué nos aportan conocimientos diversos para idear estrategias de desarrollo alternativo?

La presente exposición sintetiza indagaciones pretéritas dedicadas a analizar el sentido del desarrollo nacional y regional. Desprenderemos de ellas las reflexiones vertidas en seguida que pueden contribuir a otorgar sentido y alternativas a nuevas estrategias de desarrollo, en el marco de los acuerdos y dinámicas sociales -internas e internacionales- que se condensan en la actual geografía regional, en el contexto abierto por las nuevas dinámicas del capitalismo mundial durante las últimas décadas.¹

Expresiones elocuentes de esas dinámicas sociohistóricas son los acuerdos y tratados signados por gobiernos neoliberales, tales como Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Plan Puebla Panamá (PPP), Iniciativa Mérida, la transformación del Tratado de Seguridad Hemisférica, etc. Dichos acuerdos y tratados comerciales constituyen un racimo de programas que como corriente privilegiada por las estructuras de poder, están comprometidas en rediseñar las *espacialidades* que geografían toda una macro región imprescindible para la expansión de los intereses norteamericanos en el área, de la que el estado de Veracruz forma parte. ¿Cómo se participa y negocia dicha inserción?

Es hora de mirar nuestras experiencias y potencialidades, ante los resultados magros dejados por el neoliberalismo expresados en: pobreza y miseria endémicas, desigualdades regionales y exclusión de los beneficios de la modernidad en educación, salud, ciencia y tecnología, justicia social y dignidad humana.

Las espacialidades de larga duración

Durante los siglos que fuimos colonia española estuvimos *orientados*. Es decir las principales rutas de navegación y transportes terrestres siguieron las cotas construidas por el imperio español. Veracruz fue la puerta de entrada y salida de todo cuanto acontecía tierras adentro intercontinentalmente hablando. El circuito marítimo Veracruz-La Habana-Cádiz se completó por el otro corredor Acapulco-Manila-China que a su vez se extendían por vías terrestres hacia las zonas mineras del Bajío Novohispano.

Este sistema de comercio monopólico tuvo engarces diversos pero siempre dibujando un circuito privilegiado China-Manila-Acapulco-Cd de México-Veracruz-La Habana-Cádiz. Con sus ramales y enclaves en las zonas mineras, la extracción de vegetales importantes como la cochinilla grana, palo de tinte, cacao, tabaco y toda clase de maderas. Desde esa época histórica el Golfo de México jugó un importantísimo papel geopolítico, destacando desde luego el puerto de Veracruz. Las vías de comunicación usadas y construidas para conectar al puerto con el centro del país, posibilitaron los asentamientos en el centro de la entidad. Desde entonces las ciudades de Veracruz, Xalapa, Córdoba y Orizaba constituyeron un sistema de ciudades estrechamente vinculadas por las actividades comerciales y productivas en general, pero también organizacionales en las que la Iglesia jugaba un rol fundamental, así como el sistema de intendencias.

Algunas de ellas construyeron sus propios subsistemas que operaron con ciertos grados libertad e interacción con sus entornos. En la actualidad identificamos dichas relaciones como si hubiesen sido eternas y por más esfuerzos que hagamos son inconcebibles Veracruz sin Boca del Río o Córdoba sin Orizaba incluido Fortín, Xalapa sin Coatepec y lugares circunvecinos como Banderilla o San Marcos, Teocelo y Xico. Esta fragua de centros urbanos de vocación colonial

otorgaron al paisaje del centro de la entidad uno de sus principales perfiles de larga duración que permanece con pocos cambios, para toda la geografía estatal cuando se la mira toda, desde el sur o norte. Esta geografía del territorio veracruzano sería incomprensible para nosotros sin los acontecimientos que condujeron al ocaso del colonialismo español. Tres siglos orientados – mirando en dirección del Oriente- serían superados en parte por la fuerza de los acontecimientos de los dos siglos subsiguientes, bajo la batuta del capitalismo mundial, liberal decimonónico.

Espacialidades conservadoras

El siglo XIX fue forjado con dos procesos históricos dominantes: la lucha por la independencia de España y la construcción de la República, de los que dependió en buena medida la inoculación del germen capitalista. El primero se gestó después del último intento español por rediseñar el control de sus colonias, mediante las Reformas Borbónicas y el segundo, mediante la Constitución de 1857 que construyó el ambiente social necesario para la implantación del capitalismo. En ambos casos la importancia del territorio veracruzano fue capital, sobre todo en la decimonónica avanzada del progreso llevada a cabo por los liberales.

Por sus dilatados efectos contemporáneos, el último de los procesos es por supuesto el más importante. Las vías de comunicación conservaron los mismos trazos siguiendo las rutas coloniales que conservaron en buena medida las rutas prehispánicas. La eficacia de las mismas parecía estar asegurada en los años subsecuentes después de la segunda mitad del siglo. Vías férreas se instalaron -hacia el final del siglo XIX y primeras décadas del XX-, como un sistema moderno y alternativo de transportes para comunicar al puerto de Veracruz con el centro del país. El resto de la entidad permaneció aislada y con frecuencia mal comunicada por vía marítima. La transportación a pie y caballo fue uno de los medios más usados hasta bien entrado el siglo XX. La arriería persistió como medio de transporte mercantil relevante hasta por lo menos la quinta década del siglo pasado. La modernización no se hacía extensa a todos los pobladores.

Es notable el conservadurismo en todas las actividades relacionadas con la organización material. Los procesos productivos inspirados por el liberalismo decimonónico, asentaron fábricas en el centro de la entidad veracruzana y tendieron sus redes sobre los accesos principales, ingenios

azucareros, explotaciones tabacaleras, fabricas de aguardiente, productores de textiles, chocolate, jabones y cervezas, etc. Todo ello se mezcló con las explotaciones agropecuario-forestales ofreciendo un panorama económico prometedor. El comercio continuó por las sendas del comprar barato y vender caro que desde los tiempos coloniales eran práctica comercial corriente, aunque curiosamente el sistema financiero había desarrollado los seguros, créditos a distancia y un incipiente sistema bancario.

Las vicisitudes relacionadas con el desarrollo de la población, encaminadas a solventar mínimos de atención a la salud, educación y vivienda, eran apenas tocadas manteniendo fuertes rezagos en la distribución de los recursos naturales como la tierra, bosques y acceso a fuentes permanentes de agua. Las haciendas continuaron siendo los enclaves económicos dominantes, así como el despotismo y racismo las formas de convivencia cultural y humana del momento.

En ese contexto -y acorde con las ideas dominantes- la disposición de recursos naturales se apreciaba inagotable. Cuando las fuentes de energía empleadas se basaban en el carbón mineral y vegetal, la fuerza mecánica excelsa era el vapor, seguida de la tracción animal en general y humana en particular. Las labores de carga y descarga, así como las de construcción se hacían a “puro pulmón”. La maquinización avanzada de entonces, se había iniciado con el tendido de vías férreas, la construcción de fábricas de hilados y tejidos, así como de las primeras hidroeléctricas, tendidos telegráficos y puentes de hierro, que no lograron difundirse en el conjunto de la sociedad. Muchas de las tareas y movimientos de mercancías continuaron efectuándose con hombres y bestias.

Pese a la concentración geográfica de los cambios ocurridos el paisaje veracruzano en general cambió. En cierto sentido la velocidad y dirección de la acumulación avanzaron por los mismos cauces profundizando la geografía de los territorios centrales de la entidad. Las transformaciones más radicales las ocasionarían la localización, perforación y explotación de yacimientos petroleros así como la transportación y refinación del petróleo. A final del siglo XIX, pero sobretudo al inicio del XX, los hidrocarburos de origen fósil iniciaron su curso como fuente energética primordial. Lo cual significó el rediseño de la geografía regional por completo: áreas invisibles fueron iluminadas por las transformaciones. Se crearon asentamientos que se conjugaron con las migraciones interna e internacional, promovidas durante el Porfiriato.

Veracruz recibió en su territorio a grupos de otras nacionalidades como árabes, ingleses, franceses, italianos, que se unirían a españoles, mestizos, indígenas, negros y asiáticos.

Asistimos así a la coexistencia de dos *espacialidades* que regeografiaban al estado de Veracruz. Una de ella, la de más larga duración estaba claramente *orientada*; como lo habíamos dicho antes, dirigía las actividades humanas con dirección a Europa principalmente. En la medida en que la presencia inglesa cobró brío a escala planetaria todas ellas empezaron a *nortearse* en dirección del Reino Unido. La redireccionalización al norte hemisférico avanzaría velozmente por la emergencia y desarrollo de la explotación petrolera norteamericana. La construcción ferrocarrilera desde sus inicios guió sus pasos en dirección de los Estados Unidos con tal fuerza que al finalizar el Porfiriato, en la primera década del siglo XX, toda la red ferroviaria nacional tenía ese sentido dominante. Era fácil ubicar desde entonces la localización de las actividades petroleras e industriales, debido a la dirección privilegiada desde entonces.

Las zonas estratégicas siglos antes habían sido identificadas, por ejemplo Coatzacoalcos como parte del Istmo de Tehuantepec, con potencialidad para lograr la comunicación interoceánica e inducir en desarrollo regional o Tuxpan en la Huasteca como el puerto marítimo más cercano al altiplano nacional, tan sólo por mencionar dos lugares costeros con bien sabidas potencialidades. Tampico depositario de una tradición fronteriza, fue el medio idóneo para entrar y salir del centro del país, pero también para concentrar buena parte de las actividades económicas del norte de Veracruz, especialmente relevante para las extracciones madereras, ganaderas y petroleras. Un atractor con incidencia regional de considerable importancia.

Espacialidades con potencialidades para el desarrollo

El siglo XX mantuvo un horizonte prometedor para los negocios y abrió una brecha importante para la justicia social con los gobiernos posrevolucionarios. La constitución de 1917 creó las bases de los sucesivos pactos políticos con los cuales se guiaron los destinos de la nación y de las entidades federativas. Una de las tareas pendientes al finalizar la lucha armada de 1910, fue repartir la tierra concentrada en pocas manos. Su importancia política radicaba en el hecho de que

la mayor parte de la población vivía en, del y para el campo, en una época en que México era eminentemente rural.

El reparto agrario fue una pieza fundamental con la cual se pretendió gestar la distribución de la riqueza nacional. Las fuerzas políticas de entonces influenciadas por el mercantilismo creían que la principal fuente de riquezas era la tierra. Sin embargo, su posesión contenía varios significados, algunos de ellos simbólicos y culturales que no podemos profundizar en este momento, pero entre ellos estaba la posesión social. Esta distribución de la tierra y recursos naturales se llevó a cabo durante más de ocho décadas dando lugar a dos proyectos opuestos para desarrollar la agricultura: las vías *ejidal* y *farmer*. Dicho proceso dio lugar al surgimiento de propietarios agrícolas diversos: comuneros, ejidatarios, rancheros, así la propiedad se distribuyó entre ellos y la estatal. Sujetos sociales presentes en nuestros registros y expresiones culturales que continúan siendo objeto de cultos en ferias y festividades populares.

La distribución de la tierra contribuyó a un reparto similar en cantidad pero desigual en calidad. En general los ejidatarios con muy poco o nulo acceso a los sistemas de crédito y apoyos tecnológicos relevantes y los rancheros, con un poco de más acceso a sistemas crediticios y paquetes tecnológicos, influenciados y provenientes de Estados Unidos. Tales políticas dejaron a buena parte de la población rural fuera de los beneficios de la modernidad posrevolucionaria y a otros en condiciones de exportar sus producciones para el Norte. Este proceso que duraría décadas de conflictos y luchas de diverso calado, sufriría un vuelco importantísimo con la transformación del artículo 27 constitucional hacia la novena década del siglo XX, bajo la administración del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Dicha modificación constitucional no sólo afectó la posesión de la tierra, sino la de los recursos naturales y su rentabilidad. Mientras unos se constituyeron en guardianes de reservorios naturales, otros emprendieron las onerosas tareas exportadoras. Aspectos sobre los que habremos de volver más adelante cuando intentemos hacer una síntesis de lo expuesto.

En el ocaso del siglo XX varios acontecimientos históricos se abrieron paso. Los calificativos y condenas al pasado se pusieron de moda. El *fin de la historia* abriría la caja de Pandora vinculado a la disolución del bloque socialista. Las recomendaciones de los organismos financieros internacionales -de reducir al mínimo la presencia estatal-, se aunaron al desprecio contenido en

la idea de los *Estados fallidos* y las exigencia de someterse a las fuerzas del mercado: todo ello puso en el debate público la pertinencia de la Carta Magna y el papel del Estado en todos los ámbitos de su competencia. La solución magnificada en los discursos públicos, durante las últimas cuatro décadas, era privatizar todo cuanto fuera posible. Si bien el cambiante mundo que vivimos hace envejecer en apariencia ideas, conceptos y leyes, ello no significa olvidar los acontecimientos que le dan sentido a nuestras experiencias y por tanto a las posibilidades de construcción de futuros alternativos. Es obligación de las actuales generaciones mantenerse alerta hasta de las más nobles intenciones.

La Constitución de 1917 en sus cometidos pretendía dejar a buen resguardo las riquezas del suelo y subsuelo de la nación, para las futuras generaciones. Esa pieza jurídica fundamental hacía alusión a los yacimientos minerales principalmente, tratando de evitar el saqueo sufrido durante siglos por el país y acotar la explotación capitalista de la que se tenían amargas experiencias dejadas por el Porfiriato. La punta de lanza era por supuesto el petróleo, las compañías petroleras habían hecho y deshecho en la Huasteca y a lo largo de toda la *Faja de oro*, lo que había dado lugar al surgimiento de Poza Rica en el norte y a Minatitlán y Coatzacoalcos en el sur, como *ciudades pivote* desde las cuales se dirigían las actividades relacionadas con la extracción, distribución, refinamiento y transportación del petróleo y sus derivados. Inolvidables serían desde entonces las luchas obreras de los trabajadores petroleros, tanto como lo sería la huelga de Río Blanco.

Cuatro puertos marítimos en el Golfo de México estuvieron a disposición de las exportaciones petroleras: Tampico en Tamaulipas, Tuxpan, Veracruz y Coatzacoalcos, todos en dirección del Norte principalmente. La velocidad con la que se extrajo petróleo en el territorio veracruzano era inédita, así como los daños a diversos y amplios ecosistemas. El tráfico marítimo y costanero se amplió influenciado por las actividades mercantiles, el mercado interno -por vez primera en la historia veracruzana-, parecía integrar rápidamente a toda la población de manera desigual. No obstante, en algunas zonas la modernización era lenta, ejemplo de ello es que todavía al finalizar el siglo XX convivían con el sistema métrico decimal otras medidas antiguas: la cecina se vendía por metros y alimentos como el maíz y frijol por litros. El idioma dominante en zonas indígenas no era el español.

La extracción petrolera significó un verdadero cambio en el paradigma económico. Los motores de combustión interna aparecerían surcando buena parte del territorio, las brechas seguirían los trazados históricos en dirección del centro del país. Gracias a la conservación de dicha orientación del trazado es posible ver en la actualidad a las carreteras y puentes paralelos a las vías del ferrocarril. En los años veinte, Estados Unidos daba muestras claras de integrar a América Latina y el Caribe a sus intereses. La construcción de la Carretera Panamericana pretendió unir en su kilométrico recorrido a todo el continente de Alaska a la Patagonia, sólo un paso fue imposible: el Tapón del Darién que unía y separaba a Panamá de Colombia. La iniciativa surgió durante la V Conferencia de Estados Americanos celebrada en 1923, en un momento en el cual se preveía el potencial expansionista norteamericano gestado por el *fordismo*. Una década antes el canal de Panamá estaba listo para asegurar el tránsito de mercancías interoceánicas, con lo cual se disponía de un instrumento barato para facilitar la transportación de un mar a otro, ¿para qué entonces la Carretera Panamericana?

El estado de Veracruz ha padecido el síndrome del vaciamiento exterior repetidas veces. Crecimiento hacia fuera llamaron unos, modelo primario exportador llamaron otros, algunos más dijeron neocolonialismo, colonialismo interno, subdesarrollo dependiente con intercambios desiguales, etc. Lo cierto es que lenta pero seguramente se habían creado actores sociales importantes: obreros, campesinos, empresarios, burocracias, sistemas de gobierno con sus legislaciones, comerciantes, transportistas, prestadores de servicios, sistemas financieros, una importante capa consumidora, convivían febrilmente sorprendidos por la primera de las grandes crisis internacionales: la de 1929. La derivación de la misma en la Segunda Guerra Mundial abrió la coyuntura nacional para la realización de la nacionalización más sonada de la historia nacional que tuvo diversas manifestaciones en territorios veracruzanos: la expropiación petrolera.

El significado político económico de la expropiación petrolera fue amplio. Tuvo fuertes influencias regionales en América Latina y el Caribe. Las masas trabajadoras, los comerciantes y empresarios en general vieron en dicha iniciativa la posibilidad de usar los recursos petroleros para fomentar el desarrollo nacional. Los sindicatos y las centrales obreras y campesinas base del recién creado Partido Nacional Revolucionario, antecedente del PRI, constituyeron las fuerzas políticas de apoyo a la expropiación llevada a cabo por Lázaro Cárdenas del Río. Industrias

nuevas emprendieron su construcción, entre ellas la siderúrgica orientada a la fabricación de tubos sin costura para abastecer las necesidades de la industria petrolera.

La retórica de la expropiación, retórica al fin, desdibujó en los diversos populismos regionales el haberles pagado a las empresas petroleras por sus activos, que a la postre tendría efectos duraderos en la lógica de administración y expansión de la industria regional y nacional. El cambio de propiedad era importante como posibilidad. En efecto significaba disponer de recursos económicos y tecnológicos importantes. Más la mayor parte de la producción continuó las sendas originalmente trazadas en dirección del Norte, el resto se quedó en territorio nacional para atender la creciente demanda interna provocada por el uso de automóviles. Pero también se quedaron los daños colaterales: al medio ambiente, a las poblaciones incluidas y a la organización obrera.

Durante las siete décadas que siguieron al periodo posrevolucionario el proceso de nacionalización en México abarcó los más disímiles sectores y actividades de la vida nacional. Se nacionalizaron ferrocarriles, industria eléctrica, sistema bancario, sistema de abasto y distribución de alimentos populares, se crearon sistemas de salud, de pensiones, etc. No bastante, las asimetrías del desarrollo depredador mantuvieron regiones enteras en ignominiosa confinación. Áreas de crecimiento acelerado convivieron con otras sin ser incorporadas a la modernización capitalista y muchas de ellas subsistieron como reservas de mano de obra y recursos naturales prácticamente aislados.

Al finalizar el siglo XX las tareas pendientes se acumularon creando otro extenso síndrome: el de la pobreza. El norte del país parecía ante los ojos oficialistas mejor dotado para seguir los pasos al capitalismo depredador norteamericano que todo el sureste, con fuertes parecidos a los hermanos países centroamericanos. Dichas miradas no detallaron la enormidad de subsidios provenientes del sureste en dirección del norte. Buena parte de ellos provenientes de las suntuosas fuentes de recursos naturales condensados en las principales fuentes y tipos de energía en uso: petróleo, gas y electricidad.

Otra de las direcciones imprescindibles en la identificación de las potencialidades de Veracruz es el Golfo-Caribe. Este aspecto esencial necesariamente amplifica las miradas. No sólo por las relaciones con Cuba, sino con el resto de las Antillas mayores y la Florida. El Golfo de México

es una de las zonas que mayor tráfico marítimo ha sostenido. Una de las rutas principales del tránsito de hidrocarburos se construyó en dirección de Houston y las zonas de refinación petrolera del sur norteamericano. Es con mucho una de las zonas estratégicas del planeta, también con numerosas contradicciones que no podemos detallar ahora. Es además un importante sitio de reservas petroleras probadas, en plena expansión y sujeta a las fuertes presiones de los diversos movimientos ecologistas norteamericanos que frenaron la expansión de los complejos petroquímicos. Las presiones han llegado a ser de tal envergadura que distintas administraciones estadounidenses se vieron en la necesidad de otear en zonas alternativas entre países cooperantes, para asegurar los procesos de refinación de hidrocarburos. En el contexto de la pasada crisis petrolera, desatada por la ola especulativa reciente de éste siglo, manifiesta en precios *record* del petróleo, los gobiernos de los estados de Tamaulipas y Veracruz ofrecieron sus territorios para conseguir las respectivas inversiones implicadas. Destacando las zonas aledañas a Tampico en Tamaulipas y tratando de revitalizar a Coatzacoalcos en Veracruz, los dos extremos fronterizos veracruzanos volvieron por sus fueros.²

Las peculiaridades geográficas ofrecidas por el Estado de Veracruz son históricas. Tener acceso a diagnósticos precisos con acento de las áreas urbanas, las rurales e indígenas, los complejos industriales, los circuitos comerciales, las potencialidades socioculturales humanas, etc., es una de las más urgentes prioridades, para sostener cualesquiera de las potencialidades del desarrollo futuro. Igualmente es importantísimo activar todos aquellos conocimientos científicos o no, que pudieran contribuir al análisis y solución de escenarios -posibles en tanto deseables-, de un estilo desarrollo sustentable e incluyente, humanamente sostenible, con justicia social para los habitantes de la entidad veracruzana y zonas aledañas.

Veracruz no puede seguir pensándose con fronteras cerradas, sujeto a las decisiones centralizadas. Es urgente actuar de manera abierta al anchuroso mar de contradicciones en que ha existido. Un solo hecho ilustra bien esa necesidad: la cuencas hidrológicas que descienden al Golfo de México nacen en los estados aledaños, Hidalgo, Puebla, Oaxaca y Distrito Federal, algo que no se puede desdeñar al momento de diseñar cuencas hidrológicas sustentables en Veracruz. Llegado este punto y con la finalidad de contribuir otear escenarios posibles acudamos a mirar las fuerzas que están rediseñando las contradicciones del desarrollo en Veracruz. Una de ellas es el

denominado canal de Chicontepec que es de hecho la frontera visible sobre la que se construye la expansión petrolera, sin dejar de considerar la que se efectúa en las franjas costeras de baja profundidad como sucede frente a Nautla.

Espacialidad en curso

Tres fenómenos de gran calado afectan la geografía veracruzana. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC o TLCAN como se le conocería después), La firma del Plan Puebla-Panamá (PPP) y la Iniciativa Mérida todos neoliberales de cobertura supranacional, son importantes y es necesario tenerlos en consideración a la hora de repensar cualquier estrategia de desarrollo alternativo.

El primero de ellos entró en vigor en 1994, momento en el cual apareció en la escena pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se anunciaba el PPP y daba inicio la crisis financiera mexicana que condujo al rescate financiero Clinton-Zedillo. Ello tuvo como efecto el corrimiento de la línea limítrofe del mar patrimonial de particular importancia para facilitar el acceso de empresas norteamericanas al Hoyo de Dona.

El TLCAN ha ejercido su influyente presencia en casi todos los órdenes de la vida. Aumentó la dependencia económica de los Estados Unidos (EU) y supeditó el estilo y velocidad del desarrollo a los intereses norteamericanos. Algunos sectores estratégicos como el alimentario cedieron paso por completo a las empresas norteamericanas con los efectos negativos sabidos y ampliamente documentados en las actividades agropecuario-forestales mexicanas.

La depresión de los salarios y su débil crecimiento animaron la migración masiva de los tiempos neoliberales, así como las consecuencias socialmente resentidas en todas las poblaciones veracruzanas. Sin embargo, dicho tratado con consecuencias diferenciadas para los firmantes impidió la soñada estandarización de las economías, de manera que se acentuó la polarización social.

Dos sectores económicos se tornaron así importantes como alimentadores financieros: las exportaciones petroleras y las remesas enviadas por los y las migrantes. Esta situación se agravó en la medida en que la crisis financiera internacional sin resolver se hacía más evidente.

Las percepciones de gobernantes y ex gobernantes que acentúan el crecimiento de las exportaciones no primarias debido al TLCAN, poco refieren la diferenciada importancia legal de dicho tratado. Mientras para los EU es un tratado comercial mas, para nosotros los mexicanos adquirió carácter obligatorio por haberlo firmado un Presidente de la República. En todo caso y mientras el tratado no es revisado integralmente, sus efectos perniciosos están actuando en el tejido social, es una de las fuerzas sociohistóricas que están influyendo en las nuevas formas de convivencia, así como en las soluciones que puedan ofrecerse a la lista de problemas sin resolver, como la seguridad, el libre tránsito de personas y mercancías, la violencia, el narcotráfico, las formas alienantes de explotación humana y la influencia de los medios de comunicación.

El PPP que fuera promocionado por Vicente Fox desde el inicio de su campaña electoral mantuvo cierta petulancia. Primero apareció como un proyecto transnacional para fomentar el desarrollo de la región sur-sureste de México, algo extraño en la política exterior mexicana modelada por la *Doctrina Estrada*. Estados federados entre los cuales se encontraba Veracruz se vinculaban a ocho países centroamericanos describiendo un arco geográfico de Puebla a Panamá.

Las iniciativas estaban enfocadas a la construcción de infraestructuras diversas: puertos, aeropuertos, carreteras, tendidos de líneas eléctricas, inversiones conjuntas con especial acento en la creación de una refinería de petróleo con capacidad para refinar 500 millones de barriles diarios. Las cifras empleadas en su promoción abarcaban un PIB regional importante, una población concentrada de consideración para la puesta en marcha de procesos productivos de más de sesenta millones de personas, todo un potencial productivo y consumidor. No obstante, las contradicciones irresueltas en dicha iniciativa, habría que decir que el PPP es en alguna manera continuación de lo que anunciara el propio plan de desarrollo confeccionado por el gobierno de Ernesto Zedillo, en el cual el programa de desarrollo urbano contenía el diseño de la nueva geografía nacional, con énfasis en la construcción de carreteras en consonancia con los corredores norteamericanos promovidos por la administración de Bill Clinton.

A favor del PPP debemos decir que conserva una mirada continental regionalizada. Para decirlo en pocas palabras, la nueva geografía norteamericana que tuvo claros antecedentes en el siglo XIX, para finales del XX tenía toda una experiencia acumulada resultado de sus múltiples intervencionismos en el área, así como de la recepción de sus inversiones e iniciativas. Con la

cual se pretendía abrir espacios al capital norteamericano en una macroregión estratégica para la expansión de sus negocios. Aspecto por demás importante para atemperar su imparable descenso en el concierto de las naciones. China no era para el final del siglo una hipótesis, sino una realidad pujante que logró desplazar al polo de acumulación del Atlántico al Pacífico.³

El PPP debe de considerarse como una iniciativa conjunta y no porque involucre a un grupo de naciones sino porque se suma y apuntala a otras como el propio TLCAN o al anterior Tratado de Seguridad Hemisférica, que en mente tenían la retirada del Comando Sur de Panamá, la emergencia de la Unión Europea (UE) y la posición de Cuba en el Caribe. Estas innovaciones reclamaban transformar las desventajas en ventajas. El PPP se constituiría en esa lógica en un ramillete de proyectos refuncionalizadores de la posición norteamericana en una zona estratégica, con la cual sería posible no sólo abrir espacio a sus inversiones, sino detener y controlar, sobre todo, los flujos no deseables de migrantes o cualquier otro azote ya mencionados, -o como ellos gustan decir- detener la oleada de pauperización de que estaba siendo objeto su país. Con razón y sin ella, lo cierto es que México juega un papel relevante en la implementación de dicha iniciativa poniendo a su disposición una proclive voluntad política y territorios indispensables para concretarla exitosamente. La iniciativa Mérida es el ejemplo.

Veracruz en el contexto del PPP vuelve a surgir como uno de los territorios imprescindibles. Especialmente cobran relevancia los territorios aledaños al Istmo de Tehuantepec y Coatzacoalcos-Minatitlán -como se identifica esa zona-, son lugares estratégicos por estar situados en la cintura mexicana con múltiples posibilidades de conexión intercontinentales. Una zona que ha estado sometida, dicho sea de paso, a una explotación irracional con daños en algunos casos irreparables en sus ecosistemas, con poblaciones poseedoras de registros culturales importantes. Esta zona está estrechamente vinculada a la Sonda de Campeche, a la estratégica estación de bombeo en Tabasco y en general a una región identificada como una de las reservas naturales más importantes del país: el sureste mexicano: Tabasco, Campeche, Chiapas y Oaxaca. Uno de los objetivos del PPP es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de dicha región, la forma de lograrlo es promover inversiones en infraestructura para convertir los círculos viciosos de la pobreza en virtuosos de la riqueza. Las zonas no delineadas por dicho plan

y que hemos enunciado antes han sido objeto de una buena cantidad de análisis expertos publicados en diversos medios a nuestro alcance.⁴

El otro vector escenográfico

Seguridad hemisférica es un concepto de varios significados históricos y prácticos que enlazan asimetrías de diverso calado estrechamente relacionados con los vínculos internacionales y el papel de los estados nacionales. La seguridad es todo el espectro de fenómenos que relaciona campos tan diversos como las migraciones, el nomadismo, el tráfico de mercancías, la compra venta de armas, las redes de narcotráfico y prostitución y toda una gama de explotaciones alienantes como el esclavismo contemporáneo o la explotación infantil, el tráfico de órganos, el crimen organizado y no, la militarización, etcétera. Intentaremos por eso, referir los aspectos comprometidos recientemente en dicho concepto que forman parte de las acciones, acuerdos e iniciativas gubernamentales.

Desde el Norte continental continúan llegando directrices en voz de sus emisarios. Ahora en el Gobierno de Barack Obama, Arturo Valenzuela Secretario de Estado adjunto de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, el año pasado hizo declaraciones mostrando la forma usual de proceder en materia de política exterior norteamericana, misma que citamos en extenso debido a su importancia regional:

A través de alianzas sociales y económicas con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, podemos aprovechar las inversiones en los recursos humanos y la infraestructura para hacer que las sociedades sean más competitivas en el ámbito internacional y, más inclusivas en el ámbito nacional. Nuestras iniciativas de diplomacia pública —becas, programas de intercambio, programas de aprendizaje de idiomas en el país y otras actividades realizadas por medio de nuestros centros binacionales— hacen avanzar estos objetivos y representan una importante rentabilidad de nuestra inversión. Actualmente estamos explorando las posibilidades de ampliar de modo significativo estos programas. Incluir en la corriente económica principal a los grupos tradicionalmente marginados es un elemento fundamental para el crecimiento económico. La iniciativa de Caminos hacia la Prosperidad en las Américas, que hemos reorganizado como una plataforma estratégica para el fomento del desarrollo sostenible, la creación de capacidad comercial y la competitividad regional, es también clave para promover un crecimiento económico más equitativo. Esta iniciativa, que incluye a aquellos países del hemisferio que están comprometidos

*a mantener economías de comercio y mercado, consta de diversos programas que contribuyen a asegurar que los beneficios del comercio y el crecimiento económico se distribuyan equitativamente entre todos los sectores de la sociedad. A pesar del crecimiento macroeconómico, la pobreza y la desigualdad de ingresos continúan siendo problemas importantes en este hemisferio. Los países de Caminos comparten el compromiso de fomentar una prosperidad más inclusiva e instituciones democráticas más receptivas.*⁵

Las declaraciones transcritas en el párrafo anterior no parecen contener nada extravagante. Parecen estar a tono con las recomendaciones que hemos escuchado en los últimos tiempos referidos al desarrollo. Nada revolucionario o transformador en un contexto en el cual Estados Unidos se muestra incapaz para superar la presente crisis a la que ha arrastrado a buena parte del planeta.

Como es costumbre, con sus variantes e incidentes, con independencia de la procedencia del partido en el poder –Demócrata o Republicano–, los énfasis varían dentro de ciertos rangos. Sin embargo, en la actualidad los programas diseñados para el resto del continente a veces transparentan sus intenciones. Otro párrafo de la misma comparecencia de Secretario Valenzuela es particularmente interesante:

El aumento de la cooperación en la ciencia cumple con objetivos de desarrollo claves para los países de la región, pero también beneficia directamente la economía de Estados Unidos. Los países de América Latina y del Caribe no solamente miran a Estados Unidos como líder en sus actividades de ciencia y tecnología, sino que además somos su mayor socio comercial, su mayor fuente de inversión extranjera directa y nuestras universidades son destino de muchos de los mejores y más brillantes estudiantes latinoamericanos. Invertir en cooperación en materia de ciencia y tecnología en América Latina hoy día fortalecerá nuestras universidades e instituciones de investigación en Estados Unidos, y una vez superada la crisis económica inmediata, ayudará a las empresas estadounidenses a posicionarse en las industrias innovadoras del futuro, desde la energía limpia hasta la biotecnología. Producir prosperidad y crecimiento económico para algunos de nuestros socios comerciales más fuertes también tendrá un impacto positivo para los exportadores tradicionales de Estados Unidos.

Acá las evidencias saltan a la vista. Los programas norteamericanos tienen objetivos claros. Tomemos un extracto uniendo algunos de sus contenidos: *Invertir en materia de ciencia y tecnología, una vez superada la crisis, ayudará a las empresas estadounidenses a posesionarse*

en las industrias innovadoras del futuro, desde la energía limpia hasta la biotecnología. Esto tal vez debiéramos subrayarlo para tenerlo en presente a la hora de responder pregunta básica: ¿Quién gana y quién pierde asumiendo sus proyectos? O más profundamente con esas iniciativas ¿es posible construir un desarrollo armónico con nuestros vecinos? Me parece que es hora de dar un giro, concediendo sin ceder, negociar y arreglar las asimetrías sociales que acarrear problemas consigo dentro y fuera de nuestras regiones.

Ahora volvamos las miradas en dirección de la cintura americana para destacar un solo hecho relevante: la ampliación del Canal de Panamá. Esta es una iniciativa en curso que habrá de afectar a todo el Golfo-Caribe incluyendo a la Florida y áreas aledañas a Houston. El PPP, como lo hemos dicho antes no está archivado, avanza por la vía del control de migraciones en dirección del Norte, las rutas de narcotráfico, pero sobre todo reorganizando las vías de comunicación abarcando desde telefonía hasta carreteras, puertos y aeropuertos. Panamá y no México se ha constituido en un polo regional captador de inversiones tan sólo para facilitar el tránsito de mercancías de Oriente a Occidente y viceversa.

Tenemos ante nosotros un ramillete de fuerzas motrices del sistema que avanzan atrapando mercados y remodelando orientaciones geográficas. Ante tales fuerzas es tiempo de cambiar las estrategias creando sinergias a la vez que capacitando, organizando y flexibilizando a los actores sociales, si nuestro interés es concentrarnos en modificar el sentido de las *espacialidades* históricas que han impedido un desarrollo armónico entre nuestros pueblos y naciones, teniendo como horizonte las capacidades humanas y los recursos naturales que poseemos y podemos desarrollar. Destejer las formas de concentración del capital impuestas por Estado Unidos a través del manejo de las finanzas, así como las formas de dominación ideológica (las nuevas iglesias, los medios de comunicación masiva, p.e.) y cultural, son retos exigentes de paciencia, imaginación y concertación política. Ya que no sólo entran en el juego aspectos científicos, tecnológicos, sino culturales y de soberanía nacional estratégica.

En materia de seguridad hemisférica destaca regionalmente el diseño norteamericano.

Valenzuela *dixit*:

Diversas alianzas de seguridad en la región, como por ejemplo la Iniciativa de Mérida, la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) y la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), pretenden fortalecer la capacidad de los socios para luchar contra la delincuencia transnacional, proteger a los ciudadanos y evitar la diseminación de productos ilegales y de violencia en Estados Unidos. En el proceso, estas alianzas están transformando las relaciones, al lograr mayor cooperación y confianza entre esos países y Estados Unidos, así como entre los países asociados. Estados Unidos y México han formado una fuerte alianza dirigida a mejorar la seguridad ciudadana y luchar contra la delincuencia organizada y las organizaciones del narcotráfico.

Podemos observar en éste caso que tanto el diagnóstico como las soluciones a los problemas de seguridad son compartidos por las elites regionales. Dos verdades encerradas en su discurso dan continuidad a sus iniciativas. Una de ellas es fortalecer la capacidad de los socios para luchar contra la delincuencia transnacional con la finalidad de proteger a los ciudadanos y evitar la diseminación de productos ilegales y violencia en Estados Unidos. Otra está relacionada con las alianzas que están transformando las relaciones entre los países asociados. Sin embargo, en estos discursos no hallamos ni una alusión a la producción y venta de armas, ni al papel de consumidor principal de productos nocivos e ilegales. ¿Pretende su discurso engañarnos o es acaso sólo fachada moralina para actuar unilateralmente a su antojo?

La seguridad pasa ineluctablemente por el control financiero y ellos lo saben muy bien, tanto como por el control social de las conciencias en donde igual de relevantes son las congregaciones religiosas como los *mass media*, con los cuales se construyen igualmente modas, gustos consumistas y actitudes políticas.

En este ambiente es indispensable voltear las miradas en dirección del Sur. Otra de nuestras necesarias miradas se extiende hacia el Sur y no sólo continental. África es el telón de fondo de todos los porvenires, sin dejar de considerar ese otro transversal que empuja sin cesar desde finales de los años setenta del siglo pasado. Los ahora englobados en ese conjunto conocido con las siglas que los une: Brasil-Rusia-China (BRICS). Pero antes pensemos al Sur de la mano de Manuel Vázquez Montalván:

La idea de que el Sur existe, de que el Sur es posible, no brota de la nada, sino de unas condiciones materiales que hacen posible su conciencia, pero también su contrario. Está por decidir si los seres de millones sometidos a la dictadura del Norte y a las peores consecuencias de sus reglas van a someterse al principio de que es preferible lo malo conocido al peor por conocer, o van a generar un movimiento de larga marcha hacia otro proyecto, hacia ese Sur codificado por las necesidades reales de la mayoría, en las que se cuentan todas las libertades que ya hemos censado: la de comer, la de saber, la de amar, la de ser lo más parecido posibles a lo que queremos ser. Ese Norte nos prepara una espada de Damocles tecnológica que nos dividirá en útiles e inútiles y jugará a hacernos entrar y salir de un mercado de trabajo, de ese gran mercado de la realidad que es el trabajo. Ese Norte no está dotado para que cada hombre tenga un pedazo de realidad entre las manos, sino que basa su capacidad de existencia y supervivencia en todos los salarios del miedo.

Pero el Sur es también una solución diferenciada y distanciada del Norte sin renunciar a él. Fue en el Sur en donde se le dio al traste al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en donde se continuó impulsando en ciertos países tratados de libre comercio con Estados Unidos. Entre ellos Colombia, Perú y Chile. No obstante, las iniciativas propias avanzan con empeños serios, varios de los firmantes de tratados comerciales con EU están participando inclusivamente en los esfuerzos de integración regional no sólo económica y México ha sido frecuentemente invitado a participar en varios de ellos.

Entre las más claras formas de integración regional destacan: Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), Petrocaribe, Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELA). Todas esas iniciativas destacan la importancia de unir potencialidades ante el inminente declive económico norteamericano. El ALBA, por ejemplo ha ampliado su radio de acciones en el Caribe y ha impulsado proyectos de consideración relacionados con la refinación del petróleo en Nicaragua, con vistas a constituirse en proveedor de derivados del petróleo en una zona estratégica donde las haya.

¿Es posible construir sinergias apropiadas para ubicar las potencialidades estratégicas de Veracruz siendo un estado federado atento a las prioridades nacionales? ¿Cuánta autonomía de maniobras posee una entidad federativa a la hora de velar por sus singularidades? ¿Cómo construir un desarrollo alternativo lejos del modelo neoliberal?

A estas preguntas podremos adelantar algunas respuestas posibles considerando la complejidad social involucrada en el rediseño de una estrategia alternativa de desarrollo, es responsabilidad de todas las generaciones y sectores de la sociedad, asumir los impostergables retos del presente para construir futuros alternativos. Uno de los procedimientos más provechosos será sin duda reconstruir nuestra memoria colectiva. Lo cual significa recoger nuestras experiencias buenas, malas o bizarras, para unir las a nuestros registros culturales desde los cuales pensamos y reelaboramos casi todos los aspectos de la vida. A la par impulsar iniciativas que recuperen la autosuficiencia alimentaria, promuevan la refinación petrolera par dejar de importar derivados combustibles y hacernos cargo ciudadano de la seguridad pública, el saneamiento del medio y el desarrollo humano sustentable.

Conclusiones

El *main curse* de la estrategia de desarrollo regional es visible en las diferentes *espacialidades* surgidas de la organización material dominante. Dicho de otra manera, durante siglos estuvimos *orientados* para pasar a estar *norteados*, en ambos casos las diferencias se reducen a la velocidad de extracción de las riquezas y su destino: así mismo la exclusión social fue y ha sido la constante, las variantes residen en el diseño de iniciativas con las que se está fraguando el futuro, en las que sin dudar Estados Unidos es el gran *atractor* dominante del que no es fácil librarse por sus fuertes tendencias a replicarse.

En todos los casos y en todas las épocas vaciarnos al exterior ha sido la norma. La historia económica muestra que las exportaciones desde los tiempos de David Ricardo suponían beneficios enormes para los exportadores. Sólo que las variantes fueron pocas y los países latinoamericanos asistimos protegidos o subsidiados, pulverizados con producciones similares a los mercados mundiales. Los cultivos de plantación han sido una de las grandes lecciones de nuestra historia contemporánea a las que la respuesta es la organización que no existe. Las exportaciones de materias primas continúan siendo rubros importantes para nosotros, compitiendo su importancia económica con las remesas enviadas por los migrantes que remiten parte de sus salarios que alimentan tanto a sus familiares como a los circuitos financieros

imperantes. Las *espacialidades* sin embargo se abren a los más insospechados ambientes humanos, biológicos, naturales y geoespaciales.

El conjunto de nuestras experiencias dejan pocos escenarios posibles. Uno de ellos es sin duda tornar más inclusivos los beneficios del desarrollo para impulsar la demanda interna y desarrollar las fuerzas productivas. Otro sería mantenerse en la inercia del desarrollo depredador norteamericano, como lo han hecho los gobiernos neoliberales con los resultados a la vista. Una más sería abrirnos al intercambio intercontinental mirando a América Latina y al Caribe, en un sentido; pero igualmente es necesario ver en dirección de los países de Asia y el Pacífico. Nuestras miradas de momento se ven obligadas a asumir el reto de continuar concentrados en un solo punto de fuga o acometer todas las miradas alternativas posibles para pensar y repensar las geopolíticas actuales de una región como la veracruzana en el contexto del Golfo-Caribe.

Cambiar el sentido del desarrollo para convertirlo en más humano es ahora una exigencia en todos los órdenes, como el de los jóvenes ven clausurado su futuro y obligados a fugarse por cualquier medio a su alcance. Es responsabilidad de todas las generaciones y sectores de la sociedad asumir los impostergables retos del presente. Es necesario darle más preeminencia al desarrollo armónico social y ambiental, tanto como a todas aquellas iniciativas que permitan recuperar nuestra autosuficiencia en campos claves: alimentario, energético, administración de justicia y seguridad.

Entre las lecciones importantes del curso del desarrollo veracruzano es conveniente asumir que su rediseño es además de necesario y sumamente complejo. A riesgo de repetirlo, es imprescindible, si se quiere salir del marasmo neoliberal, acometer los problemas derivados de la exclusión social, desinhibir las migraciones de jóvenes, promover mejores precios y salarios a los productos y fuerza de trabajo, detener la destrucción de recursos y garantizar la eficiencia alimentaria, tornar la educación para todas las edades en una necesidad fundamental para asumir los retos del desarrollo: todo ello es indispensable para incentivar el desarrollo armónico.

La población en general o como gustan decir los medios de comunicación, la sociedad civil, no ha sido debidamente enterada de los efectos y beneficios que pudieran acarrear las iniciativas gubernamentales reducidas a *slogans* populistas. Por lo tanto están cada vez menos interesados en

participar activamente en los procesos de desarrollo regional, confinando a las grandes mayorías a ser meros receptáculos de programas como el de oportunidades y otras dádivas.

El diseño de una o varias estrategias de desarrollo para Veracruz pasa por la promoción y el fomento de diagnósticos honestos, capaces de mostrar debilidades y potencialidades, tensiones y contradicciones, coyunturas y estructuras, etc. Sobre la base de aceptar que la organización material veracruzana está en crisis: la economía, la sociedad y sus expresiones políticas resultado de largos procesos transgeneracionales pueden ser superables. El desarrollo armónico y el diseño de estrategias alternativas son responsabilidad de toda la población y debiéramos pugnar para que éste fuera incluyente, participativo, democrático y respetuoso de los registros culturales todavía vivos.

Tenemos la oportunidad de mirar en distintas direcciones: El Golfo-Caribe, la Unión Europea, Asia-Pacífico, en dirección de los BRICS o hacia el Sur que tanto historial nos une. Experiencias y no modelos, tienen que ser la pauta. Trabajo colectivo y no diseños de escritorio para poder aprovechar potencialidades y servirnos de nuestros incompletos saberes. Rediseño de políticas públicas y no meros administradores de las decisiones centralizadas, más gobierno y menos administración puede ser otra de las claves.

Bibliografía

- Arrighi, Giovanni (1999), *El largo siglo XX*, Akal, Madrid
- Ceceña Martorella, Ana Esther (2007), “Estrategias de dominación en América Latina” en *TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad*, Vol. 1, N° 1, <http://www.eumed.net/rev/tepyys/01/aec-1.htm>
- García Aguirre, Feliciano (2011), “Economía veracruzana del siglo XX”, en Aguilar Sánchez, Martín y Juan Ortiz Escamilla, Coordinadores, *Historia general de Veracruz*, Secretaría de Educación, Gobierno del Estado de Veracruz, Xalapa, Ver.
- ----- (2008), “Espacio y medioambiente: Transformación en curso”, Elías
- Caro, Jorge Enrique, Coordinador, *Hombre, espacio y medio ambiente*, Universidad del Magdalena, Santa Marta, Colombia.
- ----- (2007, a), *Atrapados por la modernidad. La erosión del espacio y el tiempo*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.
- ----- (2007, b), “La política económica del actual régimen y el PPP”,
- Pohlenz C., Juan y Juan Manuel Sandoval P., Compiladores, *El Plan Puebla-Panamá ¿Integración para el desarrollo?*, Universidad Intercultural de Chiapas, Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos A.C., San Cristóbal, Chiapas.

- ----- (2007, c), “Después de Irak a la deriva”, en *TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad*, Vol. 1, N° 2, <http://www.eumed.net/rev/tepys/02/fga-2.htm>
- ----- (2007, d), "Elementos de una estrategia de desarrollo insostenible" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 80, <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/>
- ----- (2005), “Reconfiguración regional de la cintura americana”, *Ulúa*, IIHS, UV, Año 3, No. 5, Enero-Junio, Xalapa, Ver., pp 165-185
- ----- (2005), “Fuga hacia adelante. Desarrollo de la decadencia”, en *TEPYS, Textos de Economía, Paz y Seguridad*, Vol. 1, N° 1, <http://www.eumed.net>
- ----- (2003), “El complejo espaciotemporal: un problema mayor en las ciencias sociales”, *Ulúa*, IIHS, UV, Año1, Número1, Enero-junio, Xalapa, Ver., pp. 197-239
- Ita Rubio, Lourdes (2003), “Los puertos novohispanos, su hinterland y su forenland durante el siglo XVI”, en Lavandazo, Marco Antonio, *Territorio, frontera y región en la historia de América Siglos XVI al XX*, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Notas.

¹ Cuando hablamos de geografía en el presente texto, referimos todos aquellos procesos sociohistóricos que otorgan sentido al uso de los recursos naturales, a los procesos de trabajo y profundidad a los procesos sociales de desarrollo, en los cuales están presentes desde luego, los procesos y luchas políticas que inciden en la organización material de los habitantes de cada uno de los territorios. La geografía en este caso, adquiere relevancia desde el instante mismo en que los humanos nombran, califican y geográfian territorios, usan recursos naturales disponibles *especializando* su accionar. Por ello en las transformaciones históricas - de todos y cada uno de los sujetos sociales que intervienen en dichos procesos-, son primordiales las temporalidades que refieren *tempos* -que como ritmos- influyentes son a la vez que influenciados por las actividades humanas.

² La importancia de la región Coatzacoalcos – Minatitlán continúa viva. El actual gobierno de Veracruz promueve inversiones para el desarrollo del proyecto Etileno XXI. La Jornada, 4.8.2011

³ Hacia finales del siglo XX Giovanni Arrighi (1999:427) afirmaba: “Cada uno de los sucesivos ciclos sistémicos de acumulación que han definido el destino del mundo occidental se ha fundamentado en la formación de bloques territorialista-capitalistas cada vez más poderosos de organizaciones gubernamentales y empresariales, dotados con mayores recursos que el bloque precedente, para ampliar el radio de acción espacial y funcional de la economía-mundo capitalista. La situación hoy parece ser tal que este proceso evolutivo ha alcanzado o está a punto de alcanzar sus límites.”

⁴ Se recomienda visitar el sitio: www.ciepac.org/temas/ppp.php, que es uno de los que mejor han dado seguimiento a dicha iniciativa.

⁵ Declaraciones ante la Subcomisión para el Hemisferio Occidental de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, Washington, DC, 2010. <http://www.america.gov/esp>

Veracruz: Hacer política es tarea de todos

Alma Rosa Hernández Escobar²

Abstract

Se plantean cinco grandes líneas de acción de la Agenda Legislativa de los diferentes grupos parlamentarios del Congreso Local, del resto de los Poderes de Gobierno y de la sociedad civil organizada. Estas líneas expresan acciones necesarias para el desarrollo del Estado, como el fortalecimiento de la seguridad pública, una policía y un mando único de gobernabilidad en todo el país, el ordenamiento y actualización responsable del catastro para un estricto control del desarrollo urbano, y la necesaria tarea de evaluar la fortaleza técnica de los atlas de riesgo para prevenir siniestros naturales. Asimismo, respecto al manejo responsable de las finanzas públicas, se señala que es obligación del Poder Legislativo generar las condiciones que permitan en su totalidad, re-estructurar la deuda pública pero más aún, ordenar una investigación disciplinada y apegada a derecho, para sancionar y castigar a quien haya incurrido en daños patrimoniales.

² Diputada Local. Presidenta de la Comisión Permanente de Protección Civil. arhernandez@legisver.gob.mx

Introducción:

Hegel ha presentado la filosofía como el saber de lo real, que da cuenta de lo que es y no de lo que debe ser. Sin embargo, Hegel ofrece en su tratado una concepción del Estado tan perfecta, que es difícil, por no decir imposible, reconocerla como efectivamente existente, no sólo en los Estados de su época y en los precedentes, sino también en los posteriores y actuales. Independientemente de la interesante cuestión filosófica que queda abierta, me parece importante, en la práctica, preguntarse en los tiempos que corren, si las Diputadas y Diputados de todas las corrientes políticas representadas en la Sexagésima Segunda Legislatura de Veracruz; estamos dispuestos, a unificar esfuerzos en los temas de interés que prevalecen en nuestra entidad veracruzana como:

1. El Fortalecimiento de la Seguridad Pública, en donde se está analizando si mediante una evaluación y control de confianza es incrementado el número de elementos en los cuadros de seguridad;
2. En el ámbito de la Procuración de Justicia, las circunstancias de violencia e intereses de grupos delictivos, nos alertan a generar las condiciones políticas a nivel nacional, que nos permitan una Policía Única y un Mando Único de gobernabilidad;
3. En materia de Protección Civil, el esfuerzo va en el sentido de consolidar una cultura de la prevención y la cooperación permanente de los sectores públicos y privados que permitan el ordenamiento y actualización responsable del Catastro, que se traduzca en un estricto control del desarrollo urbano, además; como tarea en lo particular, es necesario evaluar si en la realidad; los Atlas de Riesgo, tienen la fortaleza técnica para prevenir el siniestro;
4. Hablando del manejo responsable de las Finanzas Públicas, es obligación del Poder Legislativo generar las condiciones que permitan en su totalidad, re-estructurar la deuda pública pero más aún; ordenar una investigación disciplinada y apegada a derecho, para

sancionar y castigar con todo el peso de la Ley a quien haya incurrido en dolosos daños patrimoniales por parte de la esfera gubernamental del pasado fuese en el Poder Ejecutivo, Legislativo o incluso el Judicial; lo anterior, sin descuidar los mecanismos de control y vigilancia estrictos apegados a las leyes de la Gestión Pública;

5. Finalmente los 50 diputados que representamos el Poder Legislativo, estamos obligados a hacer un auto-examen crítico, para saber si estamos haciendo bien nuestro trabajo y que este se vea reflejado en mejorar la percepción que la población tiene hacia nosotros y por inercia de la ya desgastada imagen de la calidad de los servicios públicos que ofrece el aparato gubernamental.

Estos temas que estamos obligados a unificar esfuerzos no deberían ser solo de la Agenda Legislativa de los diferentes grupos parlamentarios, si no de la coordinación ordenada entre los tres Poderes de Gobierno y de la sociedad civil organizada.

Desarrollo:

Hoy día existen mecanismos democráticos que permiten la legitimidad del puesto, sin embargo se ven tentadas por la corrupción o los intereses personales, aun existe aplicable la tesis súper-estructuralistas en la que se estudia la explicación sobre la forma de actuar en el nivel político y en la lucha por el poder.

Gran importancia merece observar que muchos países son controlados a consecuencia de la debilidad económica y de la falta de capacidad y planeación en el desarrollo de la innovación gubernamental.

En la compleja transición que representa la posmodernidad y la globalización, son los valores democráticos los que permiten vislumbrar una idea renovada del bien social del que se desprenden los bienes particulares, que reciben consensos suficientes para fundamentar las

conductas de gobernantes y gobernados y dar legitimidad ética al modelo de desarrollo, en todas su dimensiones y a la actuación de las instituciones como tal.

Hoy la sociedad tiene una responsabilidad muy grande pues es una población con mayor oportunidad de conocimiento, cultural, tecnológico y laboral; no es un ser aislado como se quiere presentar, más bien se ha convertido en un agente de cambio y por lo tanto es responsable directo pues todo lo que suceda a su alrededor le afecta en sus emociones. El tener memoria histórica nos obliga a comprender los cambios que hemos vivido y de los cuales nosotros directamente e inconscientemente hemos propiciado.

Y es que la realidad de hoy, nos obliga a enfrentar con responsabilidad y con madurez política; los problemas económicos que atraviesa el Gobierno del estado de Veracruz, en donde la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para fortalecer las Finanzas Publicas y de esa manera alcanzar una verdadera reducción de la desigualdad social. En todo caso, parte de nuestra tarea legislativa tendría que unirse también a una dimensión de intercomunicación y reconocimiento entre gobierno y sociedad civil.

Para ello se tendría que hacer un cambio real en las relaciones de poder puesto que en estos tiempos se ha comprobado que existe una modernización en la política, es decir, la población es cada vez más participativa y activa en todos los temas políticos. Ahora con el nuevo fenómeno de la Sociedad Civil Organizada podemos dar testimonio del nuevo rumbo que se la ha dado al comportamiento electoral en las últimas décadas para finalizar y ser parte de la nueva etapa político-social; luego entonces, el ciudadano debe tomar conciencia y reaccionar sobre su actuar porque es un ser que es parte del cambio puesto que el mismo lo ha transformado ya que, el mundo avanza a pasos agigantados, y las economías crecen abruptamente y los adelantos en la ciencia y la salud son cada vez más exactos, pero aun en muchos sectores de la sociedad se ve lejos la incursión hacia este campo de la posmodernidad pues pareciera que el tiempo se detiene ante la pobreza extrema que en muchos lugares de Veracruz prevalece aun y los servicios tan elementales como: agua, luz, drenaje, educación, salud, empleo y vivienda son urgentes.

Conclusiones:

Para concluir, es preciso dejar en claro que es urgente un acuerdo civilizado en nuestro sistema de partidos políticos, los ciudadanos no podemos seguir rodeados de ese círculo vicioso de las descalificaciones unos contra otros, el fuego amigo, el desequilibrio entre lo que dice su ideología y lo que hacen sus dirigentes; porque de estas noticias están llenos todos los días los encabezados de nuestros medios de comunicación.

Se ha perdido la propuesta concreta y la voluntad de transformar la realidad de las familias, y es evidente que hace falta un verdadero Proyecto de Nación que nos obligue a los que estamos involucrados en los puestos de decisión, a dar continuidad en acciones concretas, que nos lleven a un desarrollo con perspectiva de liderazgo internacional; no basta con el sueño de que lleguen las reformas estructurales, ni con los triunfos electorales de un partido mayoritario, ni mucho menos con el endeudamiento excesivo por parte de los estados como justificación de un rescate social; tampoco con la esperanza del alza en el precio y la producción del oro negro, y mucho menos es alentador estar sujetos a la dependencia del trabajo de nuestros compatriotas en la unión americana.

Este país necesita fortalecer esa visión de Estado y asimilar que la calidad educativa no es esta sujeto al secuestro de un sindicato, es necesario que todos los mexicanos construyamos una nación y que primeramente, los políticos antes de cambiar de partido cambien de actitud.

Un legislador tiene que enfrentarse en ocasiones a las descalificaciones de sus compañeros de cámara, a los ataques y aciertos de la prensa, a los reclamos sociales de sus representados, a las visiones distintas de la forma en que se conducen las oficinas de despacho de la Administración Pública Estatal, y si a esto le sumamos las discrepancias que suelen suceder entre un diputado y sus compañeros de grupo o su mismo coordinador del Grupo Legislativo al que este pertenezca, acatando en algunas ocasiones una línea que al final no garantiza que siempre sea la correcta, se está en riesgo de que muchos compañeros o compañeras Diputadas, entren en crisis y se contagien del síndrome del ladrillo; y es que en algunas ocasiones, un legislador a veces está en el lugar adecuado pero en el peor momento político de su estado.

Así que, lo mejor que puede hacer un Legislador es concretar sus ideas, prepararse todos los días en los temas que interesan a su estado y al país mismo, un Legislador tiene la responsabilidad de escuchar consejos y sumarse a gente intelectual y preparada, como esta comunidad científica que hoy me ha honrado en invitarme, porque para construir un Proyecto de Nación no es suficiente un solo sector, es un reto donde hacer política en Veracruz es tarea de todos.

Un rincón cerca del cielo. El sube y baja de riquezas y pobreza.

Francisco Montfort Guillén³

Abstract

Lo que poseemos, más lo que deseamos, evidencia lo que realmente nos hace falta. ¿Porqué en México, entonces, otorgamos más énfasis en lo que no poseemos, es decir, en la pobreza, que mide lo que nos hace falta? ¿Porqué hemos aceptado que somos un país pobre y subdesarrollado? ¿Porqué ha sido creada una cultura que valora desmesuradamente a la pobreza? ¿Es posible estudiar las riquezas mexicanas más allá del concepto de ingresos económicos? Las propuestas metodológicas de Edgar Morin sobre la importancia de la idea de organización parecen pertinentes para redefinir los conceptos de pobreza y riqueza e iniciar una *praxis* que permita reducir una y aumentar la otra. En este esfuerzo, la cultura juega un papel trascendente.

³ Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales de la Universidad Veracruzana. Miembro e Investigador del Consejo Científico del Instituto Internacional para el Pensamiento Complejo, perteneciente al Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo (VRID) de la Universidad del Salvador (USAL). mmonfort@uv.mx / francisco.montfort@gmail.com.

La miseria y la pobreza no generan en nuestra sociedad angustia existencial. Tampoco la riqueza y la abundancia. Asumimos ambas con la resignación propia del cristianismo. Se puede vivir medianamente y caer en la exclusión y en la pobreza con sus humillaciones y sufrimientos. Aún así, es posible construir *Un rincón cerca del cielo* y ser feliz, como Pedro Infante y Marga López. A este despeñadero le puede seguir la opulencia económica y entonces conocer la desgracia y la infelicidad que se muestra en *Ahora soy rico*. Y renunciar a las concesiones del bienestar material para reencontrar el bienestar anímico. Esta visión daña el desarrollo de México. Es obligatorio romper los eslabones de la cadena cultural que asocia subdesarrollo, pobreza, pesimismo, desánimo.

Es necesario hablar de las riquezas. Descubrir las, estudiarlas y apreciarlas. Con este esfuerzo nos encaminamos hacia la revaloración de los seres humanos, los grupos sociales y sociedades enteras que no sólo viven con carencias, sino que sufren el estigma de su condición. La necesidad de justicia para disminuir desigualdades requiere otro punto de apoyo que complemente la visión de las pobrezas. Consideramos factible romper con esa artificial separación y sobrepasar las ideas y las acciones de los círculos autónomos de la pobreza y la riqueza y reconocer que en la realidad pobreza y riqueza están indisolublemente unidos en una espiral en perpetuo movimiento. El intento de K. Marx, sustentado en el análisis del trabajo y en su teoría del valor, para descubrir las relaciones entre riqueza y miseria, puede ser retomado con otros elementos teóricos y empíricos. El paso inicial es complementar los avances en el estudio de las pobrezas o pobreza multidimensional, con el estudio de las riquezas o riqueza multidimensional.

Sin eludir la influencia determinante de los ingresos es factible que podamos encontrar otros elementos que culturalmente no prejuzguen el estatus de personas y sociedades. Si complejizamos la idea de riqueza, de tal suerte que encontremos los factores que hacen ser a las personas y sociedades ricas en alguna medida, y que esa riqueza sea valorada como patrimonio digno de ser respetado, complementado y enriquecido podremos avanzar hacia mejores esfuerzos para mejorar sus condiciones de vida.

Digamos que el desafío es sobrepasar la descripción de los elementos cuantitativos que en una sociedad definen a las personas como miserables o pobres, ricos u opulentos, e identificar los factores determinantes de que sus riquezas no puedan florecer tanto como son sus deseos. Este tránsito exige reconceptualizar las ideas mismas de pobreza y riqueza.

De este esfuerzo damos cuenta en las páginas siguientes. Veracruz es considerado por sus habitantes como un territorio de abundantes riquezas naturales y culturales. ¿Por qué esas riquezas no han sido traducidas en abundancias personales y sociales para todos sus habitantes? ¿Cuáles son esas riquezas? ¿Cómo identificarlas? De acuerdo al *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL 2010), el porcentaje de veracruzanos catalogados como «Población no pobre multidimensional» es de 49.3%, subdivididos en «Población no pobre multidimensional y no vulnerable» 13.0%; «Población vulnerable por carencias sociales» 33.2%; «Población vulnerable por ingresos» 3.1%. De acuerdo a esta visión, debemos dar prioridad a su complemento, la considerada «Población en situación de pobreza multidimensional» que representa el restante 50.7% y se subdivide en «Población pobre multidimensional moderada» 35% y en «Población pobre multidimensional extrema» 15.7%.

Con esta visión el objetivo sería quitarle peso al lado de los sí pobres para que la balanza se inclinara favorablemente del lado de la justicia o de los no pobres. El razonamiento es teóricamente correcto, sin embargo es necesario recordar que los procesos y las relaciones sociales son dinámicos, y tanto la pobreza como la riqueza varían de acuerdo a la edad, el sexo, la escolaridad, el sector productivo, el ambiente geográfico y muchos más factores que provocan la entrada y salida a esos dos grupos.

Existe otra dificultad a resolver. Los sí pobres ¿carecen por completo de riquezas en tanto seres humanos, no cuentan con ninguna riqueza natural en su entorno, sus organizaciones productivas o sus empleos forman parte de una empresa o una institución totalmente ineficiente, ineficaz, improductiva? ¿La sociedad no valora sus riquezas y tampoco les ofrece las posibilidades de convertirlas en bienestar material y emocional? Los no pobres ¿han podido explotar cabalmente sus potencialidades individuales y grupales de acuerdo a sus deseos? ¿Es posible mejorar sus riquezas y por consiguiente su bienestar y su realización personal?

A lo que se desea, como persona o como grupo social, se le debe restar lo que ya se tiene para saber lo que hace falta. En esta ecuación elemental muchas veces se pasa por alto lo que se posee y si es útil a los propósitos que cada uno busca conseguir. Los estudios sobre la pobreza ponen énfasis en lo que falta, en lo que no se tiene, predefinido por otra parte, de acuerdo a un sistema ideal de justicia, o definido externamente por el Estado o una persona o grupo dominante, para las personas o grupos a los que se quiere beneficiar. En cualquier caso, lo más importante es conocer lo que ya se tiene y lo que se desea conseguir para libremente construir el proyecto de vida que mejor se valora. Sobre esta base no existiría o sería menos determinante la minusvalía de los saberes y patrimonios autóctonos y el prejuicio sobre los comportamientos de los poseedores de las culturas populares para incorporarse a la cultura dominante. Reconocer sus capitales, tamaño y variedad, es el paso inicial para crear y recrear sus riquezas en los límites deseados por cada persona y grupo social.

Los estudios sobre medición multidimensional de la pobreza, las investigaciones sobre desarrollo humano y los ensayos sobre competitividad proporcionan la base inicial de datos para conocer acerca de los capitales o riquezas que poseen los ciudadanos y los grupos sociales veracruzanos. En este escrito no se presentan cifras. Sólo se llama la atención sobre el interés desmedido por resaltar la pobreza del país y las fuentes culturales que han permitido que la pobreza sea socialmente aceptada como un mal inevitable. Asimismo se ofrecen conceptos distintos sobre pobreza y riqueza sustentados en los aportes metodológicos de Edgar Morin sobre la importancia de la organización viviente como base de la vida natural, individual, social y cultural. Sobre esta base se intentará después, en otro estudio, ofrecer un panorama de los capitales o riquezas de los veracruzanos. Las bases conceptuales fueron retomadas de un ensayo anterior que publiqué en el proyecto de libro colectivo: *La emergencia de los enfoques de la complejidad en América Latina. Desafíos, contribuciones y compromisos para abordar los problemas complejos del siglo XXI*, convocado por la Comunidad de Pensamiento Complejo. Buenos Aires. Argentina. El artículo lleva por título *La riqueza para todos: ¿realización colectiva o logro individual? Aplicación del método de la complejidad al problema de la desigualdad y la pobreza en América Latina*, en colaboración con el Maestro José Ignacio Flores Cerdán.

Nosotros los pobres. La pobreza del concepto de pobreza

ha sido consolidado como factor definitorio de naciones completas. Sus orígenes son múltiples, y sus consecuencias, mutilantes para la comprensión de la condición de la vida humana. Porque no ha existido sociedad sin pobreza. Porque ésta no es reducible a un simple problema de ingresos monetarios.

El concepto de pobreza ha sido reducido hasta evocar un estado individual lastimoso, estático, cosificado. Denota menos una situación individual y social y más un estado natural fruto de un *deus ex-machine*: el mercado, el capital financiero, el neoliberalismo. En el mundo religioso fue convertida, la pobreza, en causa suprema para la práctica de la caridad, de la benevolencia, del altruismo, la beneficencia. El Estado, y más específicamente los gobiernos, incorporaron en sus ofertas políticas y a sus acciones de gobierno políticas de ayuda social para atemperar desigualdades y mitigar pobreza.

El concepto de pobreza también padece desmigajamiento. Estudios recientes han redefinido el concepto de pobreza y lo han subdividido. Ahora, de acuerdo entre otros con "*Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*" (Alkire 2010), existen diversas categorías de pobreza. Desde la más terrible, la de salud (nutrición y mortalidad infantil), hasta la menos dolorosa, la de nivel de vida (combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso, bienes), pasando por la educación (años de instrucción y matrícula escolar) (Alkire 2010). Un hogar es pobre en múltiples dimensiones cuando padece carencias en al menos dos de los seis indicadores.

Esta conceptualización es un gran avance en el diseño de políticas públicas. No obstante, sigue obscurecido por las ideologías políticas y religiosas que bloquean la consideración del ser humano como individuo digno y activo. La pobreza sigue parasitada por una concepción en tanto estado natural estático y separado de su entorno, una situación desconectada de las riquezas. Es vista como resultado o efecto de procesos abstractos e injustos, moral y éticamente, sin conexión con las relaciones dialógicas del poder político y económico.

Nadie desea estar pobre. *En la pobreza se está*. La muy baja renta real *per cápita* es la referencia que intenta cuantificar el malestar humano. O sea, *las personas están en condiciones de pobreza* cuando tienen poco, casi nada de bienes materiales y servicios para satisfacer sus necesidades. En

fin, se *está pobre* en suficiencia de bienes o servicios externos, por causas, la mayor de las veces, casi siempre fuera de control de quien está desprovisto de algo. De ahí que *estar verdaderamente pobre es algo involuntario, algo no deseado aunque potencialmente temporal y reversible*. *Estar pobre* es una condición que varía con en el entorno natural, con el medio antropológico, con la edad, con el sexo, con la raza. *Estar en la pobreza* tiene potencialmente solución en un marco capaz de restringir severamente, no la riqueza y ni siquiera la pobreza, sino la desigualdad.

Casi ningún ser humano *es pobre*, a menos que no funcione su cerebro o una grave enfermedad paralice su cuerpo. En el tránsito de *ser rico* de, hacia *estar pobre en*, radica la posibilidad teórica y práctica de iniciar la construcción de un enfoque que, partiendo del ser humano, pueda encaminarnos hacia una preocupación generalizada de fomentar la prosperidad de individuos y grupos sociales.

A quienes están en la pobreza se les puede ayudar. Es más difícil auxiliar a quienes son *pobres de*. *Ser pobre* evoca ideas de desfallecimiento, debilitamiento. El *ser pobres* languidece a las personas, las marchita y puede conducirlos a la desdicha, al infortunio, a tocar fondo, en fin, a la esterilidad física o intelectual.

Pobres de los pobres

que tras esa categoría dejan de percibir los procesos que co-determinan su condición. La pobreza ha sido convertida en una categoría maestra, una abstracción: un dato econométrico estático. Es una palabra que ilumina situaciones no deseadas, pero oculta sus esencias. Ubicada en el contexto de la organización de la vida y de la sociedad, *la pobreza puede ser definida como resultado negativo de la organización y, por lo tanto, es un constreñimiento: un exceso de orden o un exceso de desorganización*.

La organización forma la arquitectura de los constreñimientos, es decir de las pobreza. Destaca entre ellas la *explotación* en el sentido limitado de alienación. Es el “constreñimiento del todo que inhibe cualidades, pérdida de autonomía, subempleo de aptitudes” individuales y sociales. De aquí la obligación de reintroducir la reflexión sobre la reorganización del trabajo o sea la auto organización de las actividades vivientes. La idea clave de “energía en tanto aptitud para efectuar

un trabajo organizado”; y los conceptos de centralización, jerarquía, especialización o sea constreñimientos específicos.

Así, con el constreñimiento de la *explotación*, la organización entreteje los constreñimientos de *servidumbre* y *alienación*. Son éstas, y no sólo un bajo ingreso, las esencias de los constreñimientos, es decir, de las pobrezas: *Si la servidumbre es lo que impide que un viviente realice sus finalidades propias, si la explotación es la obligación hecha a un ser viviente, para que consagre sus recursos energéticos y organizacionales en provecho de otros seres o entidades que le constriñen, si la alienación es la desposesión de sí en provecho de lo que es extraño a sí, entonces cada ser viviente, en cierta forma, está sometido a la servidumbre, está alienado, explotado permanentemente no sólo por otros seres vivientes, sino también por el Todo Eco-Organizador en tanto que Todo, que le hace pagar sus prestaciones en constreñimientos opresivos* (Morin 2009: 78-79).

La pobreza es un concepto núcleo, que aglutina diferentes constreñimientos; exceso de orden o demasiada desorganización; sojuzgamiento; servidumbres, explotación, alienación; disociación entre sociedad y naturaleza, entre individuos y sociedad, entre sociedad y cultura; insuficiencia de competitividad y de calidad de vida.

Aquí nos tocó vivir,

en México, en donde la pobreza es más que un problema económico y político de distribución desigual de las riquezas producidas. Significa algo más que la demostración de límites e incapacidades organizacionales para generar de manera competitiva abundancia de bienes y servicios de gran calidad. Ha sido constituida como integrante de la cultura mexicana. Forma parte de nuestras formas de sobrevivencia y reproduce las formas de perpetuación de la inequitativa distribución de las riquezas. Nos proporciona conocimientos, modos de vida y mitos. En la pobreza encontramos «saberes, destrezas, reglas, estrategias, hábitos, costumbres, normas, prohibiciones, creencias, ritos, valores, adquisiciones que se perpetúan de generación en generación, se reproducen en cada individuo y mantienen, por generación y regeneración, la complejidad individual y social» tal y como define Edgar Morin a la cultura. (Morin 1973).

La pobreza es cultura. Nuestro origen de sociedad conquistada pesa más en el ánimo nacional que nuestro renacimiento como sociedad independiente. Nuestro desenvolvimiento histórico está marcado por la defensa, la sobrevivencia y la modestia frente a naciones más poderosas. Nuestros valores poco se vinculan con el dominio y las conquistas, los triunfos, las victorias. Cuando éstas llegan son vividas como excepciones, hazañas que salpican de fresca, por su carácter extraordinario, a una sociedad sedienta de reconocimiento, de orgullo, de respeto.

Nuestra cultura occidentalizada se apoya en ideologías subjetivas y religiosas. Nos invaden el pensamiento mágico (la llegada de un presidente milagroso, sabio y honrado que solucionará los problemas del país) las fábulas (el país como cuerno de la abundancia, las riquezas del subsuelo y de la naturaleza como fuentes inagotables de riquezas) que de tanto repetirlas son convertidas en verdades irrefutables y casi en palabras sagradas. Siempre estamos en la búsqueda de evadir nuestras responsabilidades o en la construcción de otros responsables, e inclusive culpables, de nuestros problemas y fracasos. Por lo regular escogemos grandes abstracciones que nos convenzan de su fuerza omnipotente y por lo mismo sean difíciles de combatir, con lo cual siempre tenemos a enemigos poderosos que nos impiden triunfar. La lista de algunos de ellos es, en sí misma, elocuente: el poder imperialista y colonialista, la globalización, el neoliberalismo e internamente la burguesía y más recientemente «la mafia».

El carácter platónico de esta forma de ver la realidad causa estragos. La verdadera realidad se nos hace invisible y lo máspreciado son las ideas, por ejemplo, el diseño de un sistema ideal de justicia o un nuevo proyecto de nación; lo que vale la pena radica en la verdad de las palabras que nos conducirán al paraíso perdido. Forma parte de este dominio idealista de la historia el cristianismo, vehículo privilegiado para reproducir la cultura de la pobreza. Aceptación de la vida tal cual se nos presenta, con sus requisitos de ascetismo, la salvación y recompensa celestial en otra vida, el desprecio por los bienes materiales incluida la vida y el cuerpo humanos.

La influencia de esta visión del mundo no puede ser eliminada, pero sí es factible reducirla. Los largos decenios de formación de las ideas de Patria (en el siglo XIX) y de Nación (en el siglo XX) no tuvieron como finalidad la eliminación de la pobreza y en su horizonte la eliminación de los pobres no representaba un problema específico prioritario de política pública.

Para la Patria y la Nación su sujeto histórico era una entidad mitológica e idealizada: el pueblo. En este proceso histórico predominó el pensamiento cristiano de la redención. (Ricoeur 2009). El porfirismo primero y después el régimen nacional-revolucionario se auto constituyeron como el «eterno antes», el origen de un período de reivindicaciones de justicia y libertad. Impusieron sus gobiernos como el «eterno presente» de realización del bien. Complementaba esta ideología el ofrecimiento, a quienes seguían creyendo en y esperando la justicia, de un «eterno todavía no». (Ricoeur 2009) en tanto antesala hacia la felicidad o cualquier otra recompensa que el régimen político vendía como inminente.

La pobreza, como fruto de una ideología

es investida de un valor positivo, de ahí que el himno a la pobreza fue vital en la ideología laica del Estado nacional-revolucionario. Sus piezas más importantes fueron la crítica a los empresarios, mientras en la práctica se les ofrecían los estímulos necesarios para su crecimiento, adosándolos a «la reacción», con su hipotética alianza con la iglesia y con el PAN. Hipotética, porque más allá de sus posibles afinidades en los sentimientos e ideas, sólo las relaciones con el grupo hegemónico de los revolucionarios triunfadores era posible participar en la acumulación de capital. El segundo elemento consistió en la idealización de la pobreza como *status* de agente de los valores y la cultura más auténtica del pueblo mexicano.

La literatura y sobre todo el cine y la televisión sirvieron como poderosos factores de justificación del *stato quo*, vale decir de las desigualdades, de los latrocinios con el erario público, del reparto entre los revolucionarios de las riquezas nacionales. La llamada «Época de Oro» del cine nacional resulta una apología de las virtudes de la pobreza, ahí en donde anidan los mejores valores del ser nacional: el pueblo mexicano. En las películas con ambientaciones rurales o con escenarios urbanos los únicos poseedores de cualidades y valores son los pobres, los humillados, las víctimas, los desheredados. Tal vez con la excepción de «Los Olvidados» de Luis Buñuel, en donde los pobres son presentados sin idealizaciones, recreándose en una vida cotidiana sin horizontes de un mejor futuro, sin reflexiones sobre su propia condición de pobres,

sin lamentos y sin ambiciones, el resto de los filmes tienen como estrellas a personajes de «la resistencia sin conciencia» quienes a pesar de las fatalidades sobreviven y viven con amor, generosidad, alegrías que a los ricos no les están permitidas. Los argumentos fílmicos y las canciones idealizan las vidas de sufrimiento de personajes que llegan a su máxima aspiración: encarnar a las personas pobres en la vida real. Pedro Armendáriz y Pedro Infante consiguen mimetizarse con sus personajes y con los pobres rurales o urbanos de la vida real.

Sin lugar a dudas, la síntesis del orgullo de la pobreza mexicana lo constituye Cantinflas. En ese personaje confluyen las cualidades que expresan nítidamente las estrategias de sobrevivencia, de lucha y de triunfo en el medio inhospitalario de las injusticias en nuestro país. Mario Moreno, el sinigual actor es, en la vida real, también el mejor ejemplo de autosuperación desde la pobreza a la riqueza, sin perder las grandes cualidades y virtudes de quienes vivieron la pobreza.

El tercer elemento lo constituyó la autopromoción de la clase política como el agente histórico de la justicia social. No sólo había hecho la Revolución y había triunfado, sino que su única aspiración era cumplirle al pueblo sus demandas y ordenar la fila de quienes serían favorecidos. El auto enaltecimiento creó consensos para que la historia de ascensos en las burocracias políticas y gubernamentales cumpliera su papel justificatorio de realización de la justicia, sin abrir las vías del cuestionamiento legal y político al manejo patrimonialista de los recursos públicos. Las pillerías eran presentadas como deslices pequeños frente a las grandes obras que beneficiaban al pueblo; las corruptelas, grandes y pequeñas eran enaltecidas como productos de la astucia y la audacia de los que llegaban y «sabían hacerla». Sin consecuencias legales, los latrocinios contribuían a la fama del poder y de los poderosos.

El predominio del pensamiento cristiano de la redención y el himno laico a la pobreza relativizaron las desigualdades sociales, crearon el sueño del ascenso de las clases medias y consiguieron, tal vez sin proponérselo, que la pobreza en México no fuera un estigma sociocultural. ¿Cómo podría serlo si los pobres tenían las cualidades y los ricos eran infelices? Nunca los ricos conseguían el amor, el reconocimiento moral, ni la familia feliz e integrada. ¿Quién no se reconocería en Pedro Armendáriz, Pedro Infante y Mario Moreno o en las imágenes campesinas de Dolores del Río, Columba Domínguez o en las bellas, honestas y sufridas rumberas de los barrios bajos urbanos? Todo funcionó más o menos hacia 1965 en que

aparecieron los síntomas evidentes del agotamiento del modelo o sistema dominante. A partir de entonces todos los esfuerzos gubernamentales han consistido en tratar de reparar los daños y refuncionalizar un sistema que resulta contrario a las nuevas formas de producir y distribuir riquezas que ha generado el capitalismo, precisamente a partir de los años 1970, cuando Luis Echeverría quiso, a base de voluntarismo, rehacer el modelo cardenista.

La entrada al escenario de los pobres y la salida nada gloriosa del pueblo como figura central del imaginario político llegó de la mano de los priistas ahora acusados de insensibles tecnócratas. Su antecedente formal lo constituyó una política de gobierno en un estado pequeño y periférico respecto de los grupos dominantes en la república. El gobierno de Tabasco creó los cimientos de lo que con Carlos Salinas de Gortari sería uno de los programas de gobierno más famosos y aplaudidos en nuestra historia. *Solidaridad* se llamó el programa cuya experiencia inicial fue recogida y teorizada por Julieta Campos, la famosa escritora, esposa de Enrique González Pedrero, el gobernador tabasqueño que soñó con formar parte importante en el gabinete salinista.

La obra de Julieta Campos *¿Qué hacemos con los pobres?* (1995), retoma una idea de Ignacio Ramírez, *El Nigromante*, del año de 1875 y tiene un subtítulo que retoma la concepción expresada por Carlos Tello y Rolando Cordera (*México. La disputa por la nación*) en su conflicto contra de Miguel de la Madrid y su grupo. La frase expresa, en sí, lo mismo: *La reiterada querrela por la nación*. Resulta fundamental recordar sus planteamientos. «Este libro es un memorial de la desmemoria, una crónica del olvido: un recuento de la inveterada relegación a la irrealdad que el país afortunado ha ejercido sobre el país anónimo, sin rostro y sin palabras... La reflexión que me propuse rastreó los callejones que fueron configurando el laberinto de la pobreza y procuró desenredar los hilos que señalarían hacia una salida... Es responsabilidad de los sectores más alertas de la sociedad civil ir abriendo espacios a un ejercicio cada vez más esclarecido de los derechos ciudadanos... El único camino está en la práctica urgente de una democracia de carne y hueso, sin escamoteos, ni maquillajes, ni reticencias... Asegurándoles a los mexicanos pobres el derecho a comer... Una es la desigualdad que se genera..., por las diversas cualidades y talentos personales, y otra la desigualdad oprobiosa que se transmite por generaciones cuando se escatiman los accesos a todas las oportunidades...» puede leerse en las páginas introductorias del libro.

La relación teológico política, siguiendo a Ricoeur, del discurso nacional-revolucionario permitió vincular amor y alabanza. La pobreza es entronizada como visión de vida. El sujeto es metamorfoseado en la relación vertical de subordinación y explotación. No son los infortunios de los pobres, sino la dignidad de la pobreza del pueblo lo que permite vivir juntos a los mexicanos, sin importar las divisiones de las clases sociales. La educación y la cultura unen las ideas de justicia y reciprocidad.

El régimen se asienta en el principio del *Do Ut Des: doy para que me des*. Así lo describe Julieta Campos: «Una multiseccular inercia sigue pesando sobre un sistema que impuso su... proyecto modernizador... La pobreza y la dependencia clientelar siguen pesando en los sufragios, junto con la convicción arraigada en buena parte de la población de que la persistencia del régimen... responde a una fatalidad inescapable». El «doy para que me des» sigue siendo el eje del sistema político, hoy reforzado con la «feudalización» de los gobiernos estatales.

Seguramente la obra de Julieta Campos no es la primera que hace referencia a los pobres de carne y hueso, pero si testimonia la obligación de considerarlos como actores públicos. La década de los 1990 marca el inicio de un nuevo enfoque sobre el problema y el diseño de políticas públicas en su sentido más estricto, sentando las bases de lo que más tarde sería el discurso oficial de los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. Además, Julieta Campos diferencia las pobrezas, digamos entre las inevitables y las provocadas, aquellas individuales y estas sociales. Las reiteraciones vienen a cuento porque podríamos reformular la pregunta de Ignacio Ramírez y Julieta Campos de esta manera ¿Qué hacemos con los «Milusos» de nuestra actual sociedad ?.

Ustedes los ricos. La reaparición de la riqueza escondida

se lleva a cabo cuando nos quitamos ciertas anteojeras o las cambiamos por otras. La unidualidad riqueza/pobreza la presentaba, en un poema, Charles Baudelaire (1994), el poeta que nos heredó la idea de modernidad, al escribir que la pobreza no sólo exhibía penurias. En una misma persona, en un mismo instante, los hoyos en los ropajes de una mujer dejaban ver que estaba en la

pobreza. Pero esos mismos huecos en sus vestidos hacían posible advertir la belleza que poseía: parte de su riqueza natural, personal.

A diferencia de la pobreza, *la riqueza si es deseada*. La riqueza es creada. Casi siempre es un proceso en donde la voluntad juega un papel crucial e incluso gracias a ésta es posible transformar la *pobreza de estar en riqueza de ser*, y llegar a la *riqueza de estar*. *Estar rico*, en la visión tradicional, es poseer ingresos (en especie, en rentas, en salarios, en ganancias) que provocan bienestar. *Estar rico* en significa tener acceso y disponer de “tesoros” para satisfacer necesidades, es también un proceso que varía con el tiempo, la edad, el género, la raza, el entorno natural y el contexto socioantropológico.

En cambio *ser rico de* apunta en la dirección cualitativa del *bienser*. Es el ser humano sano, con pensamientos, habilidades, destrezas es decir, un ser individual con potencialidades y realizaciones. La *riqueza de*, es la esencia del ser humano, el punto de partida real de la prosperidad deseada que conjuga *bienser* y *bienestar*, al menos temporalmente.

Para visualizar la riqueza escondida debemos hacer dialogar y relacionar las ideas de estar *pobre en*, *ser pobre de*, *estar rico en*, *ser rico de*. En sus asociaciones podremos encontrar las contradicciones y complementariedades que los unen y los separan. Necesitamos ubicar conceptos y relaciones en procesos históricos y contextos reales.

El ojo de la aguja de la riqueza

se abre con magnificencia en la organización viviente. Es la regeneración permanente de la vida y su elevación hacia formas superiores de calidad. Es objeto universal de deseo. Potencialmente, todo individuo sano es *rico de* y puede llegar a ser *rico en*. La arquitectura para este tránsito está en la organización, en *la autoproducción, individual y/o social, que puede minimizar* diversos factores: *el subempleo de competencias* (despilfarro); *la rigidez* frente a situaciones nuevas o inesperadas; *la fragilidad* por la excesiva concentración de la competencia global, *las decisiones, las iniciativas en el vértice superior* de mando (Morin 2009: 372); *el parasitismo* de las organizaciones incapaces de producir nuevas competencias o cualidades surgidas de las relaciones entre el todo y las partes.

La riqueza también ha sido un concepto absolutizado, cerrado en su cuantificación econométrica. Es una idea reificada. Por lo tanto requiere ser complejizada pues evidentemente aglutina también diversas significaciones, esencias que desbordan la idea de posesión de tesoros para satisfacer necesidades. Resulta el concepto clave para abrir caminos hacia una expresión más satisfactoria de la equidad y de la justicia.

La organización jerarquizada en donde se ubica la riqueza incluye también la explotación. Pero, en este caso, privilegia su sentido fructificador: de cualidades, flexibilidades, juego entre niveles jerárquicos. Posibilita la toma de decisiones y fomenta la autonomía competitiva. Es la organización hipercompleja y sus interacciones autoorganizadoras, en donde prevalece la heterarquía, poliarquía, anarquía y relaciones dialógicas que involucran centrismo, policentrismo, acentrismo; aprendizajes, invenciones, creaciones, adopciones y adaptaciones socioorganizadoras y ecoorganizadoras. La flexibilidad y la competitividad complejas hacen funcionar la organización para poder hacer frente a los aleas, errores, incertidumbres y peligros. Esto le permite disponer de las aptitudes estratégicas y evolutivas.

La riqueza no puede ser reducida a la idea única de posesión de ingresos y mientras más altos mejor. *La idea de riqueza será mejor expresada cuando se le equipare con las emergencias organizacionales, las cualidades del individuo y de las organizaciones vivientes: Las emergencias son propiedades o cualidades surgidas de la organización de elementos o constituyentes diversos asociados en un todo, indeducibles a partir de las cualidades o propiedades de los constituyentes aislados e irreductibles a esos constituyentes. Las emergencias no son epifenómenos, ni superestructuras sino las cualidades superiores surgidas de la complejidad organizadora. Las cualidades pueden retroactuar sobre los constituyentes confiriéndoles las cualidades del todo.* (Morin 2001: 282).

La organización viviente produce emergencias, individuales/colectivas que definen la *riqueza de* las personas y de sus organizaciones e instituciones. El ser humano genera y regenera capacidades y en esta producción estriba la riqueza socionatural, la material-económica y la cultural que retroactúan sobre las condiciones y procesos que las han hecho emerger, involuntaria (genética) y voluntariamente (generativa) como lo expone E. Morin a lo largo de sus obras.

El desplazamiento del pueblo y la pobreza como categorías eje del discurso teológico-político y la aparición de los ciudadanos y los pobres como sujetos políticos-sociales, como ciudadanos con igualdad de derechos y de oportunidades, indica cambios profundos en todos los ámbitos de la vida mexicana. Al paso del tiempo resulta evidente que el nuevo modo de desarrollo capitalista (Castells 1999) promovió la creación gigantesca de riquezas, nuevas exigencias para producirlas, nuevas y más profundas desigualdades sociales.

Si pensamos la transición como un proceso permanente y evolutivo de subordinación del trabajo al capital, con fines de su reproducción, y de evolución de las instituciones, como proponía K. Marx, entonces podríamos observar que este proceso en México ha sido más amplio y profundo que la llamada «transición democrática», la cual ha sido confinada al aspecto meramente electoral. La situación mexicana actual así lo demuestra. Estamos sumergidos en un «estado patológico de la economía, liberada de toda regulación moral, promotora de una más profunda división del trabajo social y de la desintegración de la uniformidad de conciencias» que habían sido impuestas por el absolutismo y autoritarismo del régimen priista. «El ambiente psicosocial de los individuos se desenvuelve sin regulaciones morales y legales autónomamente impuestas». Esta descripción, basada en las ideas de Emile Durkheim, tiene como componente central el sufrimiento por «"la enfermedad de las aspiraciones infinitas"... Está acompañada por la "fatiga", la "desilusión", la "perturbación, la agitación y el descontento", la "ira", y "una repulsión irritada hacia la vida". (Downes y Rock 2007)... En la transición, la anomia surge como resultado del rápido crecimiento de la economía sin un crecimiento concomitante de la fuerzas que podrían regularla» (Downes y Rock 2007: 154-155).

Bajo cualquier óptica que se le mire, la transición mexicana trajo como consecuencia la aparición más nítida del individuo en tanto ciudadano con derechos y obligaciones. Y esta presencia rebasa la representación como votante. *Homo es faber*, pero también *capax*, con «aspiraciones infinitas... que van más allá de los límites socialmente establecidos y se centran en lo inalcanzable». (Ibíd). En términos del propio Durkheim «Perseguir un fin inaccesible por hipótesis es condenarse a un perpetuo estado de descontento». Ello ocurre porque «ni en la constitución orgánica ni en la constitución psicológica del hombre se encuentra nada que marque un límite a semejantes inclinaciones», es decir, «la cantidad de bienestar, de confort, de lujo que

puede legítimamente perseguir un ser humano»... No es la naturaleza humana la que puede asignar a nuestras necesidades los límites variables que les serían precisos. En consecuencia, en la medida en que dependen únicamente del individuo, ellas son ilimitadas». (Ibíd. P.158).

Las crisis de los años 1970/80/90 y el nuevo modo de desarrollo impuesto a escala del mundo hizo visible al «pueblo» mexicano pero ya no como entidad abstracta, sino como conjunto de individuos y con demandas específicas. Por otra parte, también se hicieron más visibles y profundas las desigualdades y, por tanto, el contraste entre las pobrezas y las riquezas. Aunque estas últimas, por una especie de falso pudor, son escondidas como si todas ellas provinieran de la corrupción y rapiña de los presupuestos públicos (digamos que ya pocos se ufanan de las riquezas súbitas como lo hizo la familia Alemán y sus beneficiarios), o de las canonjías de la información pública privilegiada, las privatizaciones del patrimonio público, forzadas y con dedicatoria. Desatadas las pasiones de la «enfermedad de las aspiraciones infinitas» ligadas a la delincuencia común y organizada, ahora existe la justificación de tratar de esconder las riquezas, así sean bien habidas.

En México hace falta una metamorfosis cultural para que el lugar de privilegio que se le dio a la pobreza sea ocupado por la riqueza. La sociedad es una máquina social, un enorme sistema de distribución, que supera con mucho el aspecto económico, formada, integrada por individuos cuya existencia social depende de la sociedad, en la cual son distribuidos los ingresos, pero también las funciones, actividades, roles o papeles que son asumidos por actores individuales y colectivos. Todo lo cual otorga a la sociedad una dinámica de orden y desorganización, de cohesión y desintegración, con avances y retrocesos en el ejercicio de los derechos, oportunidades y obligaciones. Esta máquina o sistema, vinculada a su entona ecológico, es productora/destructora de riquezas y cobra un sentido de realización con fines específicos en el marco regulado de una comunidad de origen y destino comunes se llame país o nación.

¿Es posible dejar de pensar las pobrezas y las riquezas por separado? ¿Es que nada une a las personas pobres y a las personas ricas? ¿Puede existir un camino para conocer de manera conjunta los procesos de riqueza y pobreza teniendo como sujeto-eje al ser humano? Desligar el conocimiento entre ambos conceptos y otorgarles a uno y otro un *status* de superioridad e inferioridad ha provocado una percepción de falsa autonomización de los pobres y los ricos y en

consecuencia las políticas públicas para disminuir el número de pobres y aumentar el número de ricos se piensan, se diseñan y son aplicadas por separado.

Pepe El Toro

Obligado por sus circunstancias de vida, abandona sus cualidades personales de carpintero y de su entorno socio-familiar. En su proceso de vida, alguien le descubre cualidades innatas de boxeador y le ayudan a desarrollarlas. Reorganiza sus cualidades personales, revalora un nuevo proceso de vida que le ofrece mayores ingresos económicos y le permite reorganizar también su vivir cotidiano. La trilogía fílmica dirigida por Ismael Rodríguez (*Nosotros los pobres; Ustedes los ricos; Pepe El Toro*) muestra a lo largo de su desenvolvimiento la oposición entre lo que resulta generador, lo genético como característica de las capacidades del ser humano para producir riqueza y las particularidades de un entorno que las distribuye, permitiendo o impidiendo su acumulación y la realización de un proyecto de vida considerado digno de ser vivido.

Si la medición de la pobreza ha requerido, para mejor asirla, de su descomposición en «pobrezas» es posible entonces proponer la existencia de «riquezas», para referirlas en concreto al ser humano en su doble identidad: la natural (materialidad físico-química y animalidad biológica) y la psíquica-cultural que le confiere su humanidad. De esta manera se abre paso al pensamiento recursivo en tanto circuito mutuamente productor, que vincula y liga conocimientos socioeconómicos con ideas, ideologías, mitologías. En situaciones concretas, este circuito debe ponerse a rodar pues con su dinámica genera la idea y la realización de la prosperidad. ¿Cuáles serían los sustentos?

La base la darían tres esquemas propuestos por Edgar Morin:

1) *La finalidad compleja, vivir → sobrevivir → dar vida*

```
graph LR; A(vivir) --> B(sobrevivir); B --> C(dar vida); B --- D[↑]; D --- E[↓]; E --- A;
```

2) *El desarrollo, en cierto estadio, crea su propia finalidad que ambigüiza la finalidad de subsistir*

3) Las finalidades *desarrollarse—para—subsistir* fundamentales son a la vez
complementarias, concurrentes y antagonistas, y se convierten mutuamente en fines/medios las
unas para con las otras en su relación circular/rotativa.

Esta circularidad complejizante, para cada término, relativiza la noción de fin y puede ser considerada la base de la prosperidad. (Ver cuadro 1).

La prosperidad apunta hacia un estado de bienestar y bienestar en una situación inestable pero deseada y bien valorada, que una persona decide alcanzar. Prosperar apunta hacia el favorecimiento de la fortuna, la suerte, el azar en términos materiales y cualitativos, y sus bases elementales, especialmente alimentación, salud y calidad de vida. Implica también la idea de éxito, de triunfar y progresar; próspero es alguien floreciente, que crea una situación favorable. Tiene raíces similares a prospectiva, que concierne el avenir u orientado hacia él; a prospección, es decir a búsqueda y, en fin, a la idea de búsquedas o investigaciones de la evolución futura.

Puede proponerse que la prosperidad, en tanto resultado y como acto en potencia, sea considerada en lugar del concepto de riqueza. Estaría formada por lo que se tiene y potencialmente se puede obtener. La prosperidad será la suma de capitales, individuales y sociales, resultado de diversas combinaciones de *modos de desarrollo*, en términos de Manuel Castells (Castells 1999), de formas democráticas de gobierno, de combinaciones de modernidad/tradiciones; de relaciones de solidaridad, de igualdad y de libertad.

Para que los resultados tengan una base general y medible contamos con el concepto de capitales. No sólo en el sentido del dinero, de bienes y servicios. Más bien como *realizaciones*. La teoría de la justicia propuesta por Amartya Sen (Sen 2010: 13-16) muestra que ésta no se reduce a juicios preconcebidos, que contiene diversas razones y que no depende sólo de insuficiencias institucionales.

Idea de justicia que no se concentre en la “idoneidad de las instituciones, así como a la corrección del comportamiento” sino que considere “lo que surge y a cómo surge, y en especial a las vidas que las personas son realmente capaces de vivir” (Sen 2010: 19).

Para satisfacer sus necesidades, las “indispensables” y las que aseguran “decoro” en el vivir, los seres humanos requieren libertades para su desarrollo, libertades, de acuerdo con A. Sen, que se

traducen “en capacidades para elegir la vida que tenemos razones para valorar”, en transformaciones de conductas y en capacidades de logro.

Los capitales son las realizaciones de los seres humanos mediante las cuales subsisten y dan vida. Capitales: acciones y efectos de hacer real y efectivos los deseos, las imágenes, los proyectos, las obras y convertirlos en bienes y servicios, en nuevas capacidades para que las personas desarrollen y cumplan sus aspiraciones.

Capacidades o sea el espacio que contendrá el patrimonio ordenador de la vida organizada en cada individuo, grupo o sociedad. Imaginación y acción, actitudes y comportamientos, conocimientos científicos, técnicos, humanísticos y mitos, leyendas, ideologías. Base para hacer aptos a los seres humanos, habilitarlos en el *savoir* y *savoir faire*, es decir facultarlos para vivir la vida. Y más aún: capacidad es así mismo el atributo para asumir responsabilidades emanadas del poder de realización y del poder de elección que otorga la libertad. En este sentido, la creación de las riquezas es el origen, y la distribución de las mismas, la causa de opulencias y miserias. Según A. Sen, las capacidades muestran diversas combinaciones de funciones que puede conseguir una persona y construir diferentes estilos de vida y, a su vez, representan la libertad para lograrlos. Los capitales reflejan lo genético, obtenido de nacimiento o por herencia, y lo generado gracias, entre otras cuestiones, a la capacidad de logro. Capitales: lo que se tiene, aquello que ha sido objeto de un deseo o intención, que se ha intentado conseguir y que se adquiere y se disfruta y que sirve de base para acrecentar el goce y el patrimonio.

La sociedad real

cuenta con capitales, realizaciones conseguidas gracias a las capacidades traducidas en logros. Se trata de otro bucle recursivo/retroactivo, de un sistema abierto, una organización viviente cuya espiral produce constreñimientos y emergencias. Las realizaciones son emergencias que se entretejen. (Ver cuadro 2).

1.- Vivir para sí, vivir para los suyos; vivir para la solidaridad con los otros, vivir para combatir a los otros e inclusive a los suyos. Desarrollo para sí y para los suyos; desarrollo para los otros o a costa de otros. Desarrollo para subsistir, desarrollo para la prosperidad. Convertir necesidades en

finalidades, imaginar e instituir. Ganarse la vida (el gran juego de la vida y la muerte) para uno y para las siguientes generaciones. *Vivir para vivir* significa que la finalidad de la vida es inmanente a sí misma, sin poder definirse fuera de la esfera de la vida. Significa que querer vivir y deber vivir comportan una finalidad formidable, testaruda, frenética, pero sin fundamento racionalizable; significa al mismo tiempo que la finalidad es insuficiente para definir la vida (Morin 2009: 471).

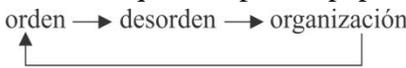
Vivir lo humano y respetar la vida. Pero también vivir la desmesura y destruir la vida. Por eso el primer Capital es el Individuo: la organización natural y psicológica del individuo. El gran capital es el aparato cerebral. La cabeza: *Puesto central; concentración del capital de la individualidad, de la subjetividad. Por lo demás, el término cabeza y el término capital son sinónimos originariamente. La cabeza encierra el capital de la memoria, del conocimiento, de la decisión, de la estrategia de los que disponen los individuos-sujetos. Es el puesto y la fuente del poder de decisiones y de instrucciones. Este es el sentido en que la cabeza, Kopf, es también Das Kapital.* (Ibíd).

2.- Ya se hizo mención a lo que Morin llama arquitectura de las emergencias y de los constreñimientos: la organización viviente. *El segundo capital es el Capital Social.* Capital social en tanto organización. Un aforismo de Peter Drucker nos sirve para acercarnos con más precisión a este segundo capital: no existen países desarrollados y países subdesarrollados sino países bien administrados y países mal administrados. ¿Cuáles son las características de nuestras organizaciones sociales, sus atributos y capacidades?

Hablamos de “organizaciones reconocibles para sus integrantes y desde el medio social”: *sus límites y operaciones son identificables y sus procesos también visibles y conocidos. No son solamente lo que producen. Son un conjunto social y no sólo espacio social... Son también reconocibles o identificables para los grupos de influencias e interés... una categoría y dimensión de empresas e instituciones donde actores están personalizados con sus compromisos, pero también con fines grupales... (sus) integrantes no son anónimos, una clase o un código, y tampoco un mero recurso productivo. Sus problemas cuentan y la idea básica es que no son sustituibles como si fueran equipos físicos* (Etkin 2009: 27).

Este capital social se subdivide en organizaciones privadas, las del ámbito de la sociedad civil, empresas y otras formas de organización en todas las esferas de la vida social, que se desenvuelven en la autonomía dependiente -entre ellas y con respecto al Estado- para aplicar sus capacidades y lograr sus realizaciones. El otro gran grupo de organizaciones son las instituciones públicas que están investidas de poder político para actuar en nombre de la sociedad y para beneficio colectivo. ¿Con qué organizaciones contamos en los ámbitos privado y público? ¿Con qué atributos, cualidades, capacidades logran sus fines y con qué nivel de responsabilidad social?

3.- El aspecto más visible de las capacidades de logro y de las realizaciones está presentado por el *Capital Económico Construido*. La llamada riqueza nacional y *per cápita*, pero también las infraestructuras productivas, tecnocientíficas, de servicios, urbanas y rurales. ¿Cuáles son, cómo están geo-distribuidas? ¿Cuáles son sus atributos, cualidades y capacidades?

4.- El patrimonio organizador de una sociedad, que cumple un papel complementario clave en el mantenimiento del bucle  cuya parte complementaria está depositada en el monopolio de la violencia que detenta el Estado, es el *Capital Cultural*, formado de conocimientos (científicos, técnicos, humanísticos) y de mitos, leyendas e ideologías. Así el capital cultural *es un conjunto de saberes, habilidades y destrezas, reglas, estrategias, hábitos, costumbres, normas, prohibiciones, creencias, ritos, mitos, ideas, adquisiciones, que se perpetúan de generación en generación, se reproducen en cada individuo y mantienen, por generación y regeneración, la complejidad individual y la complejidad social. La cultura es un capital cognitivo, técnico y mitológico no innato* (Morin 2001: 280).

Este capital cognitivo se agrupa en tres núcleos con lógicas, funcionamientos y conocimientos distintos, contradictorios y asociados. El saber más especializado, al tiempo refulgente y ciego, es el conocimiento científico y su *savoir faire* asociado que es la tecnología. El segundo núcleo, menos influyente que antes y tal vez por eso en proceso de minusvaloración es el conocimiento humanístico y sus redes reales e imaginarias entre filosofía, literatura, artes así como con el subdividido conocimiento antropológico. Tenemos al final, aunque no menos importante, el conjunto de saberes y habilidades agrupados en la llamada cultura de masas. Esta conceptualización y clasificación elaborada por Edgar Morin a lo largo de sus obras, al tiempo que engloba los otros capitales, les otorga sentido organizacional y hologramático.

Entremezclados con cada uno de estos capitales conviven mitos, leyendas, religiones, ideologías. ¿Cuál es su estado, estatuto o nivel en nuestras sociedades y cómo son sus vasos comunicantes y coaligantes? ¿Cuáles son sus recursos y logros?

5.- Las naciones se han apropiado un patrimonio natural, aunque en ningún caso todo el “hábitat” sea útil para obtener satisfactores. Por eso resulta más adecuado hablar de ese patrimonio como “*ecumene*, la tierra habitada” y más precisamente de “mundo ambiental... conjunción de un biotipo (el medio físico) y una biocenosis (el conjunto de las interacciones entre los seres vivos de toda suerte que pueblan ese biotipo)” (Morin 2009: 33).

A la dimensión de reproducción (especie) y de organismo (individuo) se le suma la tercera dimensión ecoorganizacional de la vida que es la ecológica. Así la “ecología se convierte en la ciencia de las interacciones combinatorias/organizadoras entre cada uno y todos los constituyentes físicos y vivientes de los ecosistemas” (Morin 2009: 34).

De acuerdo con Morin el ecosistema “es una máquina viviente por ser una unidad compleja de carácter organizador o sistema” y por lo tanto produce constreñimientos (destrucciones, depredaciones, en el mundo ambiental) y emergencias, a niveles del todo y a nivel de los seres que los constituyen.

En este sentido es factible hablar de *Capital Natural* como conjunto de emergencias o cualidades empíricas, de conocimientos y habilidades que al aplicarse detienen deterioros del medio ambiente (explotación en sentido alienante) o producen mejoras al mismo (explotación en su acepción positiva o floreciente). Esta última capacidad, ahora altamente potenciada por la revolución bioinformática y del conocimiento genómico, abre vías a nuevas prosperidades y también a nuevas amenazas y peligros.

¿Con qué capitales contamos en la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, el manejo del agua? ¿Cuántos son y que niveles tienen de cualidades, atributos y capacidades?

Enriquecerse es hermoso.

Fue el mandamiento con el que Chou-En-Lai lanzó a su pueblo a la conquista de los mercados. La consigna cobra sentido si se piensa en el largo proceso de disciplina social y laboral, en el largo periodo de frugalidad que acompañó el proyecto comunista-maoísta en tanto base para homogenizar niveles de escolaridad, capacitación e ingresos indispensables para roturar, para preparar los campos en los que está floreciendo el capitalismo chino.

Enriquecerse es hermoso, y vivir el puro placer de existir, también podría figurar como el *leitmotiv* de una nueva etapa del proyecto nacional mexicano para alcanzar la prosperidad colectiva e individual tan anhelada. Fuera deseable su acompañamiento de la construcción de una nueva ética, que imponga a esta estética de la acumulación, normas socialmente valoradas y aceptadas por la mayoría para imponer frenos legales y autorregulaciones de conductas y hábitos personales y grupales tendientes a moderar conductas promotoras de los extremos de desigualdad, egoísmo e inseguridad.

Se trata de un proyecto contra el dominio idealista, pero con sus propios e inevitables ideales, contra el cristianismo convertido en «religión y filosofía oficial... que privilegia...: el dualismo, el alma inmaterial, la reencarnación, la falta de consideración hacia el cuerpo, el odio a la vida, el gusto por el ideal ascético, la salvación o la condena *post mortem*...» (Onfray 2008). Nuestro proyecto requiere revalorar la complejidad de lo real, de la vida, del ser humano, dejar atrás fábulas y mitos dominantes, disminuir temores y angustias existenciales por desear «la felicidad en la tierra, aquí y ahora, y no más tarde, hipotéticamente, en otro mundo inalcanzable...» (Ibid. P.62).

Reconocer nuestras riquezas y pobreza puede introducirnos en una espiral de prosperidad seguramente inestable y frágil, con altibajos, en la cual esté al alcance de nuestras posibilidades construir el proyecto de vida que deseamos y valoramos en circunstancias que hagan viable «mitigar la idea de muerte... sin inducir a morir en vida... buscar soluciones efectivas con el mundo y los hombres; preferir las modestas proposiciones filosóficas viables a las construcciones conceptuales sublimes pero inservibles; rechazar el dolor y el sufrimiento como vías de acceso al conocimiento y a la redención personal; procurarse el placer, la felicidad, la utilidad compartida,

la unión alegre; acceder a lo que pide el cuerpo y no proponerse detestarlo; dominar las pasiones y las pulsiones, los deseos y las emociones y no extirparlos brutalmente de sí». (Ibíd, p.63).

Vivir bien y vivir mejor es una tarea a construir. Es un proyecto existencial y materialista. También utilitarista-pragmático: su principio de utilidad sería «la mayor felicidad del mayor número» como filosofía ética, de acuerdo a Michael Onfray: «no existen verdades absolutas, no hay bien, ni mal, ni verdadero, ni bello, ni justo en sí mismo, sino en forma relativa con respecto a un proyecto claro y distinto». La propuesta del filósofo francés se resume en la creación de un sistema hedonista, de acuerdo a la máxima de Chamfort: «goza y haz gozar, sin hacer daño a nadie ni a ti mismo: ésa es la moral»... pues sin goce ninguna ética es posible o pensable, ya que el estatuto del otro la define como tal...». (Ibíd: p.80). Reinsertar al individuo que lo es porque pertenece a una sociedad que hace posible su individualidad: dejar la querrela de la primacía entre individuo y sociedad, pues uno sin otra son inconcebibles y ambos son en la medida y modalidades del capital cultural, en el contexto de su capital natural.

«La enfermedad de las aspiraciones infinitas», sin antídotos en la constitución del ser humano, como señala E. Durkheim, que se traduce, según el mismo autor, en necesidades sin límites de «la cantidad de bienestar, de confort, de lujo que puede legítimamente perseguir un ser humano» es la base del consumo, es decir la base del mercado, la producción: de la generación de riqueza. Esta situación se realiza en un ambiente y una forma de desarrollo que tiene como horizonte cultural y productivo la sobreabundancia, con lo cual se retroalimenta la famosa enfermedad durkheimiana.

La sociedad como sistema de creaciones y distribuciones de bienes, valores, conductas, estatus conlleva ideas de libertad y justicia como prácticas sociales, resultado exacto de los hombres concretos que la componen y que a su vez abre las vías para la restauración y regeneración del individuo, acota el individualismo egoísta y reconoce el juego de las interacciones entre individuos y sociedad: el todo y las partes no son confundidas. Agotados los proyectos religiosos y políticos de salvación en la tierra, las miradas pueden ser dirigidas hacia propuestas de justicia como realización de libertades en situaciones concretas, a escala humana o más precisamente en dónde el ser humano es el actor central.

La justicia como distribución incluye y rebasa el campo de la economía. En esta medida, la distribución para devolver a cada quién lo que se le debe requiere de una ética y de una supraética, como propone Paul Ricoeur. El amor al prójimo... al enemigo es un sentimiento supraético del hombre. Es ética como forma imperativa para anular diferencias entre amigos y enemigos. Es supraética porque se inscribe en la realidad social en su base económica y política: el don como fuente de obligación: *puesto que te ha sido dado, da tú a tu vez*. La sociedad, y más específicamente el mercado, requieren, para funcionar, de elementos cualitativos, intangibles e insustituibles. La confianza es el primero. Y su complemento es la retribución y la reciprocidad. La relación dialógica entre el mandamiento «puesto que te ha sido dado, da tú a tu vez» y el cálculo interesado del «doy para que me des» hace rodar las complementariedades y contradicciones entre socios-rivales. Ego-socio-centrismo y competencia-solidaridad son constantes en la vida real y siempre establecen equilibrios frágiles e inestables. En estas condiciones aparece la justicia promotora de cohesión social con igualdad de derechos y de oportunidades. Su punto más alto, expresado por Ricoeur: «es aquel de una sociedad donde el sentimiento de mutua dependencia -incluso de mutuo endeudamiento- quedan subordinados al mutuo desinterés».

Si el ser humano es el eje de una nueva concepción del desarrollo y base de las riquezas, entonces no es objeto sino que es medio, fin y sujeto, estamos hablando de posibilidades reales de que el hombre muestre (y se demuestre) su capacidad de actuar. El *homo capax*, el hombre capaz de P. Ricoeur que muestra su capacidad de actuar, crear, restaurar, regenerar empata con la propuesta de Amartya Sen sobre el hombre que en uso de sus libertades se realiza. Los «funcionamientos pertinentes», desde estar debidamente alimentado hasta ser feliz, constituyen el estado de una persona que resume los funcionamientos que puede alcanzar y expresa la libertad del individuo para decidir el tipo de vida que desea. Su capacidad (conjunto de vectores de funcionamiento) expresa la libertad y la libertad de agencia le permite alcanzar objetivos más allá de su propio bienestar. (Sen 2000).

Cuando el ser humano puede hacer depender su propio bienestar alcanzado, de su capacidad para funcionar, hablamos de ciudadanos e individuos con riquezas. La realización personal como agente (*homo capax*) consiste «en la consecución de metas y valores que tienen razones para

procurarse, estén o no relacionados con su propio bienestar» y los logros de la agencia representan «el éxito de la persona en la búsqueda de la totalidad de sus metas y objetivos».

Con estas líneas podemos adelantar un concepto de pobreza más allá de los límites del ingreso y de sus cualidades innatas: es un fracaso de realización de las capacidades. En cambio la riqueza se proyecta como la consecución de determinados funcionamientos y la adquisición de las capacidades correspondientes. En otros términos, la pobreza refleja excesos de orden o desorganización que inhiben la realización de las capacidades individuales y sociales de individuos y grupos. En cambio la riqueza expresa el equilibrio entre orden/desorden/organización de las capacidades de individuos y grupos, en una ambiente de autonomías y mutuas dependencias y mutuos endeudamientos.

La contabilidad específica de estos cinco capitales, los indicadores concretos de las bases para crear riquezas y generar prosperidad no existen como tales. Una aproximación a esta mensuración puede encontrarse en los estudios sobre competitividad.

De antemano puede asegurarse que entre las primeras limitaciones de reagrupamiento está la dificultad para definir qué indicadores son exclusivos de cada capital. Será inevitable repetir algunos de ellos en diversos agrupamientos. Los más evidentes serán los indicadores de capital individuo, capital social y capital cultural. La relación entre estos capitales es hologramática, puesto que el ser humano es el sujeto en todos los casos. Gracias al sujeto/individuo existe la autonomía y la libertad. Pero es el propio ser humano el que es sometido a constreñimientos. Así, en la pobreza, parecen predominar las personas pasivas. En la idea de Amartya Sen, serían el “agente que actúa en representación de alguna otra (dirigida por el Estado o por alguna empresa) y cuyos logros se evalúan a la luz de los objetivos del Estado, la empresa u otra persona (Sen 2000: 35).

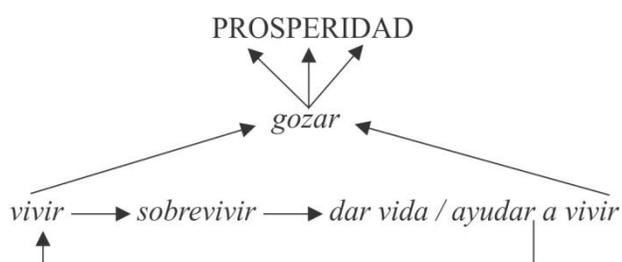
Cuando la organización produce emergencias, aparece el agente o individuo activo, que “actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos” (Sen 2000: 35).

Si ampliamos las libertades, si damos menos peso a la idoneidad de las instituciones de justicia, si apostamos por el diálogo y la razón públicos y si partimos de las riquezas que tenemos, en lugar

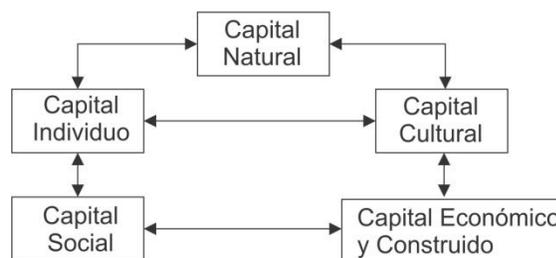
de lamentarnos por lo que no tenemos (la pobreza es ausencia y carencia) podremos construir, en situaciones concretas, vidas dignas de ser vividas, de acuerdo a los valores y deseos de actores activos que así las consideren.

Cuadros

Cuadro 1



Cuadro 2



Bibliografía

- Alkire, Sabina and Santos, María Emma, 2010, *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries. Human Development Research Paper 2010/11*, Nueva York, USA, United Nations Development Programme.
- Baudelaire, Charles, 1999, *El Spleen de París (Pequeños Poemas en Prosa)* Francia, Susaeta S.A.
- Campos, Julieta, 1995. *¿Qué hacemos con los pobres?: la reiterada querrela por la nación*. México: Aguilar.
- Castell, Manuel, 1999, *La era de la Información. Vol. I. La sociedad red*, México: Siglo XXI Editores.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2010. *Pobreza 2010. Porcentaje de la población en pobreza según entidad federativa, 2010 Estados Unidos Mexicanos*. México: CONEVAL.
- Downes, David y Rock, Paul, 2007, *Sociología de la desviación*, México, Gedisa, S. A.
- Etkin, Jorge, 2009, *Gestión de la Complejidad en las organizaciones*, Buenos Aires, Granica.

- Montfort, Guillén Francisco y Flores, Cerdán José Ignacio, 2010, "La riqueza para todos: ¿realización colectiva o logro individual? Aplicación del método de la complejidad al problema de la desigualdad y la pobreza en América Latina", En *La emergencia de los enfoques de la complejidad en América Latina. Desafíos, contribuciones y compromisos para abordar los problemas complejos del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina, Comunidad de Pensamiento Complejo.
- Morin, Edgar, 1973, *Le paradigme perdu: la nature humaine*, París, Éditions du Seuil.
- -----2001, *La Méthode, 5. L'humanité de l'humanité*, París, Éditions du Seuil.
- -----2009, *El método 2. La vida de la vida*. 8ª ed. Madrid, España, Cátedra.
- Onfray, Michel, 2008, *La fuerza de existir: manifiesto hedonista*, Anagrama.
- Ricoeur, Paul, 2009. *Amor y justicia*. México: Siglo XXI.
- Sen, Amartya, 2000. *Desarrollo y libertad*. Barcelona, España, Planeta.
- Sen, Amartya, 2010. *La idea de justicia*. México, Taurus.

Finanzas Públicas en Veracruz. Vulnerabilidades, retos y perspectivas

Hilario Barcelata Chávez⁴

Abstract

En la actualidad, gracias a un intenso proceso de descentralización fiscal se han fortalecido las finanzas públicas de estados y municipios. Ahora, éstos cuentan con mayores volúmenes de recursos para atender las necesidades sociales en sus jurisdicciones.

Esto ha dado paso, sin embargo, a una mayor dependencia financiera con respecto a la federación, lo cual resta capacidad a los gobiernos subcentrales y locales para determinar el monto de los ingresos que han de servir para financiar el desarrollo, generando una debilidad estructural profunda.

En Veracruz, se observa un incremento de las potestades tributarias y un uso intensivo de las mismas, a pesar de lo cual los ingresos propios no han podido sostener un ritmo de crecimiento importante. La expansión fiscal ha tenido sustento, entonces, en la amplia expansión de las transferencias vía Participaciones Aportaciones y otros fondos federales.

Como resultado se ha incrementado el uso de la deuda pública como mecanismo para compensar los crecientes desequilibrios financieros, pero se ha generado un profundo deterioro en la salud de las finanzas estatales sin que se alcance a percibir un impacto importante en términos de la dinámica económica y las condiciones de bienestar de la población.

⁴ Doctor en Finanzas Públicas. Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. hbarcel@hotmail.com.

Introducción.

En los últimos años, la descentralización fiscal ha permitido fortalecer de manera importante las finanzas públicas de estados y municipios. Este proceso se ha llevado a cabo tanto por la vía del incremento de las transferencias de fondos federales, como mediante la cesión de parte de la federación, de impuestos para su cobro a nivel subcentral.

Ahora los estados y municipios cuentan con mayores volúmenes de recursos para atender las necesidades sociales en sus jurisdicciones, sin embargo, esto ha sido a costa de un incremento en la dependencia financiera, particularmente desde fines de los 90s cuando se crearon los Fondos del Ramo 033. Y el problema de la dependencia financiera radica en que resta capacidad a los gobiernos subcentrales y locales para determinar el monto de los ingresos que han de servir para financiar el desarrollo y condicionan la oportunidad con que estos pueden recibirse ya que ambos aspectos están determinados por la federación. En este sentido genera una debilidad estructural profunda,

En Veracruz, se observa un incremento de las potestades tributarias y un uso intensivo de las mismas, a pesar de lo cual los ingresos propios, si bien dieron un salto sustancial a principios de la pasada década, no han podido sostener un ritmo de crecimiento importante, por las diversas razones que se discuten en este trabajo. La expansión fiscal ha tenido sustento entonces, en la amplia expansión de las transferencias vía Participaciones Aportaciones y otros fondos federales. Como resultado se ha incrementado el uso de la deuda pública como mecanismo para compensar los crecientes desequilibrios financieros, pero se ha generado un profundo deterioro en la salud de las finanzas estatales, ya que se han comprometido los recursos que se recauden en los próximas décadas para cubrir estas obligaciones financieras, sin que se alcance a percibir un impacto importante en términos de la dinámica económica y las condiciones de bienestar de la población

Consideraciones teóricas

El Federalismo fiscal es resultado de una distribución del poder entre los diferentes órdenes de gobierno que constituyen un sistema federal, mediante un proceso que se denomina *descentralización*, entendida como una división vertical del poder que otorga la capacidad para tomar decisiones fiscales entre diferentes niveles de gobierno independientes (Bahl y Linn, 1992). Debe entenderse, entonces, como el arreglo político-institucional entre los órdenes de gobierno para la distribución de las potestades tributarias que permiten: establecer impuestos, recaudar y administrar los recursos fiscales. Y la distribución de las facultades para proveer los bienes públicos que determine la población en cada jurisdicción. (Oates, 1972; Davey, 1992; Conyers, 1984). En este sentido el Federalismo Fiscal es un sistema donde existe un gobierno central y gobiernos subnacionales (estatal y municipal) cada uno tomando decisiones acerca de la provisión de ciertos servicios públicos.

El Federalismo Fiscal se sustenta en el principio económico de que la provisión óptima de un bien público preferido por la comunidad, debe estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y el máximo beneficio del ciudadano. Oates (1972) afirma que los gobiernos subnacionales son más eficientes en la provisión de un bien público porque tiene más información que el gobierno federal respecto a las preferencias de los individuos de su jurisdicción, y atiende de manera más eficiente las diferencias regionales que existen entre regiones, mientras que el gobierno central aplica políticas públicas homogéneas para toda el país (Rothenberg 1970:32; Tullock (1970:65; Topham 1981:134-137). Por ello, a partir de ese principio, se definen las potestades recaudatorias y las presupuestales entre los distintos niveles de gobierno, así como un amplio conjunto de normas jurídicas que regulan la coordinación intergubernamental.

Es generalmente aceptado en la literatura sobre este tema, la idea de que la distribución del poder tributario entre los distintos órdenes de gobierno debe darse después de haberse repartido las competencias en materia de gasto, para que haya correspondencia entre las potestades tributarias y las responsabilidades de provisión de bienes públicos asignadas a cada orden de gobierno. Esto garantiza un equilibrio entre el poder recaudatorio y el poder presupuestal, lo cual se fundamenta en el *Principio de Equivalencia* (Olson, 1969). Bajo esta idea, la descentralización de los

impuestos resulta una consecuencia lógica de la del gasto. Pero el objetivo debe ser el de otorgar a los gobiernos subnacionales y locales un instrumento para financiar su gasto y no para modificar la asignación y distribución de los recursos. En este sentido, la descentralización impositiva debe constituir un proceso que otorga *poder fiscal suficiente y limitado*: suficiente para determinar la magnitud de sus ingresos, pero limitado para evitar que reduzca la eficiencia y equidad. La descentralización mediante asignación de *impuestos propios* concede mayor poder fiscal y una mayor capacidad recaudatoria a los gobiernos locales que *los impuestos cedidos*. Sin embargo, conlleva el riesgo de crear un poder excesivo en dichos gobiernos, puesto que al tener mayor capacidad para influir en la asignación de los factores de la producción y dada la movilidad territorial de éstos, se genera una *competencia fiscal*, es decir el uso del sistema tributario como mecanismo de atracción de dichos factores; lo cual normalmente propicia una ineficiente política fiscal (Stiglitz, 2000).

La Teoría del Federalismo Fiscal considera que para que los gobiernos locales cumplan con sus responsabilidades en materia de gasto público para proveer los bienes públicos locales, deben tener *autonomía financiera*, es decir la capacidad de obtener todos sus ingresos a través de las potestades tributarias delegadas. Estas potestades deben basarse en impuestos locales, especialmente a la propiedad y al consumo, dejando el impuesto sobre la renta al gobierno federal (Bird, 1999a). Sin embargo, en este reparto, en la mayoría de los casos, la fortaleza financiera resulta bastante limitada. El volumen de ingresos propios percibidos directamente por los gobiernos estatales y locales es insuficiente para financiar sus necesidades de gasto (Bird and Slack, 1991) (Bird, 1999). Este reparto normalmente deriva en más gastos y responsabilidades de las que los gobiernos subcentrales y locales pueden financiar con sus propios ingresos (Bird, 1999a). Por ello, la mayoría de los gobiernos subcentrales sufre un desequilibrio vertical en el sentido de su capacidad para obtener los recursos financieros que le permitan cumplir sus responsabilidades de gasto (Castells, 1988) (Mathews, 1980) y ello es así porque existe un desequilibrio vertical entre sus responsabilidades de provisión de bienes públicos (responsabilidad presupuestal) y su capacidad para generar esos ingresos por sí mismo (potestad tributaria) (Bird, 1999).

Las fuentes de ingresos que han sido atribuidas a los gobiernos estatales y locales son inadecuadas para financiar los gastos (Bird 1986: 232). Aun suponiendo que la asignación de facultades de imposición y responsabilidades de gasto estuviera inicialmente equilibrada, este equilibrio vertical inicial no se ha mantenido a lo largo del tiempo por el distinto comportamiento de las fuentes impositivas y las necesidades de gasto de los diferentes niveles de gobierno (Mathews,1980). Así, el proceso de descentralización de las potestades tributarias ha colocado a los gobiernos subcentrales y locales en una situación de debilidad financiera, lo cual exige que el gobierno central les provea de recursos adicionales para complementar sus ingresos tratando de compensar el desequilibrio vertical señalado (King 1984: 137). Es decir, estas transferencias tienen como finalidad redistribuir los recursos fiscales para resolver la insuficiencia financiera, cubriendo la brecha de ingresos (Bird, 1999a) y atendiendo el principio de equidad vertical entre distintos niveles de gobierno (Castells, 1988).

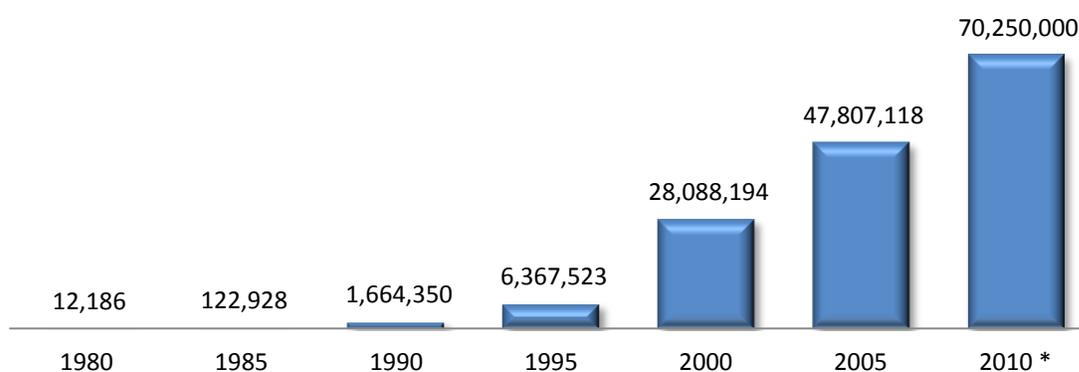
La amplia dependencia financiera de los gobiernos subcentrales respecto al gobierno central se explica por varios factores: el escaso dinamismo de sus ingresos propios; las crecientes necesidades de gasto derivadas de una mayor descentralización de la provisión de bienes (Castells,1988) que no se acompaña de una mayor descentralización impositiva; la concentración de poder financiero y de fuentes flexibles de ingresos en manos del gobierno federal y el rápido crecimiento en los costos de provisión de los bienes públicos (Mathews, 1980).

La experiencia internacional sugiere que los gobiernos subnacionales con importantes }funciones de gasto, llevan a cabo éstas de una manera más responsable, conforme es mayor la responsabilidad que tienen en la generación e incremento de los ingresos que gastan. Esta parece ser una buena razón para fortalecer los regímenes subnacionales de impuestos. Aunque los ingresos propios no son capaces de financiar las crecientes necesidades de gasto asignadas de manera creciente a los gobiernos subnacionales, además de la dificultad natural de incrementar los ingresos locales (Bird,1999).

La evolución de las finanzas públicas de Veracruz. Los ingresos públicos

En Veracruz, en los últimos 30 años, los ingresos públicos del gobierno estatal se incrementaron de manera sustancial al pasar de 12.2 mdp pesos en 1980, a 70,250 mdp en 2010, lo cual representa un incremento en términos reales de un 426%.

VERACRUZ. INGRESOS PÚBLICOS TOTALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO
(Miles de pesos corrientes)

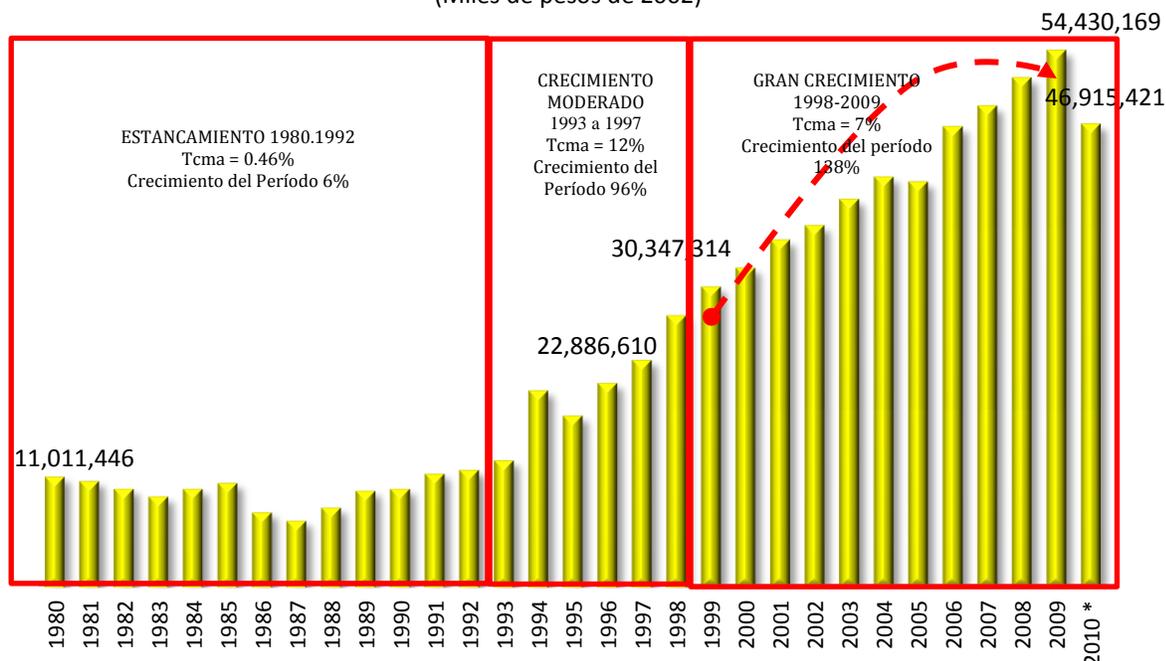


Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI. Para 2008 y 2009 Cuenta Pública del gobierno de Veracruz. y 2010 Ley de ingresos del estado de Veracruz.

En este período se pueden distinguir tres grandes etapas en las finanzas públicas de Veracruz. La primera va de 1980 a 1992, que es de estancamiento, dado que los ingresos casi se mantienen al nivel del año inicial, con una tasa de incremento promedio anual del 0.46%, lo cual le permite crecer apenas un 6% en esos 12 años. De 1993 a 1997, que es una etapa de crecimiento moderado, en que el ingreso crece a una tasa media anual del 12%, con una expansión para todo el período del 96%. Finalmente de 1998 a 2009, es una etapa de gran crecimiento con una expansión del 138% en todo el período y una tasa media anual del 7%.

La expansión de los ingresos durante todo el período de análisis es resultado del aumento que tuvieron los recursos que el gobierno del estado recibe de la federación, los cuales

VERACRUZ. INGRESOS PÚBLICOS TOTALES DEL GOBIERNO DEL ESTADO
(Miles de pesos de 2002)



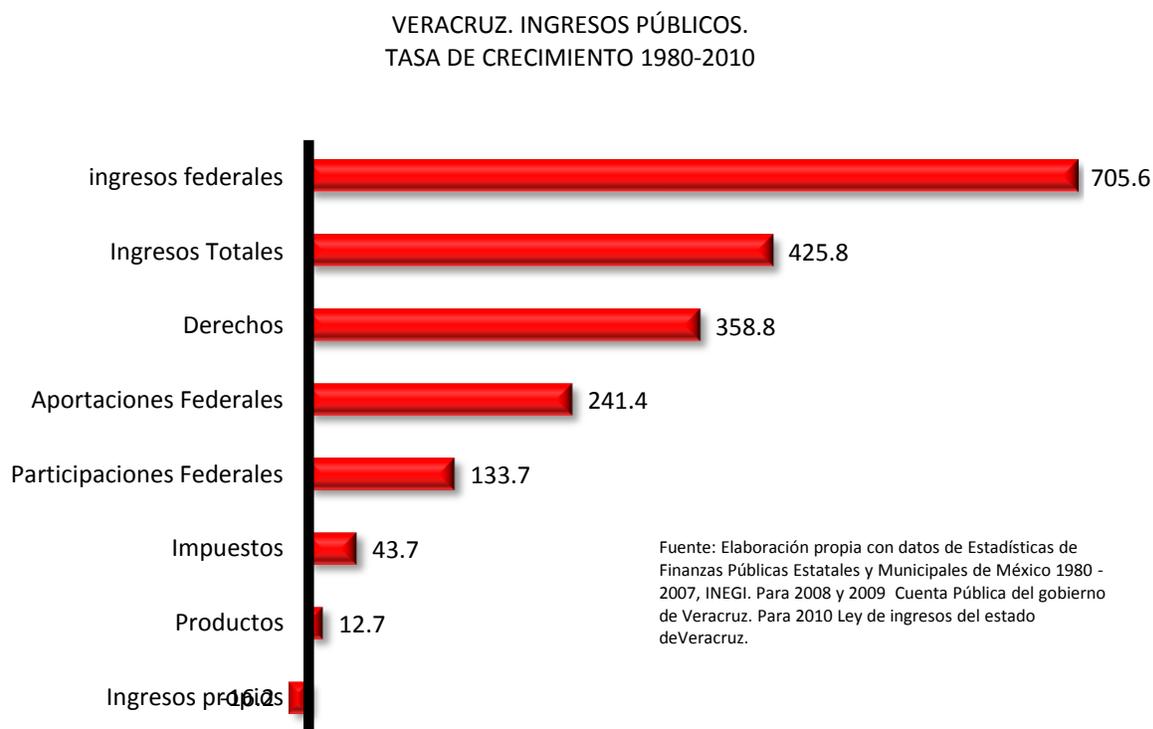
Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI. Para 2008 y 2009

crecieron un 706%. En cambio los ingresos propios, es decir los que se derivan de la recaudación de impuestos y derechos que realiza el gobierno estatal se redujeron en un -16% en el mismo período.

El incremento de los ingresos federales se explica por una aumento en las Participaciones Federales, las cuales se incrementaron en un 134%, sin embargo la variable de mayor crecimiento fueron las Aportaciones Federales, (el Ramo 033) las cuales tienen un crecimiento de 241% desde 1995 hasta 2010.

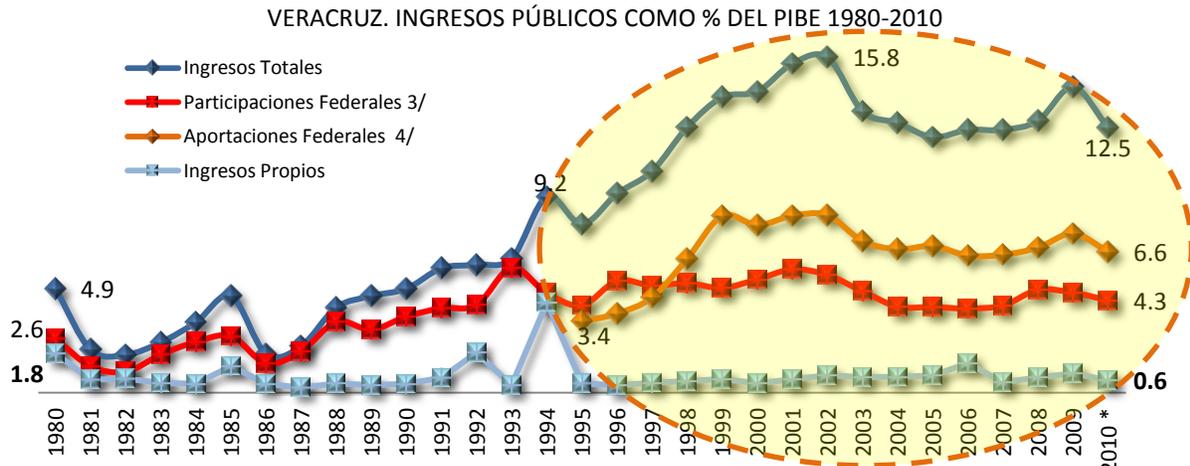
Como proporción del PIB, los ingresos públicos estatales han mostrado un importante crecimiento. En 1980 representaban el 4.9% mientras que en 2010 alcanzaron un valor de 12.5%, aunque el año de mayor tamaño fue en 2002 cuando representaron el 15.8% del PIB. Sus componentes también se han movido al alza de modo que las Participaciones Federales pasaron de un 2.6% a un 4.3% como proporción del PIB en el mismo período, Asimismo las Aportaciones pasaron de un 3.4 en 1995 a un 6.6% en 2010. Esto significa que los Ingresos

Federales pasaron de representar el 2.6% del PIBE, en 1980 a un 10.9% en el mismo período. En cambio los Ingresos Propios se redujeron de un 1.8% en 1980 a tan sólo un 0.6% en 2010.



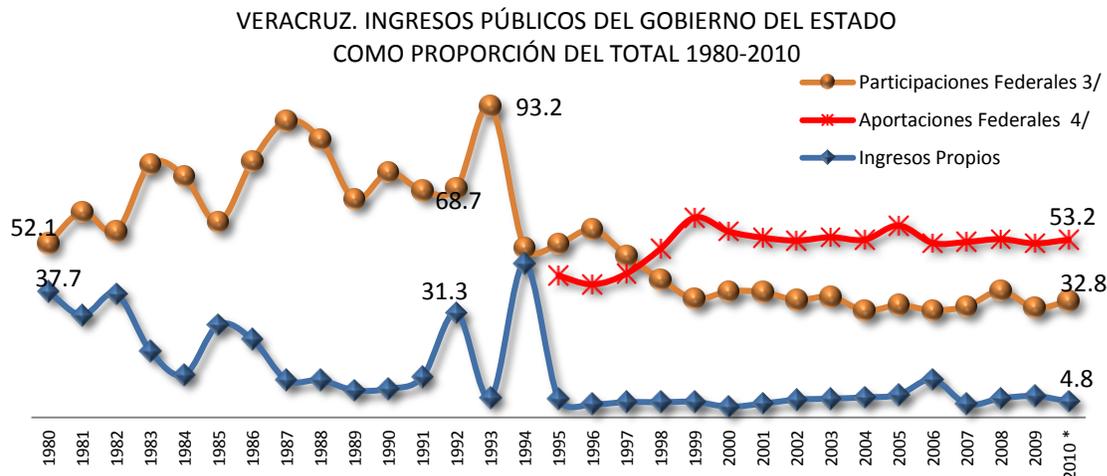
La dependencia financiera del gobierno estatal.

El comportamiento de los ingresos anteriormente referido, trae como resultado una creciente y muy amplia dependencia financiera del gobierno estatal respecto a los recursos que transfiere la federación y por lo mismo una debilidad estructural profunda, es decir, una reducida capacidad del gobierno estatal para determinar el volumen de recursos que podrá utilizar para financiar el desarrollo.



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007, INEGI. Para 2008 y 2009 Cuenta Pública del gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de ingresos del estado de Veracruz.

De este modo se puede observar que en 1980 los ingresos propios representaban el 37.7% del total estatal y las transferencias federales participaban con el 52%. En cambio para 2009 los ingresos propios representaron apenas el 5% del total, en tanto que los recursos federales tienen un peso del 88%, de modo que el Índice de Dependencia Financiera (IDF) del estado pasó del 58.0 en 1980 a un 94.9 en 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007, INEGI. Para 2008 y 2009 Cuenta Pública del gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de ingresos del estado de Veracruz.

Los ingresos públicos propios se definen de la siguiente manera:

$$IP = I + D + P + CM$$

Donde

IP = Ingresos públicos propios

I = Impuestos

D = Derechos

P = Productos

A= Aprovechamientos

CM = Contribuciones de Mejoras.

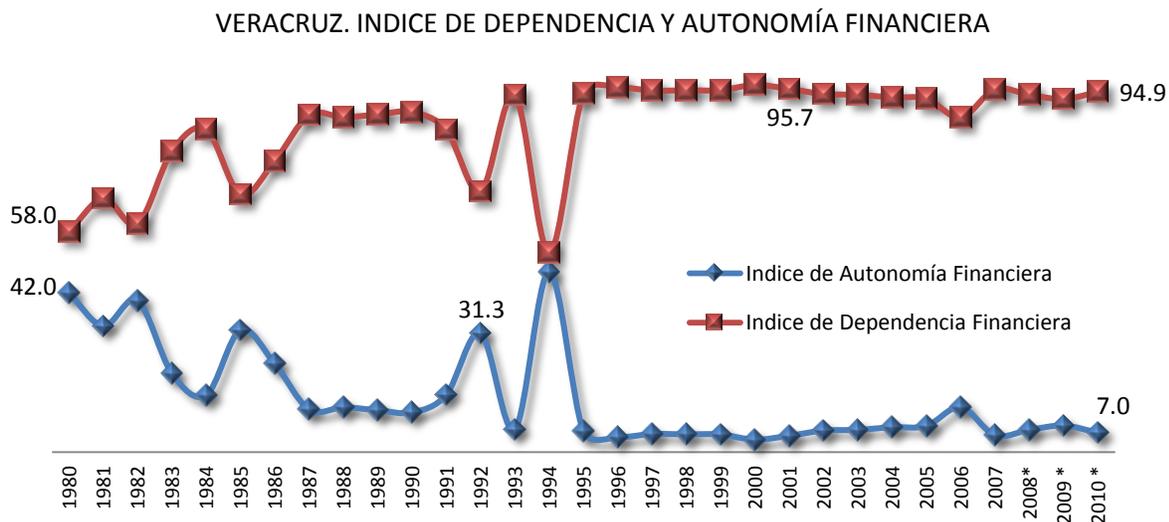
El Índice de Dependencia Financiera se define como:

$$IDF = \left(\frac{ITF}{IPT} \right) * 100$$

Donde IDF = Índice de Dependencia Financiera

ITF = Ingresos por transferencias federales

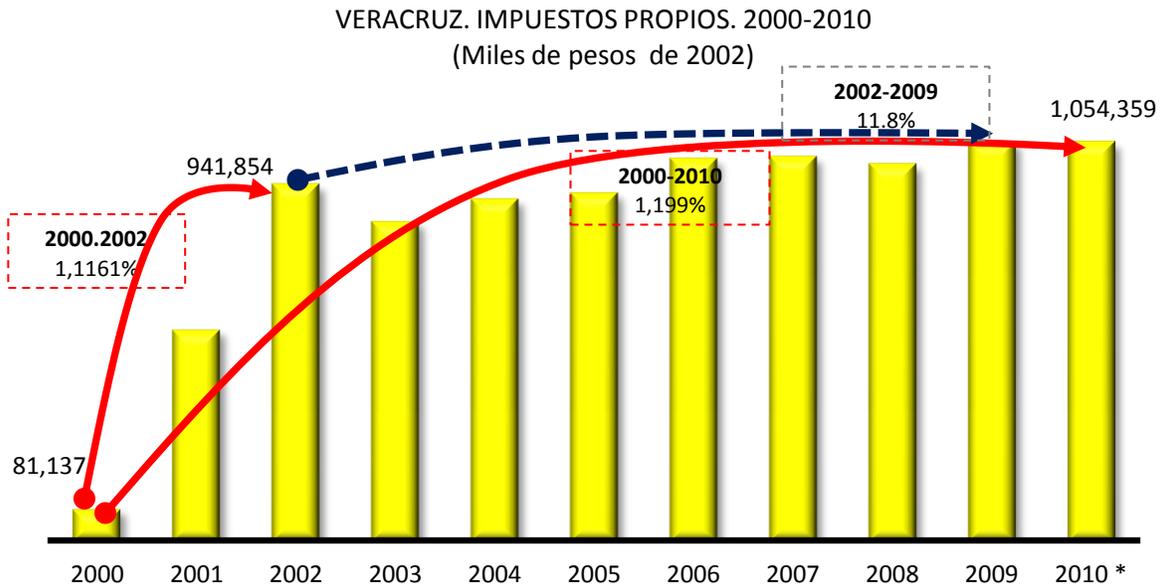
IPT = Ingresos públicos Totales



Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI. Para 2008 y 2009 Cuenta Pública del gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de ingresos del estado de Veracruz.

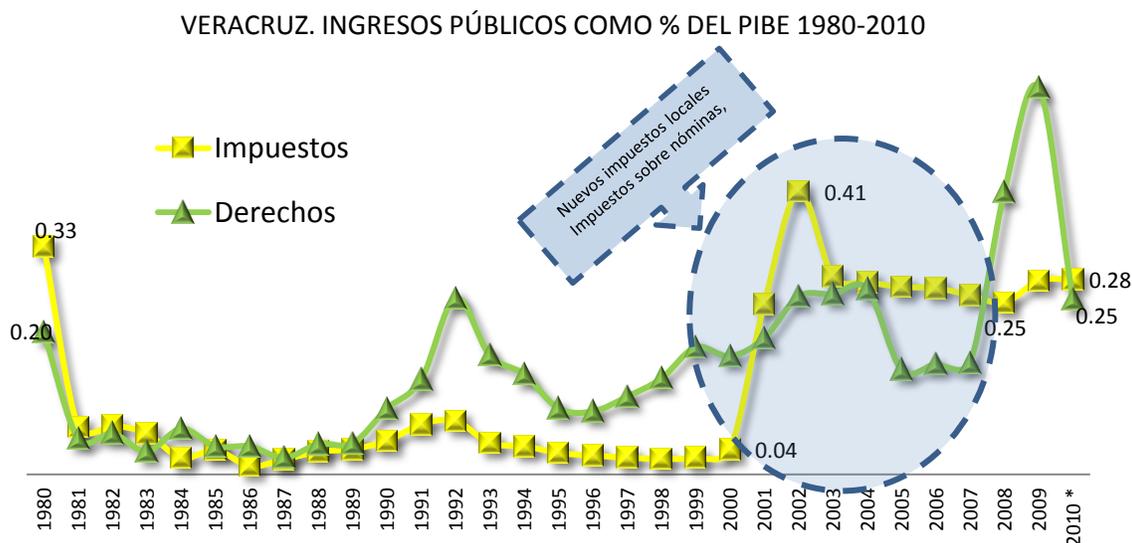
Y esto sucede a pesar de que la recaudación de impuestos ha recibido un impulso importante como resultado de la creación de los *Impuestos sobre Nóminas y sobre Servicios de Hospedaje* vigentes desde 2001, y a pesar de que la federación ha transferido las potestades recaudatorias

para el cobro y aprovechamiento de los *Impuestos a la Tenencia Vehicular, el Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), el Régimen de Pequeños Contribuyentes en el ISR; IVA y IETU* y una parte de la tasa que se cobra al Régimen Intermedio del ISR. Como resultado de esta cesión de potestades tributarias, la recaudación de impuestos propios se incrementó considerablemente a partir de 2001 creciendo un 1,200% durante el período 2000-2010. Aunque hay que señalar que el mayor incremento se registró de 2000 a 2002, cuando creció 1,161%. A partir de 2002 se observa un muy ligero crecimiento que hasta 2009 alcanza un valor de 11.8%, es decir, prácticamente una etapa de estancamiento.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI. Para 2008 Y 2009 Cuenta Pública del Gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de Ingresos del estado de Veracruz.

Esta expansión permitió que la recaudación de impuestos propios se incrementara de un 0.04% como proporción del PIB en 2000, a un 0.41% en 2003. Sin embargo a partir de 2004 se reduce para ubicarse en un valor de 0.25%, mismo que conserva en 2010, que de todos modos es considerablemente superior a la previa.

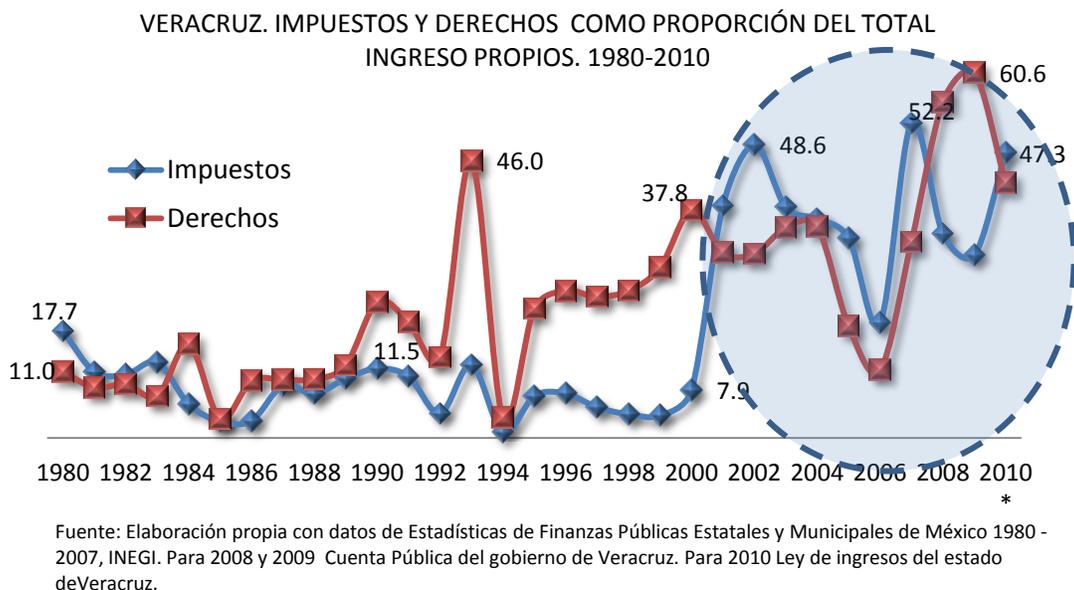


Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007, INEGI. Para 2008 y 2009 Cuenta Pública del gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de ingresos del estado de Veracruz.

Con todo, disponer de más potestades tributarias no ha resuelto el grave problema de dependencia financiera del estado, aunque hay que observar que este incremento en la recaudación de ingresos propios, hizo que el ÍDF disminuyera casi un punto porcentual de 2000 a 2010. Lo cual es significativo, aunque, evidentemente muy poco todavía.

Los ingresos públicos propios del estado.

El estado de Veracruz enfrenta serias limitaciones en su tarea recaudatoria, lo cual se explica en parte, por las reducidas potestades tributarias que les han sido otorgadas por el Sistema de Coordinación Fiscal, lo cual restringe su capacidad de recaudación. Sus Ingresos públicos propios, están constituidos primordialmente por dos grandes rubros. Uno es el de los “Impuestos propios” que ha tenido un peso que ha variado en el tiempo ya que de 1980 hasta 2000, no alcanzó una participación por encima del 18% del total de este tipo de ingresos. Sólo a partir de la creación de las nuevas potestades tributarias del 2000 que se mencionaron antes, su participación creció y llegó a ser de hasta el 52.2% en 2007 y luego de algunos altibajos, en 2010 alcanzó un valor de 47.3%.

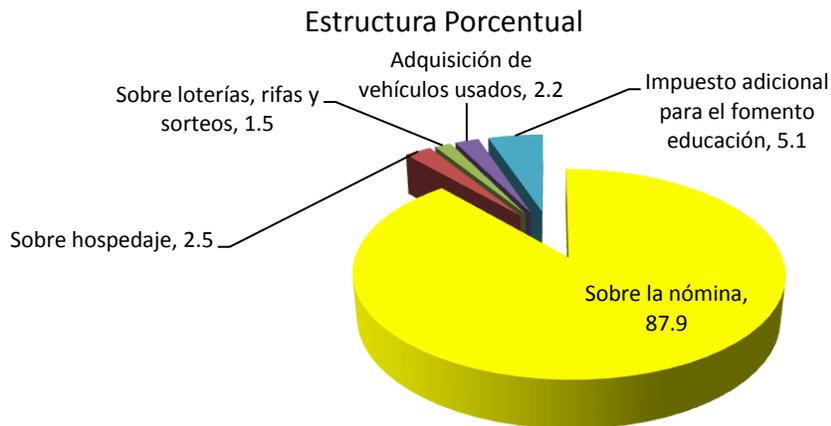


La recaudación de “Impuestos Propios”, se deriva del cobro de cinco tributos propios, de los cuales el más importante es el “Impuesto sobre Nóminas” que contribuye con el 87.5% del total de estos impuestos, esto es, 1,324 mdp en 2009. Le sigue en importancia el “Impuesto Adicional para el fomento a la Educación” que participa con el 5%, (76 mdp) “el Impuesto sobre Hospedaje” con el 2.5% (37 mdp), el de “Adquisición de vehículos usados” con el 2% (33 mdp) y el de “Loterías, rifas, sorteos” con el 1.5% (23 mdp)

La precariedad de los ingresos propios se explica en buena medida por el hecho de que a pesar de que hubo un impulso importantes a la recaudación con la aparición de nuevos impuestos en 2001, desde entonces el cobro de impuestos no ha crecido sustancialmente, particularmente en lo que se refiere aquellos que contribuyen más como es el caso del Impuesto a la Nómina. Durante el período 2002-2009 este impuesto creció tan sólo un 7.3% En cambio los de menor contribución a la recaudación tuvieron un mejor desempeño, como es el caso del Impuesto Adicional de Fomento a la educación, que lo hizo a una tasa de 134%; el Impuesto a la Adquisición de vehículos usados que fue del 48.5% y del Impuesto sobre servicios de Hospedaje que aumentó un 26.7%. Sin embargo estos impuestos cuya recaudación creció, contribuyen con apenas el 10% del

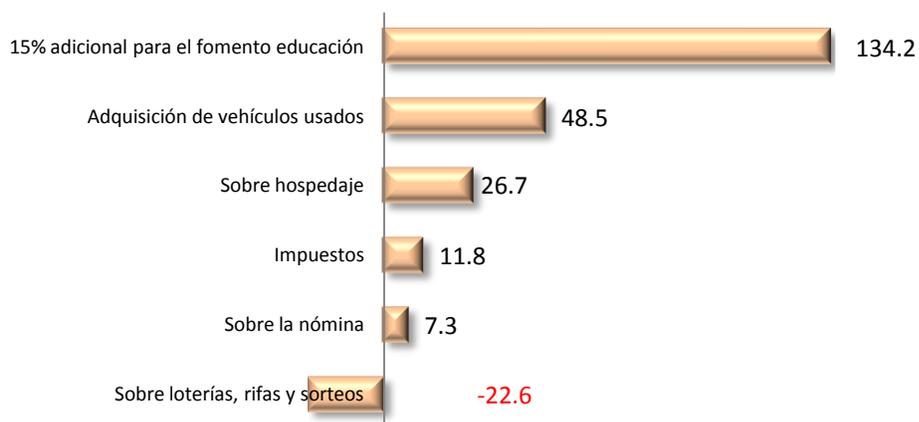
total, por lo que realmente no alcanzan a impulsar el crecimiento del total de impuestos propios, los cuales apenas crecieron 11.8% en el período mencionado

VERACRUZ. IMPUESTOS PROPIOS DEL GOBIERNO ESTATAL 2009.



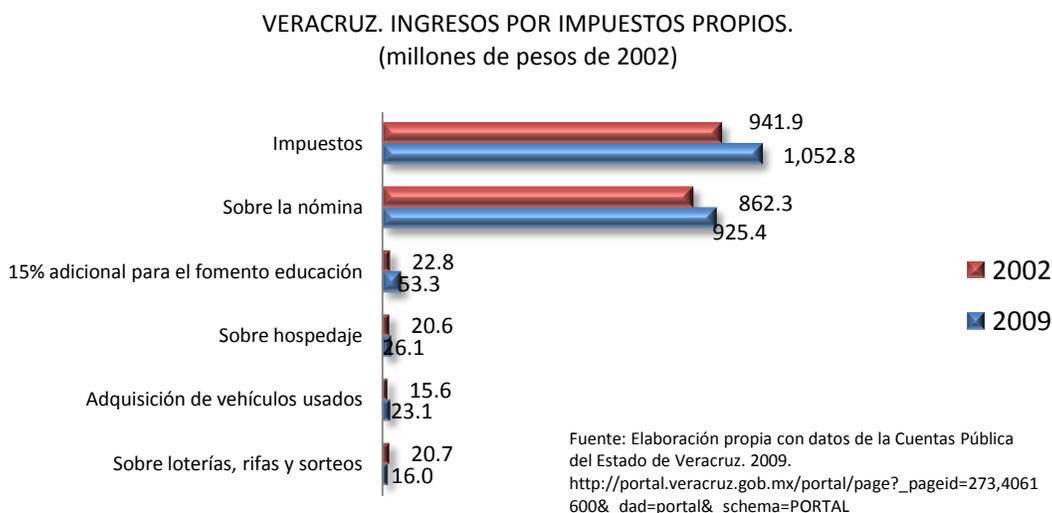
Fuente: Cuenta Pública 2009 del gobierno del estado de Veracruz

VERACRUZ. TASA DE CRECIMIENTO DE LOS IMPUESTOS PROPIOS. 2002-2009

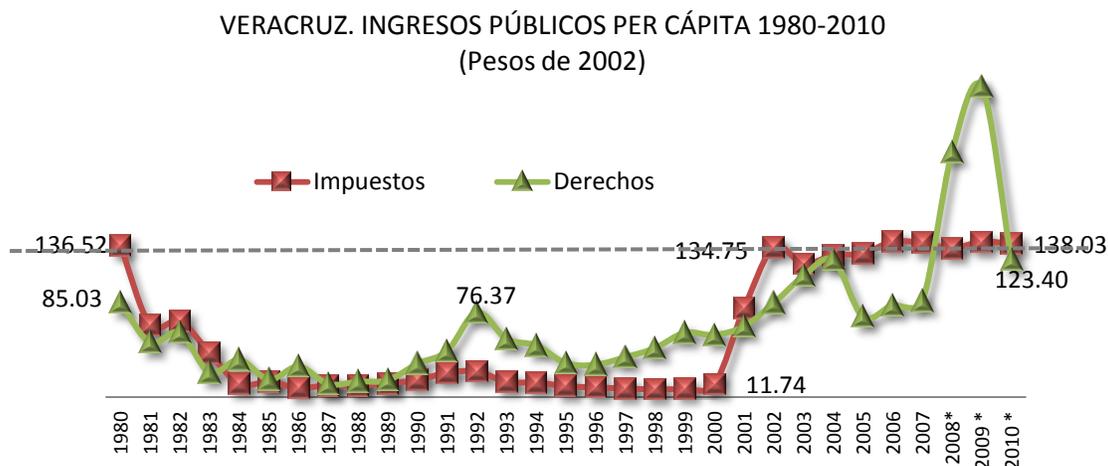


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuentas Pública del Estado de Veracruz. 2009.
http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=273,4061600&_dad=portal&_schema=PORTAL

Esto precariedad fiscal se explica, entonces, no sólo por las limitadas potestades tributarias que tiene el estado; también hay que tener en cuenta una falta de eficiencia en la recaudación, misma que puede medirse a través del valor de la recaudación per cápita que permite conocer el valor promedio de lo recaudado que se obtiene por cada habitante del estado. Este valor fue de 136 pesos en 1980 y se redujo hasta alcanzar un monto de 11.74 pesos en 2000. (son pesos constantes de 2002). A partir de 2001 se incrementa debido a la aparición de los dos nuevos impuestos propios ya mencionados y alcanza un valor de 134.75 pesos, lo cual apenas logra compensar la pérdida de los últimos 20 años al igual el valor de la recaudación per cápita que se registró en 1980. En 2010 su valor es de 138 pesos, apenas dos pesos por encima del monto de 1980. Es decir en 20 años la recaudación por persona permaneció prácticamente estancada.



Lo mismo sucedió con el cobro de derechos por persona, los cuales tenían un valor de 85 pesos por persona en 1980 y en 2010 alcanzan un monto de 123 pesos. Es decir, un ligero incremento pero al igual que en los impuestos, la recaudación de este concepto permaneció prácticamente estancada.



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI. Para 2008 Y 2009 Cuenta Pública del Gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de Ingresos del estado de Veracruz.

Ingresos por Impuestos por Administración

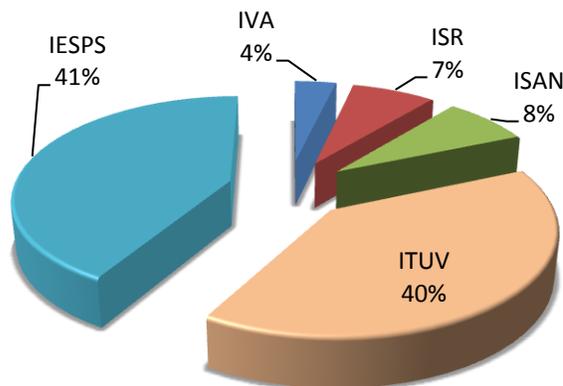
Otro rubro importante de ingresos del gobierno del estado lo constituye la recaudación de los llamados *Impuestos por Administración*, que son un conjunto de potestades tributarias que la federación ha cedido a las entidades federativas con el fin de compartir la responsabilidad de recaudar impuestos federales y al mismo tiempo, compartir la recaudación obtenida. Se trata de las siguientes de potestades fiscales:

- *Impuesto Federal sobre Tenencia o uso de vehículos (ITUV)* y recibe el 100% de su recaudación (Ley del Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos)
- *Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)* y recibe el 100% en la recaudación
- *Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)* 20% adicional de lo recaudado por la federación, por la venta cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y en el 8% de la recaudación por la venta de tabacos labrados (Artículo 3-A de la LCF). En este mismo impuesto recibe el 100% de la

recaudación que resulte de las actividades a que se refiere el artículo 2º, fracción II, inciso B) de la ley del IEPS (Ley del IEPS)

- *Impuesto Sobre la renta*
 - En el Régimen de Pequeños Contribuyentes con el 100% de lo recaudado.
 - En el 5% aplicable a la utilidad fiscal en el Régimen intermedio con el 100% de la recaudación.
 - En el Régimen de *Ingresos derivados de la enajenación de terrenos, construcciones o terrenos y construcciones*. (Ley del ISR y Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal)
- *Impuesto al Valor Agregado* en el Régimen de Pequeños Contribuyentes con el 100% de lo recaudado (Ley del IVA. Artículo 2º -C)
- *Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)* en el Régimen de Pequeños Contribuyentes con el 100% de lo recaudado (Artículo 17º de la Ley del IETU)

VERACRUZ. INGRESOS POR IMPUESTOS EN ADMINISTRACIÓN. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuentas Pública del Estado de Veracruz. 2009.
http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=273,4061600&_dad=portal&_schema=PORTAL

Los ingresos que recibe el estado por estos conceptos fortalece de manera importantes sus finanzas públicas pues en 2009 alcanzaron un monto de 2,054.9 mdp, esto es esto es más que todo lo que se recaudó por impuestos propios, que fueron 1,506.1 mdp. En este tipo de impuestos la mayor parte de la recaudación proviene de dos de ellos: el IEPS a gasolina y diesel que contribuye con el 41% y el ITUV con el 40%. El resto se compone con un 8% del ISAN, 7% del ISR y 4% del IVA.

Vale la pena señalar que la recaudación de estos impuestos tampoco ha crecido de manera importante. Sólo el IEPS tuvo un incremento de 174% en el período de análisis. El resto de los impuestos presentaron caídas, que fueron considerables en el caso del ISR que disminuyó -24% y el ISAN un -22%. Por esto el aumento del total fue de sólo 21,8%

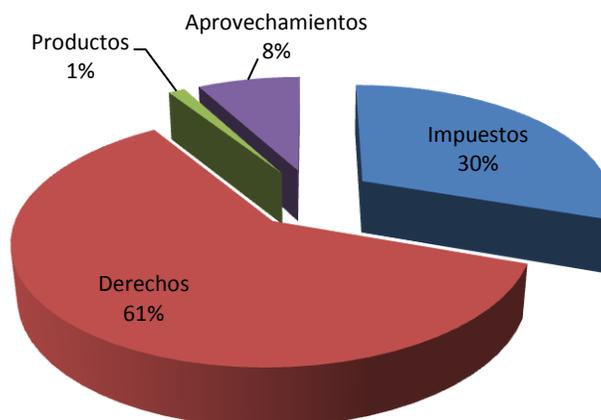


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuentas Pública del Estado de Veracruz. 2009.
http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=273,4061600&_dad=portal&_schema=PORTAL

Los ingresos por Derechos propios.

El otro rubro de importancia en la recaudación estatal es el de los Derechos, que son pagos que reciben las dependencias y entidades del gobierno estatal por la prestación de servicios gubernamentales. Este rubro representaba el 11% del total de los Ingresos propios en 1980, pero en 2000 alcanzaba un valor de 37.8%. Aunque su participación repuntó aún más hasta alcanzar un valor de 61% en 2009. Esto es resultado de un mejor desempeño que mostró en comparación con la recaudación de impuestos, la cual creció tan sólo un 43.7% de 1980 a 2010, términos reales, mientras que los Derechos crecieron un 358.8%.

VERACRUZ. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PROPIOS. 2009

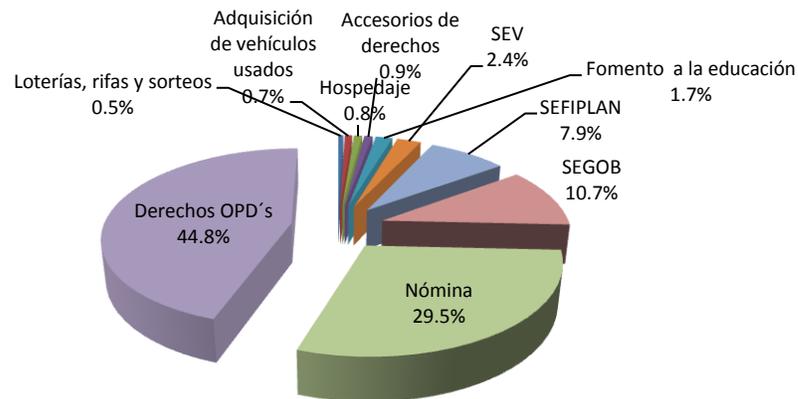


Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI. Para 2008 y 2009 Cuenta Pública del gobierno de Veracruz. Para 2010 Ley de ingresos del estado de Veracruz.

Aquí se puede detectar un segundo problema, ya que los Derechos representan un monto sustancialmente mayor que los impuestos, lo cual en principio va en contra de la lógica de la recaudación fiscal, puesto que la fuente más grande del financiamiento del gasto deben ser los impuestos, que derivan de las contribuciones sin contraprestación que debe pagar el ciudadano. En cambio los Derechos sólo se cobran si las personas solicitan un servicio del gobierno. Por lo tanto, el financiamiento del gasto está dependiendo de los ingresos que percibe el gobierno como proveedor de servicios y no de la contribución que las personas hacen a partir de los recursos privados que poseen. Esto limita la capacidad del gobierno para disponer de recursos, pues muchos de los Derechos cobrados deben destinarse para el financiamiento de la prestación de esos servicios públicos en específico, por lo que no contribuyen para financiar la provisión del resto de bienes y servicios públicos por los cuales no se cobra y que se proporcionan gratuitamente a toda la población. En este sentido, se entiende que la recaudación es ineficiente, pues no hay el suficiente esfuerzo fiscal de parte del gobierno para obtener recursos de las personas, independientemente del uso que hagan de los servicios de la autoridad estatal.

Con respecto a los recursos que componen el rubro de Derechos, destaca la amplia recaudación que se obtiene por los servicios que prestan los “Organismos Públicos Descentralizados del gobierno estatal” (OPD’s) los cuales contribuyen con el 67% del total de los ingresos por Derechos y el 43% del total de los Ingresos propios, esto es, un monto de 2,014 mdp; un 35% más que todo lo que se recaudó en 2009 por concepto de Impuestos propios (1,506 mdp).

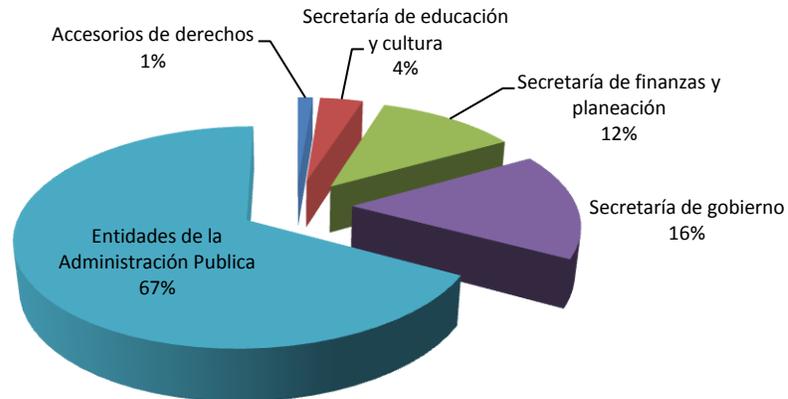
VERACRUZ. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS POR CONTRIBUCIONES 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Cuenta Pública 2009 del gobierno del estado de Veracruz

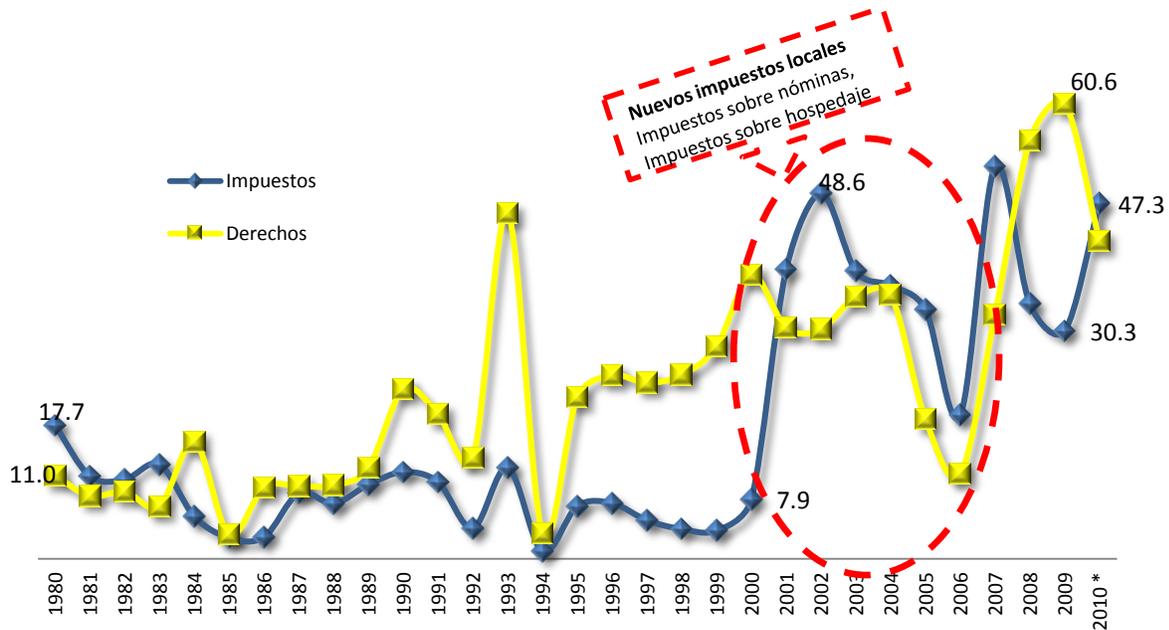
Otro rubro importante es el de los Derechos que cobra la Secretaría de Gobierno, que contribuye con el 16% del total de Derechos y el 10% del total de Ingresos propios; y los Derechos de Sefiplan, contribuyendo con el 12% y el 8% respectivamente.

VERACRUZ. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS POR DERECHOS 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuentas Públicas del Estado de Veracruz, 2009.
http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=273,4061600&_dad=portal&_schema=PORTAL

VERACRUZ. INGRESOS PROPIOS COMO PROPORCIÓN DEL TOTAL 1980-2010



El predominio de los Derechos y la reducida recaudación de impuestos, trató de revertirse con la creación de dos impuestos: el Impuesto sobre nóminas y el Impuesto por la prestación de Servicios de Hospedaje que se establecieron en 2001 y que pasaron a formar parte de las

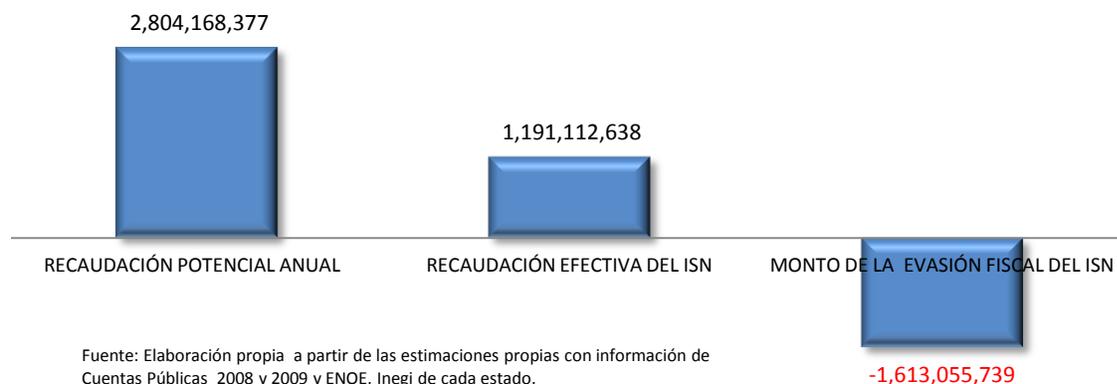
potestades tributarias de las entidades federativas. Como resultado de esta medida, la recaudación de impuestos propios a partir de ese año creció de manera considerable y superó el monto de los Derechos hasta 2008, año en que los Derechos crecen por encima de los impuestos y se mantienen así también durante 2009.

La Evasión fiscal del Impuesto sobre nóminas.

La evasión fiscal constituye un aspecto fundamental para el sostenimiento de un nivel suficiente y creciente de ingresos públicos que permita tener finanzas públicas sanas. Esto significa que este fenómeno limita la capacidad de desarrollo de las entidades federativas, porque su existencia y magnitud debilitan la fortaleza del gasto público para realizar acciones y programas que impacten el crecimiento económico y el bienestar social.

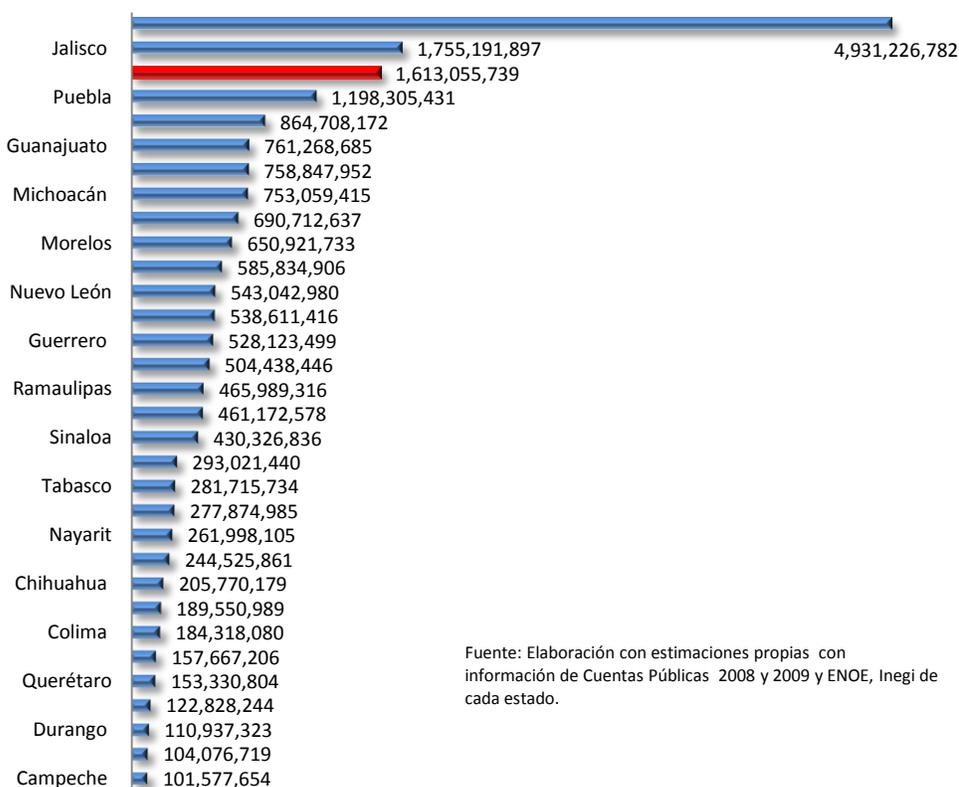
En este sentido, es importante observar que el impuesto propio más importante de Veracruz, que es el Impuesto sobre la Nómina, (ahora denominado Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, IERTP) desde su nacimiento, ha estado sujeto a una muy amplia evasión en todos los estados del país, lo cual atenta contra su efectividad como fuente de recursos públicos.

VERACRUZ. EVASIÓN FISCAL DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA 2009
(pesos corrientes)



En 2009 la evasión fiscal de este impuesto alcanzó un monto total de 1,613 mdp, lo que equivale a un Índice de evasión del 57%, es decir el gobierno estatal recauda menos de la mitad de su Recaudación Potencial es decir, de los recursos que podría cobrar, considerando el monto de remuneraciones por nómina que se pagan en el estado; pero la inexistencia de mecanismos adecuados de auditoría e inspección impiden que se pueda completar ese cobro. Esta situación debilita aún más las finanzas del gobierno estatal y es la razón primordial por la cual, el cobro de este impuesto no ha podido incrementarse de una manera considerable durante los últimos años. El monto de esta evasión es sumamente alta, por lo que el estado ocupa el tercer lugar a nivel nacional entre los estados donde se presenta con mayor amplitud este problema.

EVASIÓN FISCAL DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA. 2009
(Pesos corrientes)

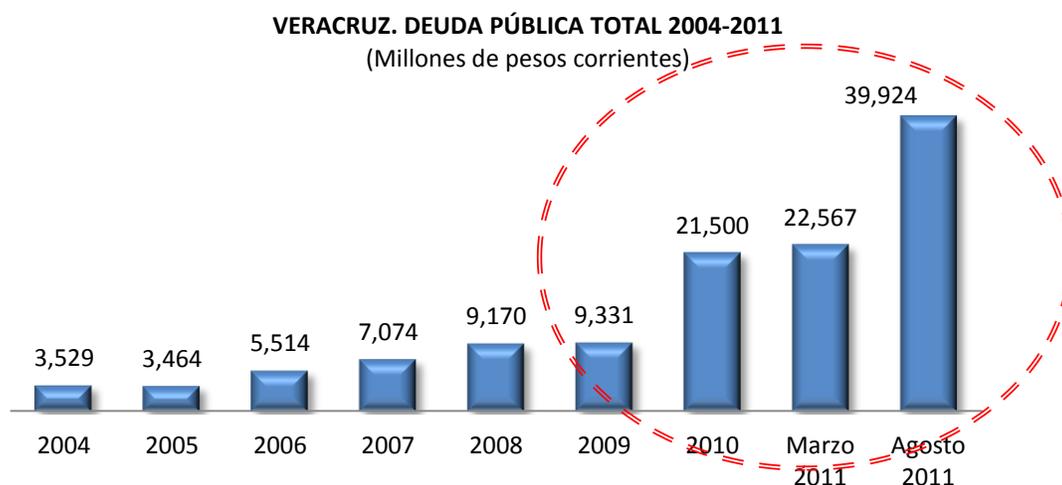


Fuente: Elaboración con estimaciones propias con información de Cuentas Públicas 2008 y 2009 y ENOE, Inegi de cada estado.

La Deuda pública estatal

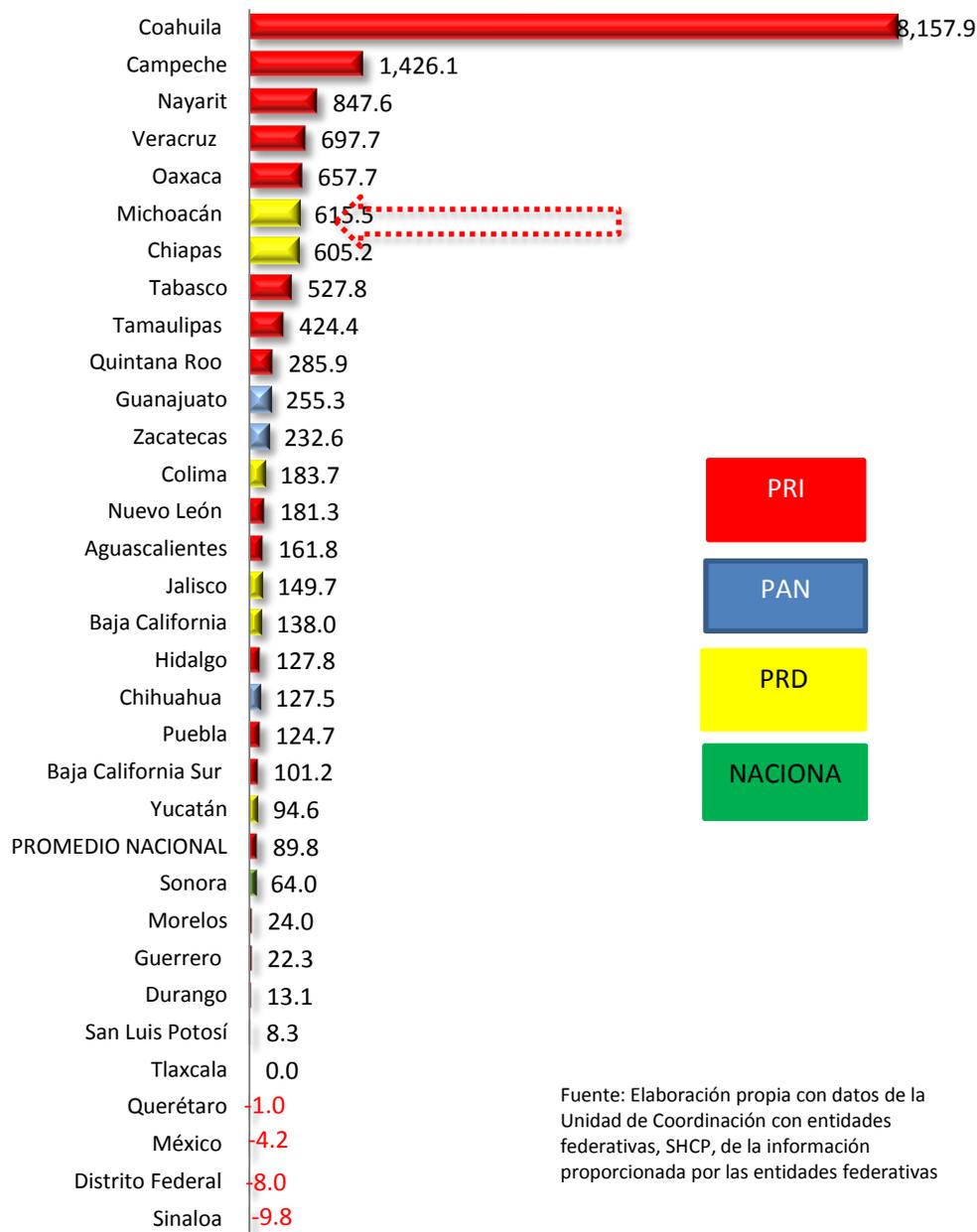
La deuda pública del estado ha venido creciendo de manera considerable en los últimos años. De 2004 a 2011 incrementó en un 698% en términos reales, pasando de 3,529 mdp, a 39,924 mdp, es decir, un aumento de 36,395 mdp. Destaca el gran salto que se da de 2009 a marzo de 2011 en que pasa de 9,331 mdp a 22,567; un aumento de 122% en términos reales. Y otro gran salto de de marzo a agosto de 2011 cuando alcanza un valor de 39,924 mdp, un aumento del 78%.

Este último incremento por un monto de 17,357 mdp, resulta de la deuda aprobada para este año, por el Congreso del estado, y que servirá para cubrir el "Pasivo Circulante" heredado (cuentas por pagar a contratistas y proveedores) por 17 mil 400. Este adeudo nuevo se aprobó en dos tramos, el primero en julio de este año, por un monto de 12,600 mdp, y el segundo en agosto, por un monto de de 4.757 mdp. El incremento de la deuda pública en Veracruz en el período mencionado lo ubica como el tercer estado con mayor crecimiento en términos porcentuales y en el primero en términos absolutos.



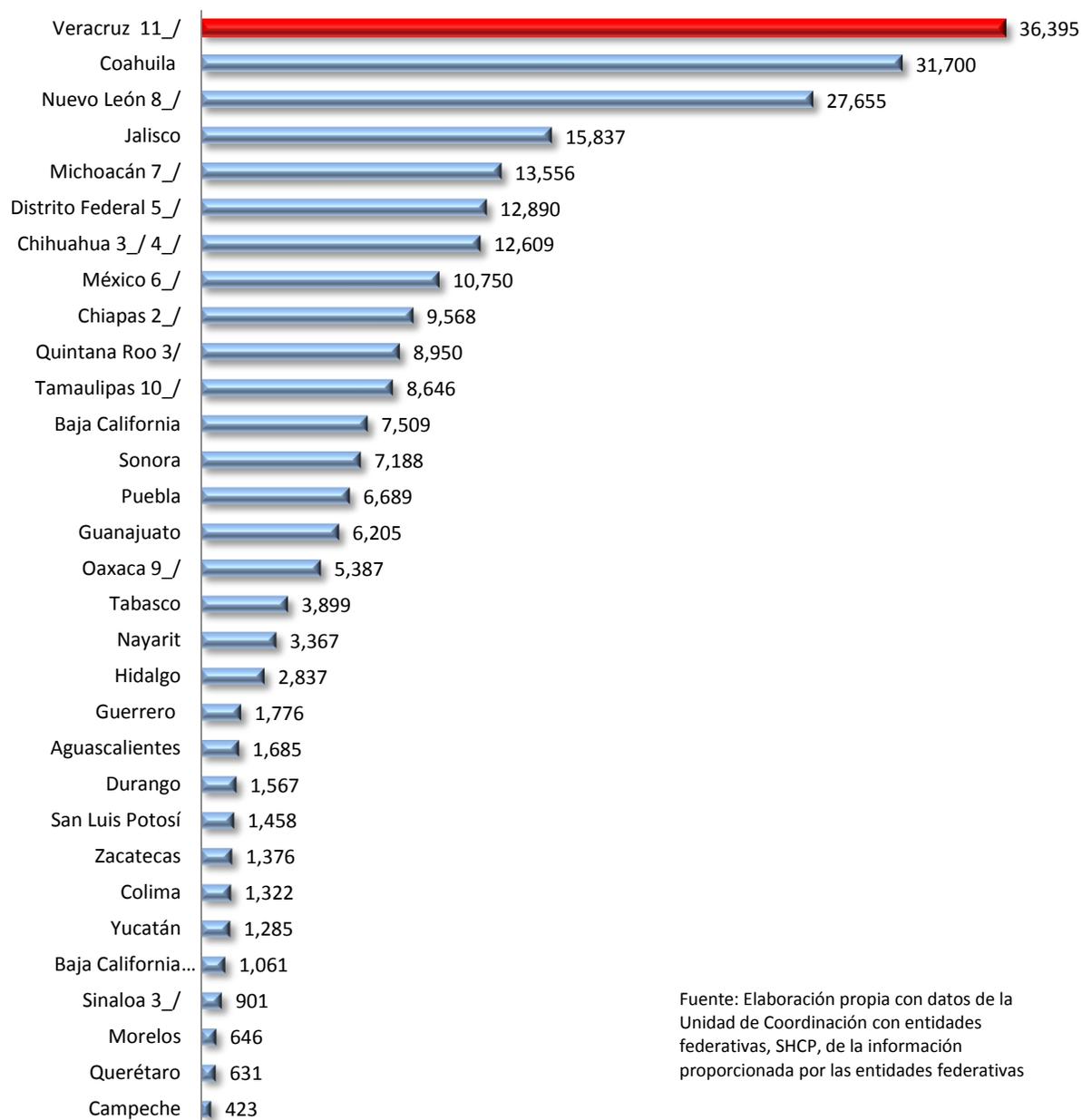
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, SHCP, de la información proporcionada por las entidades federativas

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL 2004-2011

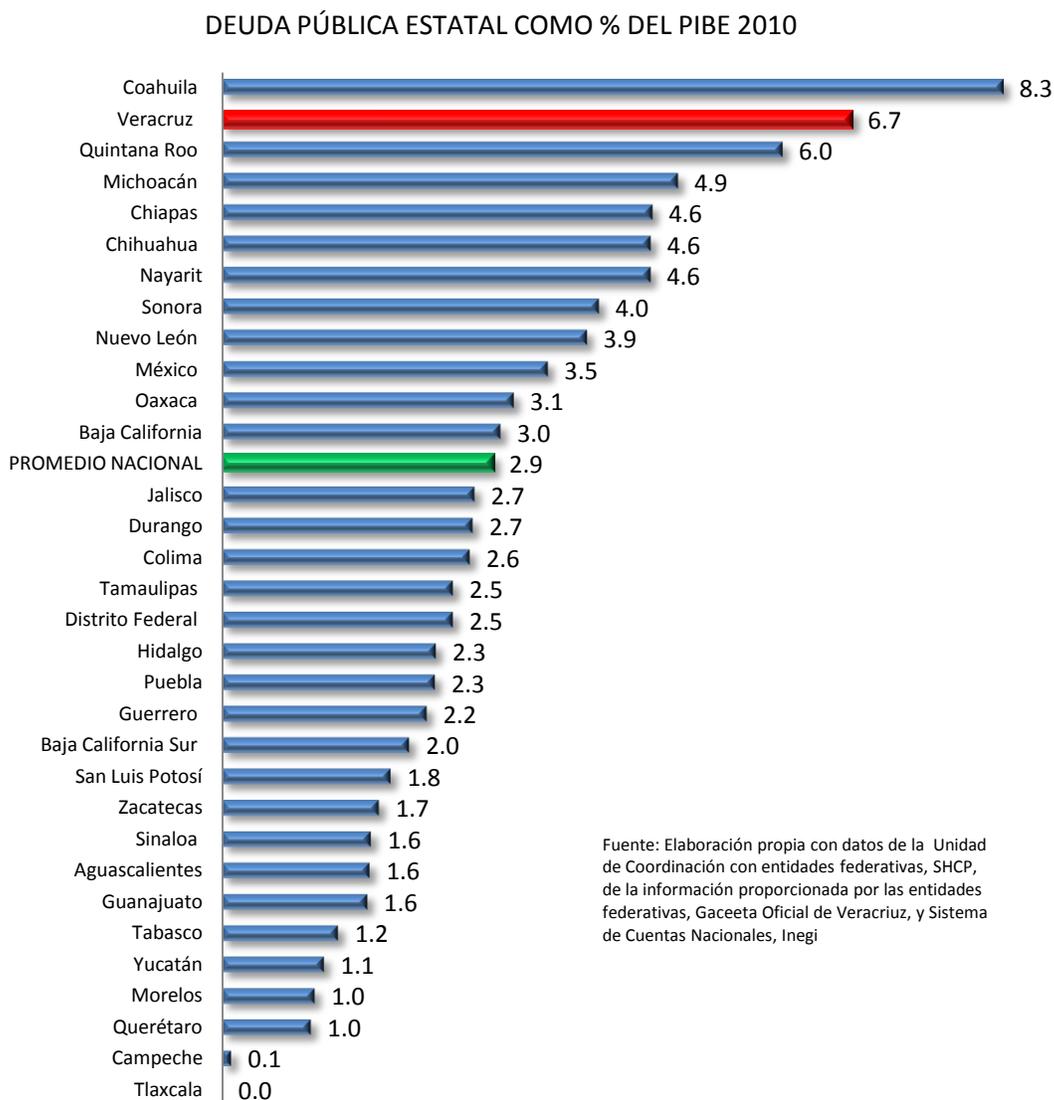


Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, SHCP, de la información proporcionada por las entidades federativas

INCREMENTO DE LA DEUDA PÚBLICA DE ENTIDADES FEDERATIVAS. CON y SIN REGISTRO
EN SHCP. MDP CORRIENTES 2004-2011
(Incluye deuda aprobada de Veracruz)



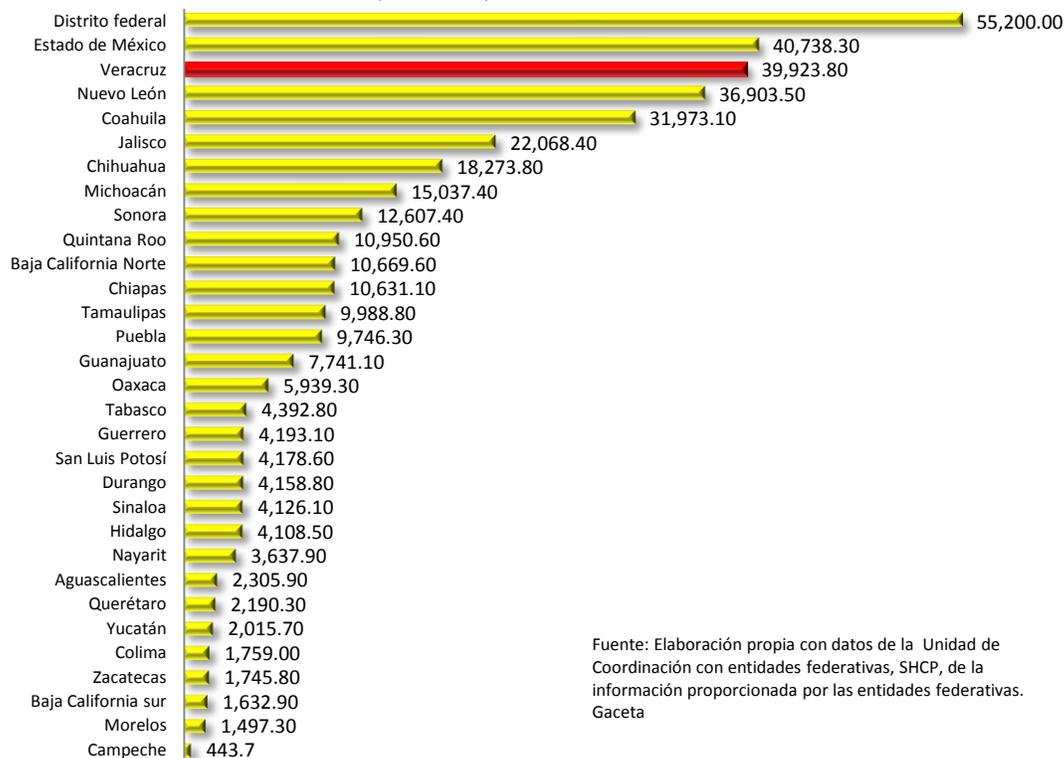
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, SHCP, de la información proporcionada por las entidades federativas



La deuda de Veracruz significa el 10.2% del total de la deuda de los estados y lo coloca como el tercer estado con mayor deuda pública.

También hay que señalar que la deuda pública per cápita, es decir, el monto promedio que corresponde a cada persona ha crecido considerablemente al pasar de 499 pesos por persona en 2004 a 5,223 pesos en 2011, es decir, un incremento de de 4,724 pesos, lo que ubica al estado en el quinto lugar nacional entre los estados con mayor deuda por persona.

DEUDA PÚBLICA DE ENTIDADES FEDERATIVAS. CON Y SIN REGISTRO EN SHCP.
(Millones de pesos corrientes) 2011
Incluye Deuda aprobada de Veracruz



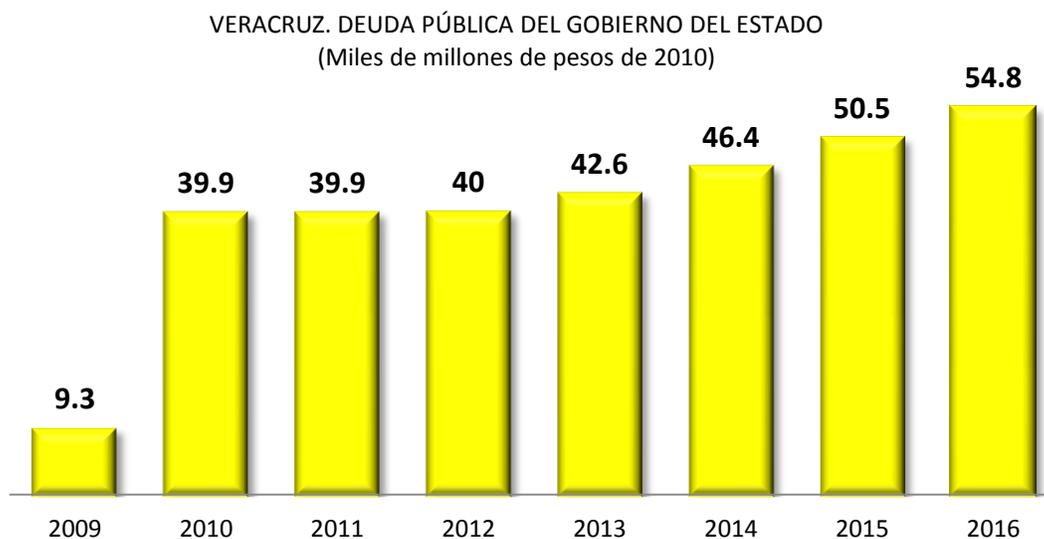
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, SHCP, de la información proporcionada por las entidades federativas. Gaceta

VERACRUZ. DEUDA PÚBLICA PER CÁPITA 2004-2011
(Pesos corrientes)



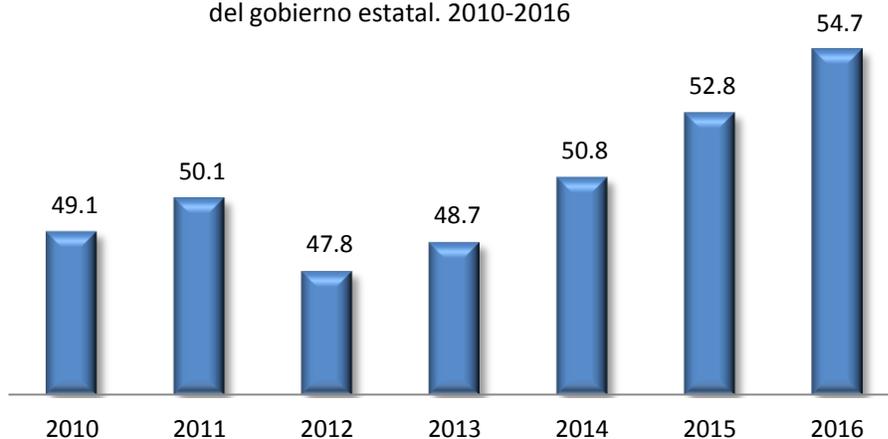
Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con entidades federativas, SHCP, de la información proporcionada por las entidades federativas

De acuerdo con datos del Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016, la deuda pública del gobierno del estado seguirá incrementándose de tal manera que en 2016 su valor alcanzará un monto de 55 mil mdp, es decir un aumento de 37% de 2011 a 2016, pero un salto dramático de 1,453% de 2004 a 2016.



Fuente: Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016.

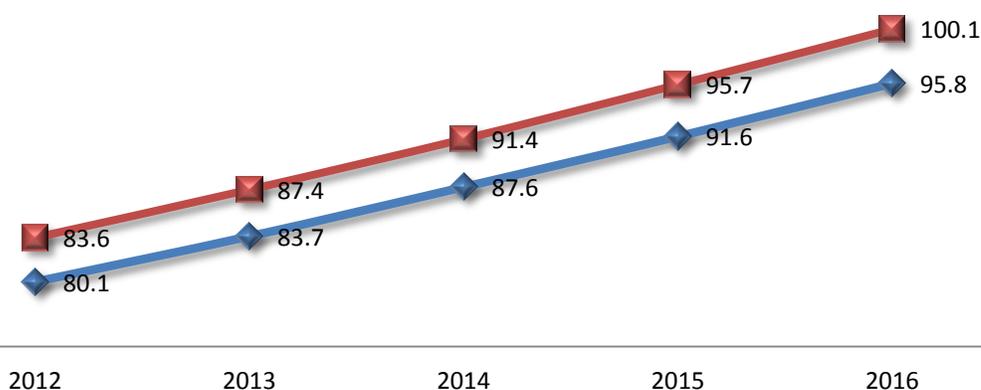
Veracruz. Deuda pública como proporción del total de Egresos Públicos del gobierno estatal. 2010-2016



Fuente: Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016.

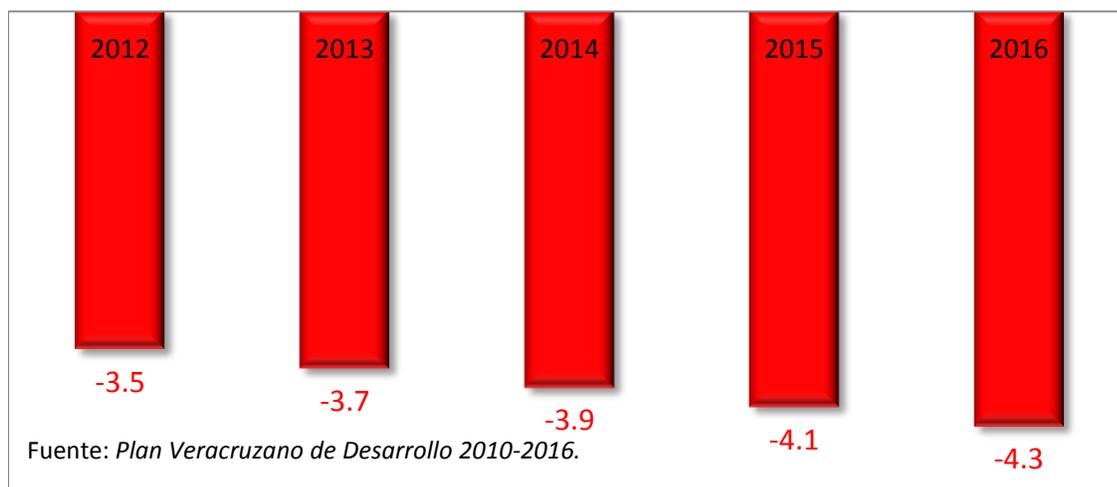
Esta situación es resultado del incremento que ha tenido el Gasto público en los últimos años, lo cual ha conducido a incurrir en déficits presupuestales. Se prevé que para 2012, el ritmo de crecimiento del gasto público será superior al de los ingresos ordinarios, por lo que aparecerá nuevamente el déficit fiscal, mismo que será de 3 mil 500 mdp para ese año y se incrementará hasta alcanzar un valor de 4 mil 300 mdp en 2016. Es decir un incremento 23%.

VERACRUZ. INGRESO Y GASTO PUBLICO TOTALES. 2011-2016
(Miles de millones de pesos)



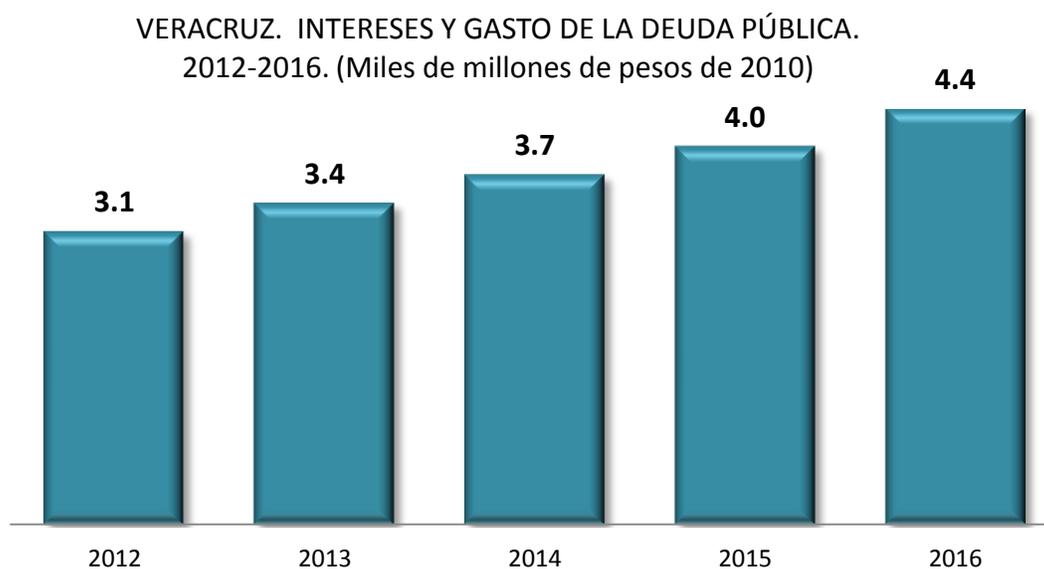
Fuente: Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016.

VERACRUZ. BALANCE FISCAL 2010-2016
(Miles de millones de pesos de 2010)



Fuente: Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016.

El crecimiento de la deuda a lo largo de los próximos años, hará crecer el Costo Financiero de la misma (intereses y comisiones por pagar) mismos que alcanzarán un monto de 3 mil 100 mdp en 2012 y llegarán hasta un total de 4 mil 400 mdp en 2016. Esto significa que desde 2012 más del 3% del presupuesto total anual será utilizado para el pago de este costo, hasta llegar a un 4.4% en 2016.



Fuente: *Plan Veracruzano de Desarrollo 2010-2016*.

Según el documento mencionado, esta situación es resultado de la expansión que ha tenido el Gasto Público que creció en un 44% de 2004 a 2010, impulsado por el incremento del Gasto Corriente que aumentó en un 55% en el mismo período. Este ritmo de crecimiento disminuirá en los próximos años, aun así, el incremento del gasto deberá ser financiado con más deuda pública. Por ello, es importante que el gobierno del estado busque nuevas fuentes de ingresos públicos de modo que puedan incrementarse en los próximos años y de esa manera evitar que se tenga que recurrir a un mayor endeudamiento que comprometa la salud de las finanzas del estado.

Propuestas para fortalecer las finanzas públicas estatales

Para resolver la problemática de la hacienda pública estatal se requiere establecer un conjunto de medidas que se encuentran en la esfera de lo local y que concierne a decisiones que debe tomar el Poder Ejecutivo estatal y el Legislativo del estado. Pero también se requieren otras que trascienden este ámbito debido a que tienen un carácter federal y tienen que ser aplicadas por los poderes federales.

Medidas para incrementar la recaudación con impuestos propios

Con el fin de reducir la dependencia financiera estatal, es necesario que el gobierno del estado incremente la recaudación de impuestos propios, para lo cual deberán tomarse algunas medidas, independientemente del costo político que esto represente.

El gobierno estatal debe utilizar todas sus potestades tributarias. Actualmente, no utiliza las otorgadas en leyes fiscales federales, concernientes a un conjunto de impuestos propios cuyo cobro puede implementar. Es el caso de los siguientes impuestos:

- El *Impuesto local a la venta o consumo final* de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del IEPS, con una tasa única del 4.5% sobre el precio del bien. (Ley de Coordinación Fiscal, artículo 10)

Impuesto a los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales. La tasa del impuesto que se podrá establecer será entre el 2% y el 5%. (Ley del IVA Artículo 43°. Impuestos Cedulares). Las remuneraciones que deriven de servicios personales independientes que no estén asimiladas a los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados, conforme al artículo 110 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Las Entidades Federativas podrán gravar dentro del impuesto cédular sobre sueldos o salarios, los ingresos personales independientes que estén asimilados a los ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado.

Únicamente podrá considerarse como afecto a dicho impuesto, la utilidad gravable de los contribuyentes que sea atribuida a las bases fijas en las que proporcionen los servicios que se encuentren en la Entidad Federativa de que se trate.

- *Impuestos por ingresos derivados del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmueble*, con una tasa entre el 2% y el 5%. (Ley del IVA Artículo 43°. Impuestos Cedulares)
- *Impuestos por ingresos derivados de la enajenación de bienes inmueble*, con una tasa entre el 2% y el 5% sobre la ganancia obtenida por la enajenación de inmuebles.
- *Impuestos a los ingresos por actividades empresariales con una tasa entre el 2% y el 5%*. (Ley del IVA Artículo 43°. Impuestos Cedulares)

Ninguno de estos impuestos se cobra en la actualidad y su recaudación podría fortalecer las finanzas públicas locales.

Medidas para reducir la evasión fiscal

Es necesario mejorar el cobro de los impuestos propios que ya se recaudan. En este sentido se requiere tomar medidas para detectar la evasión del Impuesto sobre Remuneraciones al trabajo, ya que existe un amplio número de empresas que no cumplen con esta obligación fiscal. En este sentido se requiere implementar medidas de inspección que permitan identificar a este amplio conjunto de evasores para que cumplan con esta obligación fiscal.

A través de un censo de contribuyentes calle por calle, es fácil detectar a las empresas o productores evasores y para ello se debe actuar de manera conjunta con el IMSS para realizar acciones conjuntas de mutuo beneficio.

Medidas para incrementar la participación del estado en los recursos federales.

Un aspecto crucial para el estado de Veracruz es el aprovechamiento de los recursos federales que se generan por la actividad petrolera que se realiza en su territorio.

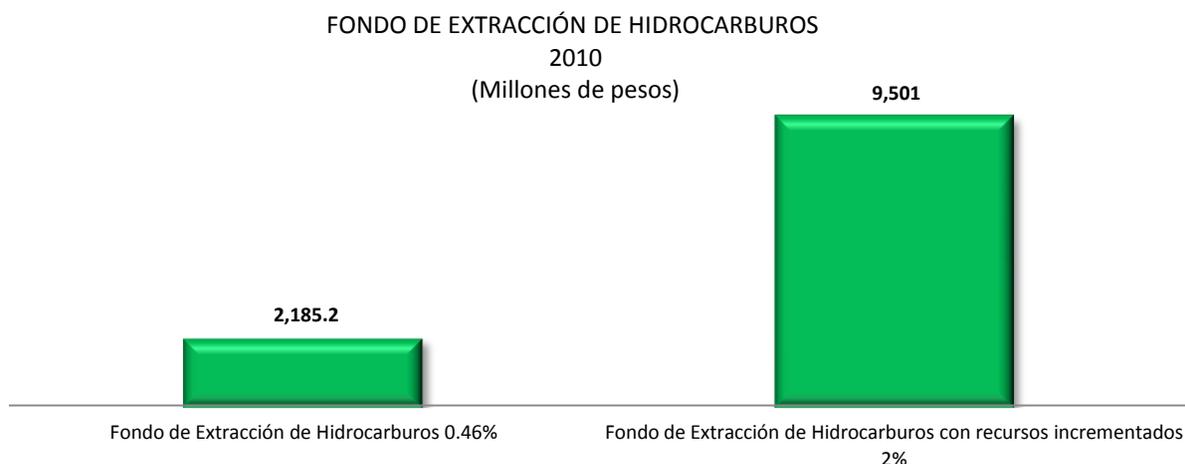
A este respecto hay que decir que los ingresos derivados de la actividad petrolera en México representan una proporción muy importante de los ingresos fiscales de la federación, cercana al

40% del total. Y se obtienen por la vía del cobro de impuestos y derechos a Pemex, sin embargo, el gobierno federal participa a los estados una proporción muy baja de estos ingresos.

Los estados petroleros reciben recursos adicionales por este concepto, sin embargo aún resulta ser una muy baja proporción del total recaudado, por lo que no puede considerarse que se esté haciendo un reconocimiento a su contribución a la riqueza nacional, ni que se les brinden fondos en relación al uso de los recursos naturales que se utilizan para la producción de energéticos. También hay que considerar que Pemex ha causado un severo daño al medio ambiente de las regiones donde realiza su actividad productiva sin contribuir con los estados afectados a la recuperación de los daños ecológicos y cuya reparación exige la utilización de recursos financieros locales. En este sentido, resulta congruente proponer el incremento de los recursos que la Federación destina al Fondo de Extracción de Hidrocarburos⁵ que en la actualidad se conforma con el 0.46% del importe que la federación obtiene por la recaudación el Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción⁶. La propuesta es que estos recursos se incrementen para que el Fondo quede formado con el 2% de la recaudación del Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos. Este fondo se seguiría distribuyendo entre los estados considerados por el Inegi en la clasificación de extracción de petróleo y gas (según el último censo económico) los cuales son: Campeche, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Chiapas. El reparto se seguiría haciendo de acuerdo a fórmula que considera el valor de extracción bruta de los hidrocarburos de la entidad federativa y el valor de producción de gas natural asociado y no asociado, en el año anterior. Y, de igual modo, los municipios de esas entidades, deben recibir al menos el 20% de esos recursos.

⁵ Artículo 4o-B , Ley de Coordinación Fiscal,

⁶ Artículo 254, Ley Federal de Derechos.



Para 2010, de acuerdo a lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación se recaudarían 475,045.3 mdp por concepto de este Derecho, por lo cual, el fondo constituido por el 0.46% de esos recursos, sería de un monto de 2,185.2 mdp. Con el incremento propuesto, el monto del fondo para 2010 se incrementaría a 9,501 mdp.

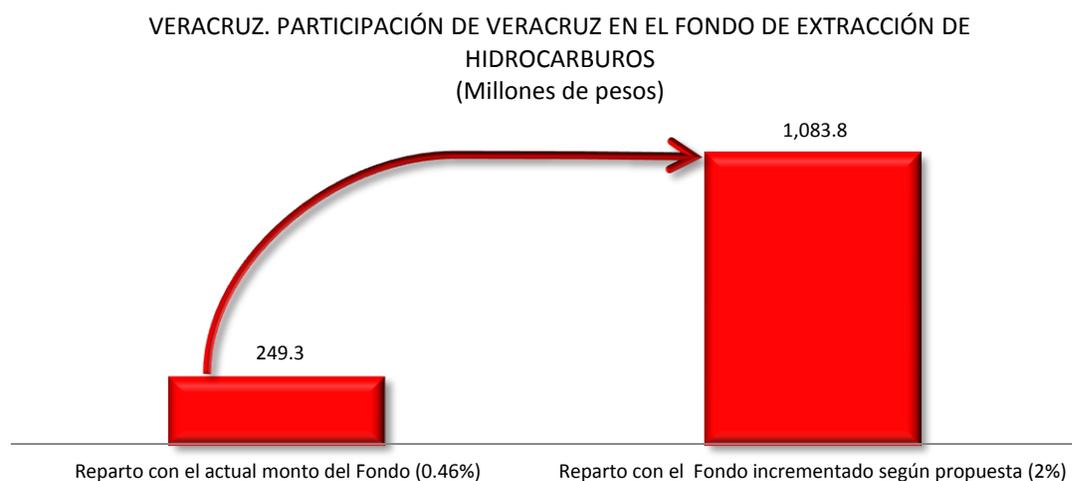
Reparto del Fondo de Extracción de Hidrocarburos 2010			
Estados petroleros	Participación promedio en el FEH (%)	Reparto con el actual monto del Fondo (0.46%)	Reparto con el Fondo incrementado según propuesta (2%)
Campeche	44%	969.3	4,214.5
Tabasco	26%	559.0	2,430.4
Tamaulipas	12%	261.4	1,136.4
Veracruz	11%	249.3	1,083.8
Chiapas	7%	146.2	635.8

Fuente: Ley de ingresos de la Federación y Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estimaciones propias

Como Veracruz participa, en promedio, con el 11% del total de los recursos del Fondo, sin incremento le corresponden 249.3 mdp. Si el fondo se incrementa al 2%, entonces a Veracruz le corresponderían un monto de 1,083.8 mdp. Esto es, recursos adicionales de 834.6 mdp. Estos recursos adicionales equivalen aproximadamente a lo que el gobierno del estado estima recaudar por el Impuesto a la Tenencia y uso de Vehículos en 2010, que es un monto de 887.4 mdp, según está previsto en la Ley de Ingresos del gobierno del estado de Veracruz. Esto significa que los

recursos adicionales podrían sustituir a los de la recaudación del Impuesto a la tenencia, una vez que quede abrogado en Veracruz.

Esta medida no depende del gobierno del estado ya que la conformación del Fondo es una decisión del gobierno federal, sin embargo, el gobierno estatal tiene instancias de negociación como es la Conago, para alcanzar un nuevo acuerdo de esta materia.



Restablecimiento de la confianza y la autoridad.

Adicionalmente a las propuestas anteriores, es necesario implementar medidas para resolver dos grandes problemas del estado, que impactan de manera fundamental el monto de los recursos que se recaudan y el modo en que se utiliza el gasto público.

El primer problema es una gran falta de confianza de la sociedad hacia las instituciones públicas y a sus funcionarios. El segundo es un gran vacío de autoridad que permite que permite que diariamente se cometan violaciones a la ley en materia financiera, ya sea por comisión o por omisión. Pero lo más grave es que este vacío conduce una amplísima impunidad que es lo que deteriora el entorno social e impacta las finanzas públicas, porque posibilita que los actos ilegales se cometan de manera sistemática, creando un gran daño patrimonial. No sólo porque los funcionarios cometan ilícitos, sino porque también la sociedad se corrompe y corrompe las estructuras de gobierno, se colude con los funcionarios para delinquir y en el mejor de los casos,

simplemente deja de cumplir con sus obligaciones fiscales porque sabe que nada va a pasar o un arreglo económico más barato es posible. Por ello parece claro que lo que lastima a la sociedad no es el cobro del impuesto, la obligación de pagarlos sino el uso indebido que algunos funcionarios públicos y algunos particulares hacen de él. Lo que preocupa no es que el gobierno se endeude, sino la rentabilidad que tendrán esos recursos adicionales y que justifique su obtención, sobre todo porque hay que pagar interés por ellos. Pero además el hecho de que no siendo bien utilizados puede convertirse en una carga fiscal muy grande en el futuro

El problema de las finanzas públicas también radica en la desconfianza que existe de la sociedad hacia el gobierno, de la falta de credibilidad que se tiene respecto al uso de los recursos públicos y que tiene su vertiente material en la impunidad de que gozan quienes delinquen, públicos o privados.

Por ello es muy importante que al fin de incrementar la disposición de las personas a pagar sus contribuciones y con el propósito de efficientar el ejercicio del gasto público, se fortalezcan las instituciones de contraloría y fiscalización y se profundizan las prácticas de transparencia en el uso de los recursos públicos con el fin de dar mayor certidumbre y confianza a la población. Pero también es necesario mejorar la eficiencia en el uso de los recursos no sólo en términos de la honestidad con la que se ejercen, sino también en términos de una adecuada elección de los funcionarios públicos que trabajan dentro de la administración pública estatal, de manera que se le garantice a la sociedad que el dinero está bien utilizado en programas y proyectos elaborados y ejecutados por profesionales preparados, especializados y comprometidos con su trabajo.

En este sentido es necesario dar mayor presencia al Servicio Civil de Carrera como el mecanismo que permite obtener los mejores recursos humanos para administrar y ejercer el gasto público. Es importante recordar que no basta ser honesto para ser un buen servidor público, también hay que ser eficiente y eficaz. También actuando de buena fe se pueden desperdiciar recursos y hacer un uso indebido de ellos.

Bibliografía

- Albi E., Contreras C. González J. (1999) *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Ariel, España.
- Astudillo, M. (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, UNAM-IEE, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bahl, Roy & Linn (1992); *Urban Public Finance in Developing Countries*; Washington; World Bank.
- Bird, R. (1999) "Subnational Revenues: Realities and Prospects" en , Jver, S., G. Perry, et, al., *Decentralization and accountability of the public sector*, The World Bank.
- Bird, R., and Slack E. (1991) "Financing Local Government in OECD Countries: The Role of Taxes and User Charges," in Jeffrey Owens and Giorgio Panella, eds., *Local Government: An International Perspective* (Amsterdam: North-Holland).
- Castells, A. (1998), *Hacienda Autonómica*, Ed. Ariel, Barcelona.
- Cordes J., Ebel R., and Gravelle J. (1999a) *Fiscal Federalism en The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy* (1999 Urban Institute Press).
- Davey, Kenneth (1992); *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*; Birmingham; DAG.The University of Birmingham
- Díaz, A. *Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez, R. (1996), *Las finanzas del sistema federal mexicano*, INAP, México.
- Musgrave, R., *Hacienda pública, Teórica y aplicada*, FCE, México,
- Oates, W. (1972) *Federalismo Fiscal*, University of Princenton, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Olson, M., "The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government, *American Economic Review*, vol 49, págs. 479-487.
- Prest, W. and Mathews, R.L. (1980) *The Development of Australian fiscal federalism : selected readings* editors: and Canberra : Australian National University Press,
- Soria, R. (2004), *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- Stiglitz, J. (2000), *La economía del sector público*, 3ª edición, Antoni Bosch, España.

Documentos legales y otras fuentes

- Inegi, *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1980 - 2007*, INEGI
- Inegi, *Encuesta Nacional de Ocupación y empleo para Veracruz, primer trimestre 2010*.
- Cuenta Pública del Gobierno de Veracruz 2000-2009

- Gaceta Oficial de Veracruz, agosto 2011
- Ley de Ingresos del estado de Veracruz 2009 y 2010
- Presupuesto de Egresos del estado Veracruz, 2009 y 2010
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley del ISR
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial a Tasa Únicas.
- Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Derechos
- Anexos 1, 4, 5, 11, 13 y 15 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

Normatividad fundamental del Presupuesto de Egresos de la Federación principales divergencias legales.

René Mariani Ochoa⁷

Abstract

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) representa el pilar fundamental del gasto público en México, puesto que todo pago debe estar previsto originalmente en él. Es piedra angular de las Finanzas Públicas y punto de conjunción política entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Representa el origen de los recursos de que dispondrán no sólo la administración pública centralizada, sino los tres Poderes, las Instituciones autónomas de Estado, las 32 Entidades Federativas y la totalidad de los 2,443 Municipios de la República.

Los propósitos fundamentales de este estudio se identifican con la estructuración de un documento que sirva como referente definido y objetivo, de la normatividad básica del PEF, en sus aspectos constitucionales y legales, así como correlacionar las fases del proceso presupuestario y proponer al Congreso de la Unión, modificaciones al mismo.

⁷ Contador Público y Maestro en Administración. Investigador Académico de Carrera en el Instituto de Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana. rmarianio@hotmail.com

Introducción

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) ha sido tradicionalmente, la base toral de las Finanzas Públicas. Significa junto con la Ley de Ingresos de la Federación, LIF, el génesis de los recursos públicos. En específico, nunca ha sido procedente cobrar ninguna contribución que no esté contemplada en la LIF; al igual, el Decreto anual del PEF, representa la base legal de todo gasto público, puesto que, acorde con la definición constitucional, no puede efectuarse ningún pago sino está previamente comprendido en dicha Norma.

El entorno legal aplicable al uso y aplicación de recursos públicos, es extenso y disperso en varias normas reglamentarias, que aún de relevancia, caen fuera del alcance de este trabajo, tales como las Leyes relativas a la Administración Pública Federal; Fiscalización y Rendición de Cuentas; Contabilidad Gubernamental; la de Planeación y Desarrollo Social. En atención a los objetivos de esta investigación y a la denominación de la misma, se establecerá el marco que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, señala para el PEF y su implícito gasto autorizado, así como sus interacciones con las dos leyes que tienen un impacto directo y definitivo en él, a saber, la de Coordinación Fiscal, LCF, y la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, LFPRH. Sí se entrelazará información con las normas complementarias mencionadas antes para arribar a conclusiones y propuestas de ajustes o modificaciones, como las que se señalan en los anexos al final de este ensayo.

La política económica de un Estado democrático tiene su sustento en la política fiscal, integrada primordialmente por la gestión tributaria y el gasto público, mismo que es materia prima de esta investigación.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, SNCF, ha posibilitado la presencia de Transferencias federales a los Estados y a sus Municipios, contempladas en el PEF, bajo la denominación de Participaciones, que les permite hacer frente a sus necesidades de gasto.

De manera adicional y gracias al fortalecimiento del federalismo y al avance democrático que se ha registrado en el país, desde 1998 es una realidad la presencia de las Aportaciones que periódicamente, también son remitidas a las Entidades Federativas y a sus Ayuntamientos.

La formulación del PEF y su ulterior aplicación, conlleva una serie de fases que deben ser coordinadas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que aunado a su importancia intrínseca

para la administración pública nacional, representa un importante punto político de conjunción entre ambos Poderes, que impactará a todos los usuarios de recursos públicos y a la sociedad puesto que representa en los tres niveles de gobierno un porcentaje definitivo e impactante en la economía. No obstante que cualquier persona puede verse afectada por el gasto público implícito en el PEF, será difícil encontrar ciudadanos que entiendan o conozcan los pormenores o su contenido genérico. El acceso a la transparencia y a la rendición de cuentas, aún siendo de su interés y su derecho legal, no les son inteligibles o accesibles.

El PEF en conjunto con la LIF, implica la puesta en marcha de políticas públicas decididas con apoyo en el previo Plan Nacional de Desarrollo, PND, que nuestra Carta Máxima prevé. Por ello podría ser la expresión proyectada del país anhelado, pues conlleva la conjunción de criterios de los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Ambas Normas serán además, la manifestación del génesis de los recursos públicos, por ende, origen y aplicación del gasto público, el cual tendrá que acatar las tradicionales clasificaciones funcional programática, administrativa, económica, geográfica, por objeto y sectorial; en adición a que en el Decreto del PEF, se presenten los Anexos y Tomos . Ese gasto tendrá que ir siendo contabilizado en sus dimensiones presupuestarias, comprometidas, devengadas y pagadas, para tener un eficaz control presupuestal que evite vacilaciones e inestabilidades.

El crecimiento en las Participaciones previstas en el SNCF y en las Aportaciones en beneficio de las 32 Entidades Federativas en los últimos 13 años, es innegable. Su destino y resultados, representa un tema más que interesante para su estudio y análisis, que va más allá del presente.

Al efecto, para medir la eficiencia y eficacia que la CPEUM señala como característica del gasto, se presentan adelante las ocho fases del proceso presupuestario, para analizar las características específicas y comportamiento del gasto público.

Análisis de la normatividad fundamental del PEF y principales divergencias legales

Se inicia el estudio de los principios jurídicos indispensables del marco del gasto público señalado en el PEF, contemplados en sus tres pilares esenciales que son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, LFPRH; y la Ley de Coordinación Fiscal, LCF, señalando las principales interrelaciones con otras Normas legales y sus divergencias.

Principios constitucionales del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Gasto Público

La CPEUM representa la Ley Fundamental o Norma Máxima que en materia jurídica existe. Por ello, en este trabajo que requiere sustentos y referentes legales objetivos, es primordial tener una vinculación definitiva y permanente con la Carta Suprema. De esta manera, se inicia un examen constitucional detallado en relación al PEF y al gasto público inherente. Sirve como base el Diario Oficial de la Federación, DOF, del 13 de abril de 2011, en documento original de la Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, siendo el origen de las citas hechas en cursiva y sin rigor textual, para hacerlas más aplicables.

A la CPEUM la conforman 136 apartados, de los que al PEF y conceptos relacionados como el gasto público y su financiamiento, LIF; Transparencia; Control Presupuestal; Contabilidad Gubernamental; Transferencias Federales a Estados y sus Municipios; Rendición de Cuentas; Fiscalización Superior y Evaluación del Desempeño, le dedica 33 de sus artículos, esto es más del 24% de su contenido, que explica la importancia que otorga a la materia en análisis.

En los artículos 6o. y 8o se establece el derecho gratuito y sin justificación, a la información pública, imperando el *principio de máxima publicidad*. El uso y aplicación de recursos fiscales, deberá publicarse en medios electrónicos de manera *completa y actualizada con sus indicadores de gestión*. Los supuestos de excepción temporal, los menciona el precepto 16; fijándose en el 35, la *prerrogativa ciudadana del derecho de petición*. En el 127, la obligación de hacer pública la información sobre remuneraciones a servidores gubernamentales.

En el Decreto del PEF, se refieren reglas de operación o lineamientos que deberán atenderse en el uso y administración de recursos públicos; sin embargo, en ocasiones, se han emitido ya avanzado el calendario presupuestal, lo que en caso de controversia legal, podría estar en contra de lo establecido en el numeral 14 en lo concerniente a la *no retroactividad*. El mismo precepto prevé el caso de una sanción del orden criminal, donde corresponderían las contravenciones por el mal uso de fondos fiscales, y al que se le ha prestado exiguo interés jurídico, no obstante que

prohíbe imponer por simple analogía, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

El artículo 16 establece que *nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*, originándose la necesidad de fundamentar y motivar toda documentación, para que prevalezca la formalidad jurídica.

Los numerales 25 y 26 determinan que es *el Estado a quien corresponde la rectoría del desarrollo nacional... integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía... mediante el fomento del crecimiento económico y más justa distribución del ingreso... permitiendo plena libertad y dignidad a los individuos*, lo que se perfecciona con el mandato que le atribuye para *organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo* que se plasmará en un proyecto donde se puntualicen los objetivos de la planeación manifestándose en el *plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal*. Nace así el PND al cual deben concurrir los objetivos de toda política gubernamental. Se añadiría la atribución del Congreso de la Unión para *expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica; programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; regulación de la inversión extranjera y promoción de la mexicana; institución de tribunales de lo contencioso-administrativo*; que señalan las fracciones XXIX- D a XXIX-H del numeral 73.

Concluye el artículo 26 con la determinación de que *los datos que genere el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, INEGI, serán considerados oficiales y de uso obligatorio para efectos legales*.

Es en la fracción IV del precepto 31, donde se declara la obligación de *contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*, lo que representa los orígenes de las contribuciones que en la LIF, autorizará el Poder Legislativo.

Podría considerarse que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, SNCF, principio y umbral de las Transferencias Federales en forma de Participaciones a los Estados y sus Municipios, tiene su fundamento en el artículo 40 que señala la conformación de *una República compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos en una federación...* Se

adicionaría la fracción XXIX del numeral 73, relativa a la *participación de las entidades federativas en las contribuciones especiales* señaladas.

En los artículos 49 y 50 se consagra que *el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial* y que el primero *se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores*, lo que nos servirá al analizar los numerales 73 y 74.

El apartado 62 manifiesta explícitamente la prohibición para *desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.*

He aquí un ejemplo actual de desacato y contravención constitucional. Al final de este trabajo, en el anexo A, se evidencia la desatención que existe en más del 62% de los Estados, ya que en 20, sus Constituciones Locales divergen o discrepan con la CPEUM. Podrán en su defensa, argumentar que por derecho constitucional, ellos son libres y soberanos y que podrían irse incluso a una controversia; por ahora, sólo se expone la congruencia de abundar en la materia. Sin embargo, sí se anticipa el contenido del artículo 133 que establece: *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente... con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.* Contrastar las observaciones y responsabilidades que la función de fiscalización superior haya determinado por la descortesía descrita, sería atractiva tarea de otra investigación.

En cumplimiento del numeral 69, *en la apertura del Primer Periodo... el Presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país*, lo que puede interpretarse como una rendición de cuentas preliminar que se ampliará con el análisis que cada Cámara realice y con las comparencias de los Titulares de Despacho.

El artículo 70 es de la mayor importancia para los efectos que nos ocupan, ya que declara: *Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto*, que los hace jurídicamente equivalentes y semejantes.

El precepto 72 fija que los proyectos referentes a *leyes o decretos... sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados*, siendo el 73 el que señala las facultades del Congreso, entre cuyas fracciones se subrayan la VII y la VIII, referidas a las fuentes de los recursos financieros para cubrir el gasto público. La primera estipula la atribución para *imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto*, aludiendo al PEF; la segunda, habla de *bases sobre las que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobar aquellos y mandar pagar la deuda*. Debe resaltarse que todo préstamo debe tener como destino *la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos*, o sirvan para *regulación monetaria* o para atender *alguna emergencia declarada por el Presidente*. Aquí podemos encontrar un espacio de investigación interesante y enorme potencial de análisis.

Las fracciones XXIV y XXVIII del mismo 73, declaran respectivamente como atribuciones del Congreso, la expedición de la ley *que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión...* así como emitir *leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional*. Así encontramos los orígenes de las cuatro últimas etapas del proceso presupuestario, o sean, control y registro del ejercicio del gasto; rendición de cuentas; fiscalización superior y evaluación del gasto público, fases que por separado o en conjunto, justificarían trabajos y análisis específicos.

Las competencias específicas de la Cámara de Diputados se presentan en el artículo 74, de las que se editan y destacan por su concordancia con el tema, las siguientes:

Fracción II: *Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación...*

Fracción IV: *Aprobar anualmente el PEF previo examen, discusión y... modificación del*

Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones... para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen, debiéndose incluir estas erogaciones en los subsecuentes PEF, s.

Se resaltan los aspectos de anualidad del PEF, las contribuciones que en la LIF deberán existir, así como los proyectos multianuales, pero única y exclusivamente para infraestructura, lo que se reflejará en futuros presupuestos. Valdría la pena anticipar la interpretación de los artículos 32 y 50 de la LFPRH, que van más allá del ámbito constitucional descrito, pues amplían el concepto de infraestructura involucrando adquisiciones, arrendamientos o servicios, lo cual puede llevar a excesos en su ejecución y alcance en años futuros.

El Ejecutivo deberá remitir no después del 8 de septiembre, tanto el proyecto del PEF como la iniciativa de la LIF, puesto que los Diputados tienen hasta el 15 de noviembre para decretar el PEF, lo que implica la aprobación de la LIF previamente, por ambas Cámaras.

Fracción VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior... presentada a la Cámara... con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y verificar el cumplimiento de los objetivos... La revisión la realizará a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación (ASF). Si del examen que realice aparecieran discrepancias en ingresos o egresos o no existiera exactitud o justificación en los ingresos... o en los gastos... se determinarán las responsabilidades... Al revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas... la ASF sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

La ASF, acorde al numeral 79 que refiere su funcionamiento como *entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados*, puede inferirse excesivo, pues induce a la tentación de sujetarla a criterios partidistas o políticos, distrayéndola de sus objetivos constitucionales. Evidenciar lo expuesto requiere de un estudio específico de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, LFRCF, que se aprobó en mayo de 2009 y que se modificó en junio del 2010. Sí puede afirmarse que la abrogación de la anterior ley, conocida desde el año 2000 como Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sí significó un retroceso al respecto, lo que se corrobora en investigaciones al respecto, citadas en su lugar,

recomendando por ahora las de la Dra. Aimée Figueroa de la Universidad de Guadalajara; de la INTOSAI; de la misma Cámara de Diputados y de la misma ASF.

La rendición de cuentas de los servidores públicos, no es una concesión, sino norma legal por manejar fondos que les son ajenos y que además, son escasos, es materia prima de la fiscalización, siendo el artículo 79 el que se dedica por entero a dicha función. Afirma que *será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad*. Al efecto, la ASF, salvo situaciones específicas, interviene cuando ha concluido el año del PEF respectivo y entregada la Cuenta Pública referida en el artículo 74; sus acciones son sustentadas en Normas legales para poseer el carácter de objetividad que requieren la integridad y honestidad. Su diagnóstico y opiniones emitidas en su Informe del Resultado, servirá de plataforma y fundamento a la Cámara de Diputados para aprobar o no la Cuenta Pública aludida, lo que conlleva el carácter de definitividad, lo cual es una enorme responsabilidad. En el mismo 79 se señala sus peculiaridades y límites, destacando sus facultades para justipreciar el cumplimiento de objetivos, eficiencia y eficacia del gasto, lo cual podría ser contradictorio con lo señalado por otras instancias evaluadoras. Fiscalizará igualmente *los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica...* Puede observarse el afán para que la ASF revise todo el gasto público sin interesar quien lo ejerza; con la exclusión de las Participaciones, en razón de que serán revisadas por los Órganos fiscalizadores locales, reconocidos en el artículo 116.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental tiene su origen en el precepto 79: *Las entidades fiscalizadas... deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley*. Se resalta el hecho del control contable de manera acumulativa y patrimonial, con el registro presupuestal, comprometido, devengado y pagado, lo que en teoría, posibilitará mejores vigilancias preventivas en la gestión.

En el artículo 89 se señalan las facultades y obligaciones presidenciales, destacando al efecto: *promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso... proveyendo... su exacta observancia*, así como la designación de los *secretarios de despacho*, entre ellos al Titular de la SHCP y a *los empleados superiores de Hacienda*, lo que se destaca en razón de que, serán ellos los que instrumenten la mayoría de las etapas del PEF y del gasto público, interviniendo en las demás con categoría y jerarquía funcional.

Las fases del proceso presupuestario, como ha quedado dicho, son:

- A) Programación,
- B) Integración y presentación,
- C) Discusión,
- D) Aprobación,
- E) Ejercicio, control y registro del gasto,
- F) Rendición de cuentas y transparencia,
- G) Fiscalización y
- H) Evaluación del gasto público.

Cada una de ellas tiene representantes con facultades y responsabilidades, pero en todas, por su aspecto cronológico e inversión eficiente y eficaz, deben existir vínculos determinantes de coordinación, colaboración y cohesión. En las seis primeras, la participación de la SHCP es concluyente, por mucho que la aprobación de la LIF sea facultad del Congreso y el PEF, de la Cámara de Diputados, pues en el cabildeo y en las negociaciones con los Legisladores y con los Gobernadores de los Estados, imperarán las buenas relaciones futuras con quienes administran el uso e inversión del gasto.

El ejercicio del recurso fiscal es controlado por la SHCP y en lo relativo, por la Secretaría de la Función Pública, SFP, quienes intervienen en el registro del mismo y en su normatividad, en cumplimiento a lo establecido en las Leyes de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; General de Contabilidad Gubernamental, y en el mismo Decreto del PEF y la LIF.

La fiscalización superior, como se describió, es función de la ASF, quien acata su atribución de *realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales* (CPEUM, art.79 Fr. I) pero a pesar de ello, la Ley General de Desarrollo

Social, LGDS, (Diario Oficial de la Federación, 20-01-2004) dispone en su Título Quinto, artículos 72 a 81 que: *la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, y tiene por objeto, revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones, lo que hace evidente una contradicción con el mandato constitucional. En extensión a la última etapa del proceso presupuestal, la LGDS en su numeral 77 señala que el CONEVAL someterá a consideración de la SHCP los indicadores que empleará al efecto y a la Cámara de Diputados por conducto de la ASF, para que emitan sus recomendaciones...*

La SHCP programa, integra y presenta el PEF y su LIF; participa en la discusión para su aprobación; autoriza el ejercicio del gasto y en consecuencia lo controla; fija la normatividad del registro contable a través del Consejo Nacional de Armonización Contable, que será base para la rendición de cuentas; coadyuva con la SFP en la revisión del gasto durante el ejercicio, y además, debe ser consultada para la evaluación del gasto público que previamente controló, corroborando la intervención de la SHCP en todas las fases del PEF. Aún con sustentos legales, una administración que se precie de adecuada, eficaz, eficiente y productiva, no debe por elemental control, aceptar una centralización que la inmovilice u obstaculice, pues corre un riesgo que, socialmente puede ser demasiado alto y costoso. Esta digresión, por sus implicaciones y trascendencia, cae fuera del contenido de este trabajo, pero es de la mayor importancia para efectos del PEF y su correlativo gasto.

Retornando a la exploración numérica sucesiva de la CPEUM, se mencionan los artículos 90 y 93, relativos a la obligatoria comparecencia de los Secretarios de Despacho ante el Congreso de la Unión, para *dar cuenta del estado que guarden sus respectivos ramos.*

Puede afirmarse que, para efectos de recursos públicos, se incluirán como potencialmente responsables no sólo a trabajadores de la administración pública, sino también a personas del sector privado que celebren contratos a pagarse con fondos fiscales, tal y como ya se esbozó al tratar la función de fiscalización. Lo anterior se complementa en los artículos 108, 109 y 113 afirmando que las sanciones, en adición de las que señalen las leyes aplicables *consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales.*

Del artículo 115, en relación con el PEF, se afirma que los Municipios *administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan... de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, así como por las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación...*

Como parcialmente se dijo, es el precepto 116 el que determina la obligatoria existencia en los Estados de un Órgano de Fiscalización adscrito a la Legislatura correspondiente, con características similares, aunque no iguales, a las de la ASF.

De la mayor relevancia es el artículo 126, puesto que establece una regla primordial para los efectos del gasto, que debería ser imprescindible para todo servidor público o gobernante: *No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto, PEF, o determinado por ley posterior.* La atención a este mandato, implicaría para los tres niveles de gobierno, una sana administración financiera de los recursos fiscales, que impediría déficits presupuestales.

Por último, el artículo 134, proporciona preceptos fundamentales, reglas y principios, que deben atenderse para el PEF y el gasto público. Establece la obligación para los tres niveles de gobierno, respecto de los recursos fiscales de que dispongan, de administrarlos *con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.* En cualesquier caso, se deben acreditar las mejores condiciones de *economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez,* siendo los servidores públicos *responsables del cumplimiento de estas bases...* quienes tienen además en todo tiempo, *la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad...*

Hasta aquí el análisis de la CPEUM, que debe ser referente obligado y definitivo del PEF, de la LIF, del gasto público y, en particular, de la política económica de un Gobierno democrata.

Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La LFPRH abrogó la antigua Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, al entrar en vigencia el 1 de abril de 2006. Al efecto, se utiliza el DOF del 31 de diciembre de 2008, en documento original de la Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la

Unión, refrendando que el origen de las citas, para hacerlas más aplicables al tema, se hacen en cursiva aunque con mínimas adecuaciones al texto original.

En su Capítulo I, se declaran el Objeto, Definiciones y Reglas Generales para los Ejecutores del Gasto Público. Señala que tiene *por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la CPEUM, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales*. La LFPRH se aplica en su totalidad al PEF y a su proceso presupuestario. Para cumplir con los objetivos de esta investigación y no hacer una transcripción integral, sólo se mencionarán en forma concreta, los artículos que resultan de mayor significado.

Enfatiza en su apartado inaugural lo expuesto en el 134 de la CPEUM, en relación a que los servidores gubernamentales *deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género*, y que será la ASF quien vigilará el acatamiento estricto de estas disposiciones.

En su prolijo artículo 2, con 57 fracciones, proporciona las definiciones de los principales conceptos de finanzas públicas. Se resaltan de entre ellas, a continuación, las que se consideran indispensables.

Adecuaciones presupuestarias son *modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios, a las ampliaciones y reducciones al PEF o a sus flujos de efectivo*. Los ahorros presupuestales serán aquellas economías tenidas luego de haber alcanzado las metas, pero de ninguna manera, los subejercicios tan de moda, mismos que considera la fracción LII como *las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas*.

En la fracción V define *al clasificador por objeto del gasto: instrumento para registrar ordenada, sistemática y homogéneamente las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de PEF y dar seguimiento a su ejercicio*; lo cual se interrelaciona con las Leyes General de Contabilidad Gubernamental, de Fiscalización y

Rendición de Cuentas de la Federación, ya que tienen íntima relación con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que se menciona en la fracción VI.

Por *déficit* se entenderá la discrepancia entre la LIF y el PEF. Por *eficacia*, la consecución de objetivos y metas programadas; y por *eficiencia*, el uso y aplicación del PEF en tiempo y forma legales. Las *entidades de control directo*, son aquellas cuyos ingresos y egresos se reflejan en la LIF y en el PEF. En el artículo 39 se prevé que la SHCP podrá incorporar como tales, a aquellas entidades que tengan un impacto sustantivo en el gasto público.

En la fracción XXII se define como *estructura programática*, *al conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente... define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos... ordena y clasifica las acciones... para delimitar la aplicación del gasto y... conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.*

La diferencia entre el gasto neto total, GNT y el gasto total, GT, se observa en las secciones XXV y XXVI, donde se lee que el GNT es *la totalidad de las erogaciones aprobadas en el PEF con cargo a los ingresos previstos en la LIF, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto*; la suma de los tres conceptos, integraría el GT.

El *gasto programable* incluye las erogaciones *conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población*; el cual, junto a su complemento, el *gasto no programable*, deberán integrarse a los *informes trimestrales* que sobre la *situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, tiene obligación de presentar al Congreso, el Presidente de la República. En la fracción XXXV del artículo 2 se dice que el PEF es para un ejercicio fiscal, al igual que la LIF, y que incluye el Decreto, Anexos y Tomos respectivos.

El *presupuesto devengado*, es *el reconocimiento de las obligaciones de pago por los compromisos cumplidos conforme a las disposiciones aplicables, así como de las obligaciones de pago que se derivan por mandato de tratados, leyes o decretos... resoluciones y sentencias*

definitivas, es concepto relevante para efectos de control, junto al presupuesto comprometido, al ejercido o al pagado.

Los *programas o proyectos de inversión*, las fracciones XXXVIII y XXXIX las diferencian en lo que toca a obra pública para los segundos, pero ambos son *gasto de capital*, básicamente inmobiliario, que conllevan incremento en la vida útil o en la capacidad de los activos.

El concepto de *ramo* es *la previsión de gasto con el mayor nivel de agregación* en el PEF, distinguiéndose el *ramo administrativo*... los *ramos autónomos*, para los *Poderes Legislativo, Judicial, y entes autónomos*; y por último, los *ramos generales, derivados de disposiciones legales o por disposición expresa de la Cámara de Diputados*...

Las *reglas de operación* son, acorde a la fracción XLV, los mandatos a que se sujetarán específicos fondos y programas para brindarle a los recursos asignados, transparencia y oportunidad en su ejecución, además de eficiencia, eficacia y equidad. *Responsabilidad hacendaria* es el acatamiento *de los principios y las disposiciones de esta Ley, la LIF, el PEF y los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el equilibrio presupuestario, la disciplina fiscal y el cumplimiento de las metas*.

Del Sistema de Evaluación del Desempeño, que en 1998 se crea como una reforma al sistema del presupuesto por programas, el artículo 2 en su apartado LI, lo define como *el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos*. A la fecha sigue siendo aplicable este concepto, sólo que en combinación con lo que señalen tanto la SHCP como el CONEVAL, en cumplimiento de la Ley General de Desarrollo Social, como antes se cita.

Importante es la noción que hace de los *subsidios*, sobre todo por el uso y en ocasiones abuso, que se hace de estas asignaciones *que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general*; complementan a las *transferencias*, consideradas ya *en los presupuestos de las dependencias*. Concluye el apartado 2 con sus fracciones LVI y LVII, referidas a las *unidades de administración* y a la

unidad responsable, de los ejecutores de gasto que refiere el ulterior artículo 4, como responsables de la gestión administrativa, y por tanto, de controlar y evaluar el gasto. Precisa el concepto de *gasto corriente*, que incluye las amortizaciones de *deuda pública*; la *inversión física* y la *financiera*, al igual que la de *responsabilidad patrimonial*, que efectúan los ejecutores del gasto, mismos que, como ha quedado expuesto, están obligados a informar con su rendición de cuentas, del uso y aplicación de los recursos públicos así como de los resultados alcanzados.

La preeminencia de la SHCP se revalida en el precepto 6, concediéndole un breve espacio a la SFP, afirmando que estará a su cargo *la programación y presupuestación del gasto público de las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la SHCP y a la SFP.*

En el pasado reciente se informaron de subejercicios presupuestales en que incurrieron ejecutores de gasto por diversas sinrazones, mismos que deberían de haber reintegrado en acatamiento del numeral 54, o bien, canalizarlo a programas sociales e inversión en infraestructura como lo contempla el último párrafo del 23; sin embargo, con apoyo en su artículo 9, acudieron a la SHCP para destinarlos a fondos fiduciarios y disponer de esos recursos en ejercicios subsiguientes. Este tema causó una fuerte objeción y contradicción entre los Titulares de la SHCP y de la ASF, que registraron medios nacionales y que fue motivo de restitución de recursos públicos. Llamaron tanto la atención estos ultrajes presupuestales, por denominar en alguna forma a estas prácticas quizá legales, pero desatinadas ante la insuficiencia de recursos frente a las inacabables carencias sociales o ante la pertinaz demanda de servicios, que los legisladores decidieron dictaminar reformas, adiciones y derogaciones a la CPEUM, que fueron publicadas en el DOF del 7 de mayo de 2008.

Para optimizar los costos operativos y hacer eficientes los movimientos de tesorería la SHCP ejecutará un *sistema de administración financiera federal* y resolverá cualquier solicitud de autorización en materia presupuestaria.

A partir del artículo 16, la LFPRH trata el *equilibrio presupuestario y los principios de responsabilidad hacendaria*, advirtiendo la conjunción entre la LIF, el PEF, el PND; objetivos y metas que se confrontarán con indicadores de desempeño; criterios generales de política económica, conjuntándose con *proyecciones de las finanzas públicas por un período de 5 años*

adicionales al inmediato, revisables cada año, y complementándose con *los resultados financieros de los últimos 5 años y el ejercicio fiscal en proyección*.

Es un acierto que el artículo 17 mencione el *equilibrio presupuestal*, que debe prevalecer en todo tiempo, aunque sea previsible un *déficit* original entre la LIF y el PEF. La inversión en PEMEX no se considera en la ecuación presupuestal anterior, en razón de que la deuda adquirida para nivelar la proyección fiscal, se le tratará como un incremento patrimonial que podría requerir de compromisos y erogaciones plurianuales, mismos que prevé la CPEUM en su numeral 74 fracción IV.

En observancia del artículo 126 constitucional, el 18 de la LFPRH ratifica la improcedencia de pago alguno sin que esté previsto en el PEF o en ley posterior, sin perjuicio del contenido de su numeral 54 que regula los pagos de compromisos previos.

El apartado 19 retoma la facultad de la SHCP para incrementar los montos del PEF, en el entendido de existir previamente excedentes a los importes de la LIF respectiva y supeditado a una serie de procedimientos, requisitos, porcentajes, reglas de operación y precisiones que describe; da un lugar especial a PEMEX, CFE, Entidades Federativas, FONDEN y centros de investigación; debiendo informar trimestralmente a la Cámara de Diputados y por supuesto, ser desglosado en la Cuenta Pública correspondiente. El caso contrario, esto es, una disminución en los importes de la LIF, está previsto en el apartado 21, donde le otorga a la SHCP, facultades para aplicar normas de rigor presupuestal que consideran desde compensaciones con otros ingresos, hasta reducción en gastos de comunicación social, administrativos y de personal, debiendo comunicar lo conducente al Congreso.

El Título Segundo de la LFPRH está compuesto por tres Capítulos. El inicial que abarca del artículo 24 al 38, trata de la *programación y presupuestación*; el II, que va del 39 al 41, de la *LIF y del PEF*; y el Capítulo III, que contiene los artículos 42 al 44, está referido a la *aprobación, comunicación y coordinación entre Poderes*.

De entre ellos se destaca que la programación y presupuestación incluyen, las *actividades de las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas del PND y las respectivas previsiones de gasto público de los Poderes Legislativo y Judicial y de los*

entes autónomos. Se realizará considerando los anteproyectos de las dependencias; las políticas relacionadas con el PND y sus programas sectoriales; los acuerdos con los sectores privado y social y con las entidades federativas; la consecución de objetivos y metas, con base en el SED, así como los avances propuestos para el ejercicio siguiente.

Los anteproyectos de las dependencias deberán atender a lo señalado en los preceptos 26 y 27, puesto que contendrán un *flujo de efectivo* que prevea sus *ingresos, subsidios, transferencias, disposiciones inicial y final*, para en su caso, fijar su endeudamiento neto; *gasto corriente, inversiones física y financiera*. Las entidades y dependencias se clasificarán en el PEF como de *control directo y de control presupuestario indirecto*, que se agruparán en los tomos del PEF. Todos los anteproyectos se sujetarán a la estructura programática definida por la SHCP que contendrá las *categorías, que incluirán la función, subfunción, programa, actividad institucional, proyecto y entidad federativa; y los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el PND y con los programas sectoriales.*

La estructura programática poseerá indicadores de desempeño y metas anuales, correspondiendo a un *índice, medida, cociente o fórmula que establezca un parámetro de medición de lo que se pretende lograr... expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del SED.*

El PEF contendrá, según el numeral 28, las clasificaciones siguientes: *administrativa, con las previsiones de gasto conforme a sus ejecutores; mostrará el gasto neto total en términos de ramos y entidades; funcional y programática, que agrupa a las previsiones de gasto de cada ejecutor y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos, actividades, indicadores, objetivos y metas. Permitirá evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario. Asimismo se incluirá en el proyecto del PEF una clasificación de los programas, que conformará el gasto programático, así como el gasto no programático. Adiciona las divisiones económica y geográfica, mismas que respectivamente agrupan las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas,*

participaciones y aportaciones federales; la última congrega destino geográfico... entidades federativas... municipios y regiones.

Nuestra economía está “petrolizada” y los precios internacionales del hidrocarburo han resultado benéficos en ocasiones, pero en otras, han tenido secuelas negativas para la política económica. El precepto 31 indica el procedimiento para fijar el precio del petróleo.

En el artículo 32, anticipando situaciones correlacionadas en el 50 y 54 posteriores, menciona los *contratos plurianuales de gasto derivados de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios*, que exceden el contenido de la fracción IV del 74 de la CPEUM, que sólo contempla *proyectos de inversión en infraestructura*.

Los *servicios personales*, acorde al apartado 33, irán en una sección específica del PEF que abarcará las remuneraciones de los servidores gubernamentales, las obligaciones fiscales y de seguridad social inherentes, así como las previsiones salariales. Los recursos destinados a *programas y proyectos de inversión*, deberán atender el procedimiento del numeral 34.

Con apoyo en el 35, los ejecutores de gasto pueden anticipar trámites para adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, requiriendo por supuesto, la autorización respectiva de la SHCP para convocar, adjudicar y contratar.

Como se expresó, el Capítulo II de este Título Segundo, artículos 39 al 41, tratan la LIF y el PEF. En su apartado 39 establece la anualidad de ellos iniciando el 1 de enero; las previsiones de gasto tendrán un nivel de ramo y programa; las entidades de control directo serán aquéllas que tengan un impacto sustantivo en el gasto.

En el 40 se desglosa el contenido de la LIF, destacando en la *exposición de motivos* la política de ingresos; los importes de los previos 5 años, el ejercicio que se proyecta y los objetivos para los 5 periodos subsiguientes; los gastos fiscales y estímulos para el intervalo inmediato; deuda neta requerida de forma próxima y para los siguientes 5 ejercicios fiscales, al igual que las amortizaciones estimadas en ese lapso y el saldo histórico en la materia. Incluirá la estimación total de ingresos federales, financiamientos y propuestas de endeudamiento neto nacional e internacional; deuda total y por proyectos de inversión productiva e ingresos potenciales; estímulos fiscales y lo concerniente a transparencia fiscal.

El artículo 41 establece el contenido del PEF. Establece que en la *exposición de motivos* se señalará la política de gasto de los tres Poderes y entes autónomos; los egresos de los 5 años previos, el importe estimado para el próximo ejercicio fiscal y las metas para los 5 siguientes. El gasto previsto atenderá a las *clasificaciones: administrativa, funcional y programática, económica y geográfica*, vistas en el artículo 28. En sus anexos y tomos agregará el gasto planeado por ramos autónomos, administrativos y generales; los flujos de efectivo de las entidades de control directo y las de control indirecto; obligaciones plurianuales previas y futuras; previsiones salariales y económicas; monto destinado a población indígena y a programas especiales; disposiciones generales para el ejercicio fiscal; justificación de las primordiales modificaciones respecto del año en curso; así como la aplicación propuesta de los ingresos excedentes de PEMEX.

Para ambas propuestas, la SHCP informará la metodología y sistema utilizados, al igual que la información que coadyuve a su comprensión y entendimiento. Es conveniente refrendar que la LIF y el PEF, son puntos de coordinación y colaboración, que bien prevé la fracción IX del artículo 42, entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con impactos categóricos y definitivos para la sociedad. Superadas estas fases del proceso presupuestal, se inicia la etapa de aprobación. El mismo numeral 42 señala el procedimiento al que se sujetarán tanto la LIF como el PEF, resaltando que la SHCP enviará al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento con los elementos siguientes referidos para el año futuro inmediato:

- a) Los principales objetivos para la LIF y el PEF;*
- b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo;*
- c) Escenarios sobre el monto total del PEF y su déficit o superávit;*
- d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.*

No después del 8 de septiembre, según la fracción III remitirá al Congreso:

- a) Los criterios generales de política económica en los términos del artículo 16 de esta Ley, así como la estimación del precio de petróleo para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme al artículo 31 previo;*

b) La iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos; y

c) El proyecto de PEF;

La LIF deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados no después del 20 de octubre, puesto que la Cámara de Senadores dispone de 11 días adicionales, según la fracción IV. La fracción II del mismo precepto 42, establece que la SHCP enviará a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de junio, *la estructura programática utilizada en el proyecto de PEF, informándole los avances físico y financiero de los programas y proyectos del PEF vigente*, debiendo detallar y justificar las nuevas propuestas con sus respectivas fuentes de recursos. Acorde a la fracción V, el PEF deberá ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre.

La LIF y el PEF, serán publicados en el DOF, en los siguientes 20 días al de su aprobación respectiva. La SHCP deberá remitir a la Cámara de Diputados, en un lapso también de 20 días, los tomos y anexos con las modificaciones respectivas, que integrarán el Presupuesto autorizado. Será facultad de la Cámara disponer la inclusión de lineamientos para asegurar la observancia de los criterios previstos en el artículo 1, ya analizado, referentes a que el gasto se aplique con los 11 criterios *de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género*.

El artículo 44 señala las actividades de la SHCP para dar a conocer a las dependencias y entidades la distribución presupuestal aprobada, señalándole un plazo de 15 días hábiles luego de publicado el PEF en el DOF, para que en el mismo medio de a conocer *el monto y la calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y de los municipios*.

Durante el *examen, discusión, modificación y aprobación* de la LIF y del PEF, los legisladores deberán observar lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 42, que les posibilita hacer propuestas diferentes, con la condición por demás lógica, de acatar el marco legal aplicable y sustentarlas en fundamentos y análisis técnicos. Para el caso del PEF, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública será quien invite a las demás Comisiones Ordinarias, a participar en el examen y discusión por sectores, considerando los recursos disponibles y el logro de objetivos y metas en sus propuestas y consideraciones.

Por último, la fracción IX del 42, subraya lo que ha quedado de manifiesto en este trabajo, pues reconoce la factibilidad de establecer *mecanismos de coordinación, colaboración y entendimiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de integración, aprobación y evaluación del PEF.*

El Título Tercero que inicia en el numeral 45, trata del *ejercicio del gasto público federal*, cuyo tratamiento, en forma sintetizada y editada, comienza ahora.

Los ejecutores del gasto serán responsables de la administración por resultados, por lo que deberán de cumplir oportuna y eficientemente las metas y objetivos de sus programas, tal y como lo marca el artículo 45, facultando a la SHCP y a la SFP, para suscribir convenios con dichos ejecutores, para fijar *compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas* publicándolo en el DOF. Es obvio que el control presupuestario se sujetará a lo que disponga la SHCP, por lo que con base en sus determinaciones, las dependencias y entidades realizarán sus acciones. En las sucesivas fracciones del artículo 45, se señalan responsabilidades por el gasto, a los titulares, a subsecretarios, oficiales mayores, directores generales y a los responsables específicos del manejo presupuestal.

Las *contingencias y gastos urgentes de operación* serán, en consonancia con el artículo 46, autorizadas por la SHCP, previo compromiso de regularización. En el 47 se prevé idéntica circunstancia para cubrir contribuciones federales, estatales y municipales, o resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente, sin afectar el cumplimiento de los objetivos y metas de programas prioritarios.

Para el gasto de inversión, las dependencias y entidades observarán el reglamento de la LFPRH, pero en tratándose de *infraestructura y servicios relacionados*, deberán atender las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en adición a lo que señala el artículo 48.

El precepto 49 trata lo concerniente a los *gastos de seguridad pública y nacional*.

El 50 lo correspondiente a las *erogaciones plurianuales* que, como se comentó, contraviene el artículo 74 fracción IV de la CPEUM, por más que se argumente que la LFPRH es reglamentaria de ella, ampliando el ámbito de autorizaciones a *adquisiciones, arrendamientos y servicios*, y no

sólo a *proyectos de inversión en infraestructura*. Intentando fundamentar su legalidad, precisa justificaciones, ventajas económicas y apología de las condiciones favorables del caso; por supuesto, requerirá del visto bueno presupuestal de la SHCP y hacer del conocimiento de la SFP la contratación respectiva. Los artículos 51 al 56 tratan de las *ministraciones, pago y concentración de recursos* que hará la SHCP, por conducto de la Tesorería de la Federación, TESOFE, atendiendo las calendarizaciones presupuestales publicadas y comunicadas a cada ejecutor de gasto previsto en el PEF; podrá centralizar el manejo, suspender o reducir recursos a aquéllos que incumplan sus disposiciones o las normas legales; atenderá junto al requisito de oportunidad en sus remisiones, la eficacia en la administración de recursos financieros.

La TESOFE deberá operar y administrar *el sistema de la cuenta única de tesorería que será obligatorio para las dependencias y entidades*, quienes realizarán los cargos normales al PEF *a través de cuentas por liquidar certificadas*. El pasivo circulante a diciembre tiene que ser informado a la SHCP antes de que termine el mes de febrero. Concluido el ejercicio presupuestal, señala el numeral 54 que *sólo procederá hacer pagos, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente, hayan estado contempladas en el PEF, y se hubiere presentado el informe... Las erogaciones previstas en el PEF que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse*. Los recursos adicionales no ejercidos deberán ser reintegrados a la TESOFE a más tardar el 15 de enero, quedando prohibido manejarlos como ahorros o economías.

Las *ajustes presupuestales* que pudieran darse para permitir *un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades*, son atribuciones de la SHCP contemplados en los artículos 57 al 60, que pueden modificar las clasificaciones, los calendarios y los montos del PEF.

La *austeridad y disciplina presupuestal* son materia de los artículos 61 al 63, donde se trata la racionalidad en el gasto administrativo sin lesionar la consecución de metas en programas prioritarios, fijándose la competencia de la SHCP y de la SFP.

De los *servicios personales* se encargan los artículos 64 al 73, mencionándose los conceptos que los integran, tales como remuneraciones a los servidores públicos; aportaciones de seguridad social; primas de seguros y obligaciones fiscales inherentes.

Los *subsidios, transferencias y donativos*, inician en el artículo 74, y por su importancia histórica, social y proporción en el PEF, se analizan a continuación.

Los subsidios deben acatar lo previsto en el numeral 75, del que se subrayan *los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán precisar la población objetivo, grupo específico, región, entidad federativa y municipio; prever montos máximos por beneficiario y porcentaje del costo total del programa. En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos privilegiando a la población de menor ingreso, procurando equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos y el acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros.*

Se obtendrá información para los reportes trimestrales respectivos y para justipreciar los beneficios socio-económicos, dándole seguimiento a la operación y a la supervisión, así como a la coordinación entre dependencias, sin incurrir en costos administrativos exagerados.

Si llegaren a tener modificación el alcance o requisitos previos de sus programas, las dependencias y entidades, acorde al numeral 76, tendrán que hacerlo del conocimiento de la SHCP, puesto que implicarían una variación en subsidios.

El apartado 77 señala que habrá programas en el PEF, que se sujetarán a específicas *reglas de operación*, cumpliendo con el segundo párrafo del artículo 1, ya comentado, que *la administración de los recursos públicos federales* se debe realizar con apego a los 11 criterios de *legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género*, lo cual se reinicia en la fracción XLV del artículo 2; se continúa en la VII del 43, en el 45 y en el 111.

Las mencionadas *reglas de operación* requerirán el visto bueno presupuestal de la SHCP y la opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, CFMR, sujetándose al procedimiento señalado en el mismo numeral 77, que culmina señalando que *las reglas de operación deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas.*

El 78 contempla la evaluación de resultados de los programas autorizados, *por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias.* Los subsidios que se otorguen a los Estados o a sus Municipios, así como a los sectores social o privado, serán decisiones de la SHCP, a quien tendrán que informar del uso y aplicación consecuente, en atención al numeral 79.

La normatividad aplicable a los donativos es fijada en el artículo 80.

En el Título Cuarto de la LFPRH se trata el *Gasto Federal en las Entidades Federativas*, incluyendo en su Capítulo I, los *recursos* que les son *transferidos*. Es el artículo 82 el que menciona que las dependencias y entidades, *con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.*

La formalización deberá concretarse durante el primer trimestre del año fiscal, incluyendo criterios de transparencia en la aplicación y comprobación de los recursos, calendarización y ministración oportuna de ellos; definición de objetivos por alcanzar y periódicamente, los alcanzados; para facilitar su fiscalización deberán manejarse cuentas bancarias específicas y destinar al efecto, el uno al millar, puesto que la ASF acordará con los *órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos para fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales proporcionándoles guías respectivas.* El numeral 83 menciona que tanto la SHCP como la SFP emitirán lineamientos para el uso y aplicación transparente, ágil y eficiente de estos recursos.

El artículo 84 que es dedicado al Capítulo II, trata de la *regionalización del gasto*, señalando que en los tomos del PEF, todo proyecto de inversión deberá tener un destino geográfico, lo que conformará la clasificación respectiva. Cuando sea susceptible identificar a los beneficiarios, se especificará la distribución entre entidades federativas, en añadidura a las participaciones y aportaciones.

El Capítulo III lo conforma el artículo 85, que trata de la *transparencia e información sobre el ejercicio del gasto federalizado*, establece que los recursos transferidos a los Estados y sus

Municipios, se sujetarán a la evaluación *conforme al artículo 110 de esta Ley, con base en indicadores estratégicos y de gestión, por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos; enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos transferidos, a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre, quien pondrá dicha información en su página electrónica de Internet, haciendo lo propio las entidades federativas y los municipios.*

El Título Quinto de la LFPRH fue derogado en su totalidad el 31 de diciembre de 2008, al ser publicada y entrar en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental, como ya se dijo, derogándose los artículos 86 al 105.

El Título Sexto trata la *información, transparencia y evaluación*, que abarca los preceptos 106 al 111. De ellos, se sintetiza y edita lo expuesto en seguida.

Todos los ejecutores de gasto deberán atender lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en específico, a los términos y fechas establecidos en el PEF, resaltando los informes mensuales y trimestrales remitidos al Congreso de la Unión por la SHCP y los requerimientos que el mismo formule. El detalle contenido en dichos reportes atenderá a lo dispuesto en el artículo 107, que es prolijo y metódico, pero indispensable para conocer los avances durante el año fiscal en curso, tanto de la LIF como del PEF; de la deuda pública; evolución de las contribuciones y del gasto; recaudación federal participable y su distribución; progreso de las erogaciones multianuales y su análisis implícito; de los indicadores para evaluar el desempeño; y por ende, de las metas y objetivos de cada programa y proyecto autorizado. Por supuesto que la tarea de consolidación es efectuada por la SHCP.

El *sistema integral de información de los ingresos y gasto público*, será atribución de la SHCP, de la SFP y del Banco de México, pudiendo tener acceso las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y la de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, con las estrictas limitaciones legales concernientes, según lo establece el numeral 108, mismo que obliga a todos

los usuarios del *sistema a guardar estricta confidencialidad*. La Cámara de Senadores no es considerada al respecto, no obstante su atribución en el rubro de ingresos.

La evaluación trimestral de ingresos y egresos que realiza la SHCP y que remite al Congreso de la Unión, servirá para justipreciar la consecución de metas y objetivos, según el precepto 110 de la LFPRH.

Aparece el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, que con apoyo en la Ley General de Desarrollo Social, coordinará las acciones en la materia, pudiendo llegar a presentarse un conflicto con la ASF que, en cumplimiento de sus atribuciones, podría discrepar de la opinión del CONEVAL. Es conveniente recordar que la LGDS, establece en sus artículos 72 a 81 que: *la evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del CONEVAL, y tiene por objeto, revisar el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones*, lo que hace evidente una contradicción con el mandato constitucional, como antes se anticipó.

El 110 continúa con la evaluación del desempeño, mencionando que *se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos. Las instancias públicas a cargo de la evaluación del desempeño efectuarán las evaluaciones por sí mismas o a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y las demás disposiciones aplicables. Las evaluaciones se harán públicas y contendrán la información señalada en las fracciones II y V del artículo 110.*

Acorde al numeral 111, la SHCP y la SFP, verificarán bimestralmente la recaudación, la ejecución de programas y presupuestos, con apoyo en el sistema de evaluación del desempeño y conocerán el impacto social del gasto público. El sistema dispondrá de indicadores para evaluar los informes *enfaticando en la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del artículo 1 de esta Ley*. Estos indicadores y el propio sistema formarán parte del PEF y de la Cuenta Pública concerniente, donde se explicarán las variaciones y sus efectos.

El último Título de la presente LFPRH, es el Séptimo, que dispone las *sanciones e indemnizaciones* a la inobservancia de ella de *conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la CPEUM.*

Los supuestos en que podrían ser penados los servidores públicos, aparecen en el artículo 114, convirtiéndose los castigos en créditos fiscales, con independencia de otros correctivos del orden civil, administrativo, político o penal.

Ley de Coordinación Fiscal

Para concluir el ámbito primordial del PEF y del gasto público, se hace un análisis breve de la LCF. Sirve como base el DOF del 24 de junio de 2009 que contiene escrito de la Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, siendo el origen de las citas que, para hacerlas más aplicables al tema, se presentan en cursiva y editadas de su texto original.

Su objeto es la coordinación del sistema fiscal de la Federación con los Estados y sus Municipios, estableciendo *la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y las bases de su organización y funcionamiento.* He ahí la trascendencia de la ley en estudio. Tiene que ver con las finanzas de las 32 entidades federativas y los 2,443 municipios, en proporción por demás fundamental, habiéndose reunido en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, SNCF, para participar de los impuestos federales y en los ingresos que señala la LCF, mediante el prorrateo de los fondos en ella reconocidos.

El primero de ellos es el Fondo General de Participaciones, que se integrará con el 20% de la recaudación federal participable, RFP, que es el importe neto obtenido por la Federación por todos sus impuestos y derechos sobre la extracción de petróleo y minería, excluyéndose los que señala en específico el numeral 2, pero reconociendo los que marca el 3A y el 3B, además de estimular las recaudaciones por impuestos y derechos locales, fijando el Fondo de Fomento Municipal para aquellos cuyo territorio sea paso del tráfico internacional de bienes.

Se confirma la obligación de la SHCP de publicar *en el DOF el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, monto estimado, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate. En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la RFP, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado.*

El Fondo de Fiscalización, artículo 4, será equivalente al 1.25% de la RFP y se distribuirá acorde a la fórmula desarrollada ahí mismo. También reconoce el Fondo de Compensación, que se distribuirá entre los 10 Estados con el menor Producto Interno Bruto per cápita no petrolero y no minero, así como el Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

En los artículos siguientes se hacen consideraciones sobre las participaciones y en especial, sobre el Fondo General de Participaciones, que serían materia de una investigación especial de importancia para el ámbito municipal pero diferente a la presente, por lo que sólo se resalta que los Municipios tendrán acceso a un mínimo del 20 % de las cantidades correspondientes al Estado; que serán cubiertas en efectivo y no en obra, sin condicionamiento alguno; que serán inembargables y que no pueden afectarse a fines específicos.

Los requisitos de la adhesión al SNCF se describen a partir del artículo 10 y continúan hasta el 12, reconociéndose la colaboración en funciones pactadas con la SHCP, como el Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales locales.

Los organismos en materia de coordinación son los que se mencionan en seguida, y participarán *en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF, a través de:*

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

IV.- La Junta de Coordinación Fiscal.

Sus facultades, características, integración y funciones, son descritas en los artículos 16 al 24.

Las *aportaciones federales* son otro tipo de *transferencias* de enorme importancia financiera para los Estados y sus Municipios, fundamentalmente a partir de 1998, cuando se fortaleció el federalismo con el denominado Ramo 033. Si se sumaran a las *participaciones* descritas antes, se llegaría a totalizar un porcentaje superior al 90% del monto de las haciendas públicas locales, que corrobora la afirmación en cuanto a su impacto en las economías regionales.

Es a partir del artículo 25 cuando se tratan los fondos de aportaciones federales, tema que por sí sólo, alcanzaría para varias investigaciones; aquí sólo se mencionan que cada uno está condicionado a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos que esta ley les señala, por lo que se dice de ellos que, son recursos etiquetados para un fin determinado; ello implica que si son utilizados para otra inversión, se considerará desvío de recursos. Acorde al artículo 49, serán inembargables al igual que las participaciones como ya se expuso.

Los fondos son los siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;*
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;*
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;*
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;*
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.*
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y*
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*
- VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.*

El tercero de ellos se subdivide en Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Infraestructura Social Estatal.

El artículo 48 señala a los Estados, obligaciones de información trimestral consolidada con la de sus Municipios, refiriendo el destino y aplicación de estos fondos, que será remitida a la SHCP y

deberá estar publicada en medios locales de difusión y en internet. La fiscalización, control y evaluación de estas aportaciones, constitucionalmente es materia de la ASF, empero en el artículo 49 se presentan etapas varias con responsabilidades de otras instancias, donde la evaluación del desempeño referida en el artículo 110 de la LFPRH, con base en indicadores para corroborar el cumplimiento de los objetivos que la LCF prevé para cada fondo, tendría que ser hecha por instancias técnicas independientes al ejecutor del gasto.

Conclusiones

A).- El proceso presupuestario del PEF es un importante punto político de conjunción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo que impacta no sólo a la Administración Pública, sino a todos los usuarios de recursos públicos, por lo que debería tener una participación social definitiva.

B).- En las ocho etapas del proceso presupuestario queda manifiesta la jerarquía funcional de la SHCP. Su participación es concluyente por su gestión como administrador del gasto y por poseer el control del ejercicio y registro del mismo a través del Consejo Nacional de Armonización Contable; consolida e integra la Cuenta Pública, base de la rendición de cuentas; y por último, durante el año, evalúa avances y resultados. De la fiscalización superior, aún siendo función de la ASF, se ve restringida por la intervención de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; y en lo correspondiente a la evaluación del gasto, por la interposición del CONEVAL. La actuación de la SHCP en cuanto al gasto, es centralista, pero en adición, tiene pleno dominio sobre los ingresos fiscales. Una administración que se precie adecuada, eficaz, eficiente y productiva, no puede ni debe, aceptar una centralización que la inmovilice u obstaculice. Corre un riesgo demasiado alto que puede tener agudos costos sociales. Debe cambiarse el entorno legal aplicable al proceso presupuestario para que quien programe e integre, no sea quien controle el ejercicio del gasto y su registro; quien rinda cuentas no sea el mismo que evalúe los resultados alcanzados; quien cobre los ingresos hacendarios no sea quien autorice ni maneje el gasto público.

C).- Se hace evidente un ejemplo de desacato y contravención constitucional. En el anexo A, se testimonia la desatención que existe en 20 de las Constituciones Estatales, 62.5%, al discrepar con los artículos 62 y 133 de la CPEUM.

D).- Una infracción constitucional adicional se puede observar en lo concerniente a las erogaciones plurianuales, pues la LFPRH amplía el contenido de la CPEUM.

E).- Por el uso y manejo de los recursos públicos, se incluyen como responsables, no sólo a trabajadores de la administración pública, sino también a personas del sector privado que celebren contratos a pagarse con fondos fiscales.

Anexos

“A”

Como testimonio de divergencia entre las Constituciones Estatales y la CPEUM, en este anexo se evidencia que, en lo concerniente al artículo 62 federal, se presentan distintas consideraciones o excepciones en los ámbitos locales. No quiere decir que sea el único caso, pero se seleccionó porque involucra a los hacedores de las leyes, quienes en congruencia, deben ser los que mayor respeto les muestren. En cualesquier forma, sí implica la necesidad de profundizar en la materia de derecho constitucional.

Para arribar a conclusiones pertinentes se hace necesario fundamentar la preeminencia de la CPEUM sobre las Constituciones Estatales, por lo que se citan a continuación sus artículos 133, 127 y al final, el 62, tomados del DOF del 13 de abril de 2011, subrayando y resaltando aspectos sobresalientes para el análisis que nos ocupa.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados... con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados... y de los Municipios, de sus entidades y dependencias... recibirán una remuneración adecuada... por el desempeño de su función... proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada... bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, ... y cualquier otra,...

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea... expedirán las leyes para hacer efectivo el... presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación...

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios... no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin

licencia previa... pero entonces cesarán en sus funciones representativas... La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

A continuación, en orden alfabético, se cita la Constitución de cada Entidad Federativa, junto con los datos específicos de la consulta realizada para cada caso.

Estado de Aguascalientes:

Periódico oficial: 21 de junio de 2010. Consultado el 06 de mayo de 2011

http://www.congresoags.gob.mx/sitio/index.php?option=com_wrapper&Itemid=62

http://www.aguascalientes.gob.mx/gobierno/leyes/leyes_PDF/26012011_120303.pdf

ARTICULO 22.- El cargo de Diputado Propietario o Suplente en ejercicio, es **incompatible con cualquier otro cargo o empleo federal, del Estado o del Municipio, por el que se disfrute de remuneración, exceptuándose los de instrucción pública.**

Estado de Baja California:

Salón de Sesiones: 25 de enero de 2011. Consultado el 05 de mayo de 2011

<http://www.congresobc.gob.mx/legislacionEstatal/>

ARTÍCULO 14.-... Todos los Diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas.

NO menciona en ningún artículo específico, nada al respecto.

Estado de Baja California Sur:

Última reforma publicada BOGE 20-03-2011. Consultado el 05 de mayo de 2011

http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=209:cont-de-leyes&catid=47:decretos-leyes&Itemid=189

Artículo 48.- Los Diputados en ejercicio **no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten de sueldo sin licencia** previa... **No quedan comprendidas en esta disposición las actividades docentes.**

Estado de Campeche:

Última reforma publicada: 19 de noviembre de 2010. Consultado el 05 de mayo de 2011

http://congresocam.gob.mx/LIX/index.php?option=com_content&task=section&id=6&Itemid=5

http://www.asecam.gob.mx/pagina/Marco_Legal/Estatales/CPECAM_POE191110.pdf

ARTICULO 38.- El desempeño del cargo de diputado es **incompatible con cualquier otro cargo o empleo público, ya sea federal, estatal o municipal, en que se disfrute de sueldo, exceptuados los de instrucción pública, beneficencia y salubridad.**

Estado de Coahuila De Zaragoza:

Periódico oficial: 29 de diciembre de 2010. Consultado el 06 de mayo de 2011

http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah

Artículo 31. La condición de servidor público del Estado o del Municipio,... es **incompatible con el desempeño de cualquier otro cargo de la Federación, del Estado o de los Municipios...**

Artículo 37. El cargo de Diputado **es incompatible con cualquier otro empleo, cargo o comisión de la Federación, del Estado o del Municipio, por el que se perciba sueldo o emolumentos del erario público excepto los cargos de carácter docente y honoríficos.**

Estado de Colima:

Última reforma: 09 de octubre de 2010. Consultado el 06 de mayo de 2011

<http://www.congresocol.gob.mx/legislacion.html>

Artículo 25.- El cargo de diputado es **incompatible con cualquier comisión o empleo del Gobierno Federal o del Estado, por los cuales se disfrute sueldo salvo que la comisión o empleo sea del ramo de Educación Pública...**

Estado de Chiapas:

Última reforma publicada el 9 de febrero de 2011. Consultado el 07 de mayo de 2011.

<http://www.congresochiapas.gob.mx/images/legislacion/constitucion/01.pdf>

ARTÍCULO 26.- Los diputados en funciones **no podrán durante el periodo de su encargo, desempeñar ninguna otra comisión o empleo por los cuales disfruten sueldo, salvo los de docencia en instituciones de educación superior y los honoríficos en asociaciones científicas, artísticas o de beneficencia.**

Estado de Chihuahua:

Decreto 234-2011 II P.E. 26 de marzo de 2011. Consultado el 07 de mayo de 2011

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/gestorbiblioteca/gestorconstitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

ARTICULO 42. Los diputados... durante el período de su encargo, **no podrán desempeñar ninguna otra comisión, cargo o empleo de la Federación, de éste u otro Estado o de algún municipio, por los cuales se perciba remuneración, sin licencia** previa... **Se exceptúa... a quienes ejerzan, cuando menos desde dos años antes al día de la elección, actividades docentes en instituciones Oficiales de educación superior.**

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Reformas aprobadas por el *Pleno* el: 02-XII-2010. Consultado el 07 de mayo de 2011

<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>

ARTÍCULO 19.- Los Diputados... **no podrán desempeñar ninguna otra comisión, servicio o empleo remunerado de la federación... de los estados o municipios o ejercer profesión alguna que pueda ocasionar conflicto de intereses con su cargo, sin licencia previa...**
Se exceptúan de lo anterior, las actividades científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Estado de Durango:

Última actualización: 20 enero de 2011. Consultado el 08 de mayo de 2011.

<http://www.congresodurango.gob.mx/Leyes/8.PDF>

ARTÍCULO 34.- Los Diputados Propietarios... **no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación, del Estado, o de los Municipios por los cuales disfruten de sueldo, sin licencia previa...** pero entonces **cesarán en sus** funciones...

Estado de Guanajuato:

Última reforma publicada el 5 de marzo de 2010. Consultado el 08 de mayo de 2011

<http://www.congresogto.gob.mx/>

ARTÍCULO 50. Los Diputados... **no podrán desempeñar ningún empleo, cargo o comisión públicos por el que se disfrute de sueldo, hecha excepción de los docentes, ...**

Estado de Guerrero:

Última reforma publicada el 06 de mayo de 2008. Consultado el 09 de mayo de 2011.

<http://www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Constitucion/GROCONST01.pdf>

ARTICULO 33.- Los diputados, durante el período de ejercicio de sus funciones **no podrán desempeñar ninguna comisión pública o empleo dependiente de la Federación, del Estado o de algún Municipio...** sin licencia previa del Congreso, **con excepción de la docencia y de la beneficencia (sic) pública o privada...**

Estado de Hidalgo:

Última reforma publicada el 21 de marzo de 2011. Consultada el 09 de mayo de 2011

<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/index.php?Biblioteca-Legislativa>

Artículo 35.- Los Diputados en ejercicio, **no podrán desempeñar ningún empleo, cargo o comisión de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, salvo el académico o de beneficencia pública...**

Estado de Jalisco:

DECRETO NÚMERO 23126.- Feb. 3 de 2011. Sec. VI. Consultado el 09 de mayo de 2011

http://congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm

Artículo 23.- Los diputados son inviolables por la manifestación de sus ideas...

NO menciona en artículo específico nada al respecto. Se corroboró en los portales siguientes y se concluye lo mismo:

<http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf...>

<http://mexico.justia.com/estatales/jalisco/constitucion-politica-del-estado-de-jalisco>

Estado de México:

Publicado en Gaceta el 24 de Febrero de 2011. Consultado el 05 de mayo de 2011

<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML>

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc>

Artículo 43.- El ejercicio del cargo de diputado es **incompatible con cualquier comisión o empleo del Gobierno Federal, del Estado o de los municipios y de sus organismos auxiliares por el que se disfrute sueldo...**

Estado de Michoacán de Ocampo:

Última reforma publicada el 01 de marzo de 2011. Consultado el 09 de mayo de 2011

<http://congresomich.gob.mx/index.php?bib=1&tp=1>

Artículo 28.- Los diputados propietarios... **no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, del Estado o del Municipio por los cuales se disfrute sueldo, a excepción de los de instrucción pública y beneficencia,** sin licencia previa...

Estado de Morelos:

Última reforma 16 de Febrero de 2011. Consultado el 11 de mayo de 2011

<http://www.morelos.gob.mx/10consejeria/files/Codigos/Constmorelos.pdf>

ARTÍCULO 29.- El cargo de Diputado es **incompatible con cualquier otro de la Federación, del Estado o de los Municipios, con sueldo o sin él;** pero el Congreso podrá dar licencia... **Se exceptúan de esta prohibición los empleos o comisiones de educación y beneficencia pública.**

Estado de Nayarit:

Última reforma publicada el 16 de diciembre de 2010. Consultado el 011 de mayo de 2011.

<http://www.congreso-nayarit.gob.mx/seccion/compilacion.php>

ARTÍCULO 31.- Los Diputados **no podrán, durante el período de sus funciones, desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o del Estado, por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa ...**

Estado de Nuevo León:

Consultado el 011 de mayo de 2011

<http://www.nl.gob.mx/?P=buscador&q=constitucion+politica+del+estado&sa.x=55&sa.y=16>

<http://www.nl.gob.mx/?P=legislacion&TemaId=&ApartadoId=1&txtPalabra=>

ARTICULO 52.- El cargo de Diputado... es **incompatible con cualquier otro cargo o empleo federal, del Estado o del Municipio, en que se disfrute de sueldo exceptuándose los de Instrucción Pública y Beneficencia.**

Estado de Oaxaca:

Última reforma publicada el 7 de mayo de 2009. Consultas del 05 y del 12 de mayo de 2011.

www.scjn.gob.mx

ARTÍCULO 38.- El ejercicio del cargo de Diputado es **incompatible con cualquiera comisión o empleo del gobierno federal o del Estado, por el que se disfrute sueldo, sin licencia previa** de la Legislatura; pero cesarán en sus funciones representativas...

http://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/2011/1

<http://www.congresooaxaca.gob.mx/>

<http://www.oaxaca.gob.mx/reforma/pages/reformaConst.pdf>

Estado de Puebla:

Consultado el 05 y el 13 de mayo de 2011.

http://www.ojp.pue.gob.mx/legislacion-del-estado/constitucion_politica_del_estado_libre_y_soberano_de_puebla.pdf

Artículo 38.- Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten...

http://www.congresopuebla.gob.mx/old_site/ficha_ley.php

No existe ninguna referencia específica.

Estado de Querétaro:

Periódico oficial del Estado: 30/I/2010. Consultado el 13 de mayo de 2011.

<http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/leyes/01-Constitucion-Politica-del-Estado-de-Queretaro.pdf>

<http://www.legislaturaqro.gob.mx/asuntos-legislativos/consulta/leyes.html>

ARTÍCULO 17. Son facultades de la Legislatura:...

En consulta del día 05 de mayo de 2011, en el portal www.tribunalqro.gob.mx y en http://portalupq.mx/uploads/constitucion_politica_del_estado_de_queretaro.pdf se encontró el artículo 27 publicada en el Periódico oficial del Estado “La Sombra de Arteaga” de fecha 30 de enero de 1991 que establecía:

*Los diputados en ejercicio, durante el período de su encargo, **no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, Estado o Municipio, por los cuales disfrute remuneración sin licencia otorgada por órgano competente de la Legislatura. Se exceptúan de esta prohibición los cargos educativos y asistenciales.***

CONCLUSIÓN: Antes si existía la disposición. Hoy no aparece en ningún artículo.

Estado de Quintana Roo:

Periódico Oficial el 25 de Marzo del 2011. Consultado el 13 de mayo de 2011

<http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/constitucion/L1220110325004.pdf>

ARTÍCULO 59.- Los diputados... **no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que se disfrute sueldo, sin licencia previa... No quedan comprendidas en esta disposición las actividades docentes.**

Estado de San Luis Potosí:

Última reforma publicada: 06 noviembre de 2010. Consultado el 13 de mayo de 2011

[http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf-
zip/constitucion/CPELSSLP/CPELSSLP.pdf](http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf-
zip/constitucion/CPELSSLP/CPELSSLP.pdf)

ARTÍCULO 49.- Los Diputados,... **no pueden desempeñar, sin previa licencia... comisiones, cargos o empleos de los gobiernos federal, estatal o municipal por los que devenguen sueldo,... Se exceptúa de esta prohibición el empleo en el ramo de la educación pública.**

Estado de Sinaloa:

Última reforma publicado P.O. 04 de Octubre de 2010. Consultado el 13 de mayo de 2011.

<http://www.congresosinaloa.gob.mx/actividad/leyes/pdfs/constitucion.pdf>

Artículo 35.- Los diputados... **no podrán desempeñar, ni aun aceptar... ninguna otra comisión o empleo de la Federación, del Estado o de los Municipios, por lo que se disfrute sueldo o se reciban subsidios, sin licencia previa... Se exceptúan de las disposiciones de este artículo, los servicios prestados a las instituciones docentes o de beneficencia.**

Estado de Sonora:

LEY 79 de fecha 16 de diciembre de 2010. Consultado el 14 de mayo de 2011

http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf

ARTICULO 50.- Los Diputados... **no podrán desempeñar comisión o empleo alguno de la Federación, de los otros Poderes del Estado o del Municipio, disfrutando sueldo o remuneración, a no ser que tengan licencia del Congreso;...**

Estado de Tabasco:

Última reforma aprobada 2 de febrero de 2011. Consultado el 14 de mayo de 2011.

http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/constitucion_tabasco.pdf

Artículo 17.- Los Diputados... no podrán desempeñar, con excepción de los docentes, ninguna comisión, cargo ni empleo de la Federación, del Estado o de algún Municipio, por los cuales se disfrute sueldo, sin previa licencia de ...

Estado de Tamaulipas:

Última reforma aplicada 6 de abril de 2005. Consultado el 14 y 15 de mayo de 2011.

http://www.tampico.gob.mx/unidad_transparencia/leyes_reglamentos/constituciones/CONSTITUCION_POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20TAMAULIPAS.pdf

Considerando que la anterior información es de 2005, se consultaron los siguientes portales:

<http://www.congresotam.gob.mx/legisla/constitucion/Constamps.pdf>(15 de enero de 2007

<http://tamaulipas.gob.mx/wp-content/files/Constitucion-del-Estado-de-Tamaulipas-2010.pdf>

Última reforma: 23 de diciembre de 2010. En los tres los mismos resultados del artículo 31.

ARTICULO 31.- Los Diputados Propietarios,... no pueden aceptar sin permiso del Congreso, empleo alguno de la Federación, del Estado o de los Municipios, por el cual se disfrute sueldo, excepto en el ramo de instrucción...

Estado de Tlaxcala:

Última reforma publicada el día 11 de marzo de 2009. Consultado el 16 de mayo de 2011

<http://www.tlaxcala.gob.mx/images/wo25815.pdf>

ARTÍCULO 37. El cargo de Diputado... es incompatible con cualquier otra comisión o empleo de la federación, Estado o municipio sea o no con sueldo; pero el Congreso... podrá conceder licencia a sus miembros,...

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

Última reforma en gaceta oficial: 7 de octubre de 2010. Consultado el 17 de mayo de 2011.

<http://www.legisver.gob.mx/>

http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_%2007-10-10_1_.pdf

Artículo 31.- Los diputados no **podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo público por el que disfruten retribución económica, sin licencia previa ... No estarán comprendidas en esta disposición las actividades docentes o de beneficencia...**

Estado de Yucatán:

Última Reforma D.O.: 6/Diciembre/2010. Consultado el 09 de mayo de 2011.

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/CONSTITUCION.pdf>

Artículo 23.- El cargo de Diputado es **incompatible con cualquier cargo, comisión o empleo público...**

Estado de Zacatecas:

DADO en la Sala de Sesiones: 12 de junio de 1998. Consultado el 17 y 18 de mayo de 2011

<http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/constitucion.htm>

<http://www.congresozac.gob.mx/cgi-bin/coz2/mods/secciones/index.cgi?action=todojuridico&cat=CONSTITUCION&az=30>

<http://transparencia.zacatecas.gob.mx/>

<http://www.zacatecas.gob.mx/site/index.php/component/search/CONSTITUCION%2BPOLITIC.html?ordering=&searchphrase=all>

<http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/LstArts.asp?nIdLey=33934&nIdRef=7&iEdo=31>

http://www.inafed.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Constitucion_Politica_del_Estado_Libre

Por su antigüedad fue conveniente efectuar todas las consultas citadas.

Artículo 54. El diputado en ejercicio **no puede desempeñar otro cargo de elección popular, y para cumplir alguna comisión de la Federación, de éste u otro Estado o Municipio, o de gobierno extranjero, necesita permiso previo de la Legislatura...**

Anexo

“B”

Investigaciones pendientes:

La presente investigación concluye con el marco fundamental o entorno básico de disposiciones constitucionales y legales; esto es, lo concerniente a la CPEUM, LFPRH y LCF, pero dado que el entorno jurídico aplicable a la captación, uso, aplicación, control, registro, fiscalización y evaluación de los recursos públicos, es no sólo extenso sino disperso, se dejan pendientes tareas de análisis complementarios que se correlacionan a continuación:

I.- Elaboración de un Glosario de Términos con los conceptos y expresiones más usuales en las Finanzas Públicas, haciendo factible el acceso oportuno y asequible a la transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y evaluación.

II.- El crecimiento en las Participaciones Federales previstas en el SNCF en beneficio de las 32 Entidades Federativas, al igual que las Aportaciones y otras Transferencias federales hacia ellas y sus Municipios, es significativo; sin embargo, las carencias y demandas sociales no se han disminuido; lo cual, podría indicar que la estrategia ha sido equívoca.

III.- Frente a los actos de corrupción, ante las ineficiencias e ineficacias, la inoportuna o insuficiente inversión de recursos, o a la vista de los errores exhibidos y su reiterada presencia, cabría el estudio de las sanciones del orden criminal que correspondieran a los desacatos por el mal uso de fondos fiscales, en apoyo del artículo 14 de la CPEUM que requiere no sancionar por analogía, sino tener una ley precisa aplicable al delito.

IV.- Por las contravenciones que se evidencian en el Anexo “A”, se justificaría una investigación que contraste si, para los 20 Estados que en sus Constituciones divergen de los artículos 62 y 133 de la CPEUM, les han sido aplicadas sanciones resarcitorias o de otra índole, de parte de la Auditoría Superior de la Federación, por el desvío de recursos fiscales.

V.- El artículo 73 fracción VIII de la CPEUM, ofrece un nicho de investigación inestimable, ya que permitiría conocer la congruencia de la facultad del Ejecutivo para celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, y su destino para la ejecución de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos, regulación monetaria o atender emergencias declaradas.

VI.- Las cuatro últimas etapas del proceso presupuestario, en específico, las que tienen que ver con el control y registro del ejercicio del gasto; la rendición de cuentas; la fiscalización superior y la evaluación del gasto público, son fases que por separado o en conjunto, justificarían trabajos y análisis específicos. Tienen sus orígenes en las fracciones XXIV y XXVIII del artículo 73 de la CPEUM, que tienen que ver con las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y la General de Contabilidad Gubernamental; que al menos, deben correlacionarse con la Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Orgánica de la Administración Pública Federal; la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos; de Planeación y la Ley de Entidades Paraestatales.

VII.- Las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura, fueron materia de la Reforma Integral a la Hacienda Pública en 2008, pero la LFPRH adicionó adquisiciones, arrendamientos y servicios, contrariando el sentido correcto que originalmente existió, lo cual puede generar o ser pretexto para afectar futuros recursos fiscales.

VIII.- La dependencia presupuestal y legal de la Cámara de Diputados por conducto de su Comisión de Vigilancia, significa una tentación política para hacer a la ASF, rehén de veleidades partidistas, grupales o coyunturales. Podría resultar de interés el análisis de una función de fiscalización superior que objetiva y legalmente, justipreciara la gestión, uso y aplicación de recursos públicos, instrumentada por una institución independiente y autónoma en lo presupuestal, técnico y administrativo, sin ninguna sujeción a intereses políticos.

IX.- Del mayor interés es la Ley General de Contabilidad Gubernamental, puesto que ha revolucionado los criterios anquilosados que se habían aplicado. Todas las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno tienen la obligación actual de llevar el control y registro contable, acumulativo, patrimonial, presupuestario, comprometido, devengado y pagado, de los recursos que les sean transferidos y asignados, lo que posibilitará mejor vigilancia preventiva en la gestión, evitando déficits, excesos y desvíos. De esta manera se robustece el artículo 126 de no efectuar ningún pago que no esté contemplado en el PEF.

X.- Indagaciones previas inconclusas, hacen presumir incumplimiento de muchos ejecutores de gasto en la atención de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, respecto a los términos y fechas establecidos en el PEF; en relación a sus informes periódicos; metas, objetivos y resultados por programa y proyecto autorizado.

XI.- Las Participaciones y las Aportaciones a los Estados y sus Municipios, representan una materia de investigación especial e importancia para los ámbitos locales, reclamada por la CONAGO desde el año 2000.

XII.- Resultaría por demás interesante conocer el grado de cumplimiento constitucional de los once principios o criterios que se relatan en reiteradas ocasiones, tocantes a legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (2007), *La hechura de las Políticas. Colección Antologías de Política Pública, Segunda antología*. 3ª. Edición, Segunda reimpresión. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (2007), *Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología*. 3ª. Edición, Segunda reimpresión. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2005), *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México*. A.S. de la F. México.
- Auditoría Superior de la Federación. (2005), *1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. A.S. de la F. México.
- Barcelata Chávez, H. (2007), *El Gasto Público y el Sector Paraestatal 1917-2000*. Primera reimpresión. Ediciones Universidad de Xalapa. Xalapa, Veracruz.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008), *La Política de Gasto Público en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2007*, CEFP/035/2008. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2008), *Evolución del Gasto Público por Ramos 1980-2008 (Actualizado con la Cuenta Pública 2007)*. CEFP/046/2008. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. (2006), *Finanzas Públicas y Fiscalización Superior en México*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- De la Garza, S. F. (2010), *Derecho Financiero Mexicano*. 28ª. Edición, Primera reimpresión. Editorial Porrúa, S.A. México.

- Fernández Ruiz, J. (2008), *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Segunda Edición. México.
 - Figueroa Neri, A. (Comp.) (2010), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. Auditoría Superior de la Federación. México.
 - Figueroa Neri, A. (2007), *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. A. S. de la F. México.
 - Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia. (2006), *Aspectos jurídicos generales en la revisión de la Cuenta Pública*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- **Legisgrafía:**
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2011. Diario Oficial de la Federación del 13 de abril de 2011. Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
 - *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. 2008. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008. Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
 - *Ley de Coordinación Fiscal*. 2009. Diario Oficial de la Federación del 24 de junio de 2009. Secretaría General de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
 - *Reforma Integral de la Hacienda Pública*. 2008. Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2008.

Página Electrónica/Web Site:

- Blog sobre Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional. (Consultado en 2011 abril 11). <http://blog-pfm.imf.org>
- Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económica. (Consultado en 2011 abril 13). <http://www.cide.org>
- Manual sobre la Clasificación Funcional del Gasto Público, del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, PPGPCIDE. (Consultado en 2011 abril 15). <http://www.cide.org>
- Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público, del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, PPGPCIDE. (Consultado en 2011 abril 14). <http://www.cide.org>
- Manual sobre la Clasificación Administrativa del Presupuesto Federal en México, del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, PPGPCIDE. (Consultado en 2011 abril 16). <http://www.cide.org>
- Los sitios consultados para las Constituciones Estatales, están reportados en el Anexo “A”.

Hacienda pública municipal y desarrollo económico local en los municipios de Veracruz

Hilario Barcelata Chávez⁸ y Yareli Betancourt Rodríguez⁹

Abstract

El presente trabajo tiene como propósito central evaluar el manejo de la hacienda pública en cada uno de los municipios del país, a través de un conjunto amplio de indicadores financieros del ingreso y del gasto público, que permitan valorar la capacidad de cada ayuntamiento para recaudar y para ejercer el gasto público, para cumplir con sus compromisos sociales, políticos y económicos e impulsar el desarrollo local.

Asimismo, se pretende analizar el efecto que tiene la acción del gobierno municipal en el bienestar y en el crecimiento económico; este impacto será medido en términos del Producto Interno Bruto Municipal, (PIBM) en términos totales y per cápita, y con el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM).

Para tener un panorama amplio de la manera en que esta situación ha evolucionado, se realizan estas mediciones para el año 2000 y 2005; intentando identificar como el manejo financiero se expresa en un cambio en los indicadores de crecimiento y desarrollo.

Por lo anterior, esta investigación permitirá validar la importancia que tiene para el crecimiento y el desarrollo humano, la recaudación y la gestión eficiente y el uso adecuado de los recursos públicos de que dispone cada municipio y la manera en que se distribuyen en las distintas acciones y programas para alcanzar los propósitos que se plantean en cada uno de ellos.

⁸ Doctor en Finanzas Públicas. Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. hbarcel@hotmail.com.

⁹ Lic. en Economía, Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. yareli.betancourt@hotmail.com.

Introducción

El gasto público es el instrumento mediante el cual los gobiernos adquieren capacidad para influir sobre la actividad económica y sobre el bienestar social. Se entiende que entre mayor sea el volumen de recursos financieros públicos, mayor será esa influencia y más amplios los efectos positivos que se logren. Desde luego, ese volumen depende de la magnitud de los ingresos públicos, lo cual será resultado de la eficiencia con la que los gobiernos realizan las tareas de recaudación tributaria y no tributaria.

Por lo anterior, este trabajo tiene como propósito evaluar el impacto que el uso de los recursos financieros de los gobiernos municipales tiene sobre el crecimiento y el desarrollo económico local. Para este fin se han calculado un conjunto de indicadores financieros que expresan la magnitud y la calidad del manejo de las finanzas públicas locales y se relacionan con indicadores de crecimiento y desarrollo, específicamente el Producto Interno Bruto Municipal y el Índice de Desarrollo humano.

Para fines de este análisis se evaluará el ejercicio del gasto público de cada municipio del estado de Veracruz, a través de los indicadores mencionados para identificar las capacidades de cada municipio para cumplir con sus compromisos de gasto e impulsar el desarrollo local.

Consideraciones teóricas.

Las profundas transformaciones que experimentaron las economías nacionales desde el inicio del siglo pasado, particularmente durante los primeros tres cuartos de siglo, llevaron al Estado a jugar un papel fundamental en el funcionamiento de los sistemas económicos. Las nuevas responsabilidades y compromisos del Estado en el suministro bienes privados los programas de sustitución de ingresos y la creciente actividad del Sector Público como productor y en los mercados financieros, ocuparon un papel preponderante en la actividad pública y en el estudio de estos fenómenos. El interés por el desarrollo económico y la necesidad de resolver el problema de los bajos ingresos en los países menos desarrollados durante la década de los cincuentas y sesentas, ayudó al avance de conceptos y métodos del análisis del gasto público.

En este contexto el estudio del gasto público ha mostrado una rápida evolución, debido al interés general por conocer el efecto de éste sobre la magnitud y composición de la producción, la asignación de recursos y la distribución del ingreso.

Alfred Wagner fue uno de los primeros teóricos que puso énfasis en entender las razones por las cuales la expansión del gasto público es un fenómeno propio del capitalismo cuyo planteamiento teórico conocido como la *Ley de Wagner*, reconoce el crecimiento continuo del gasto público y la extensión creciente de las necesidades financieras, como una regularidad empírica. (Hutter, 1982: 131-147) La visión de Wagner parte de la consideración de que el sector privado no puede cumplir adecuadamente con todas las tareas de la organización económica y que normalmente no puede satisfacer adecuadamente las necesidades públicas. Esta visión considera al Estado una parte orgánica del sistema económico y su creciente participación, no como resultado de su decisión propia, sino como una causa del nivel de actividad económica en el país.

Con mucha mayor trascendencia, mas tarde, John M. Keynes propone su revolucionario planteamiento teórico, en el que considera que el gasto público es un corrector del nivel de inversión, el empleo y el crecimiento del ingreso nacional. Keynes sostenía que en una economía de mercado, el mecanismo de los precios, por sí solo, no garantiza una eficiente asignación de recursos, ni la maximización del bienestar social, ni evita el surgimiento de la inestabilidad económica e incertidumbre, ni el desperdicio de recursos.

Retomando las ideas de Wagner, Richard Musgrave elaboró la llamada “*Variante Wagner-Musgrave*” que establece que el incremento del ingreso medio per cápita, resultado de la modernización capitalista, se ve acompañada de una creciente elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios públicos, es decir, más que el incremento del ingreso nacional; lo que provoca que el Estado incremente el presupuesto destinado a este fin a un ritmo mayor al que crece el ingreso. Además de que la gratuidad o el bajo precio de algunos bienes públicos propicia un exceso de demanda que acelera el crecimiento del gasto.

Por otra parte, la Economía del bienestar que se desarrolló de manera importante a mediados del siglo XX, aporta elementos para evaluar la asignación de recursos y establecer criterios para la intervención gubernamental, intentando determinar las condiciones que se requieren para

alcanzar el máximo de bienestar social (Kaldor & Hicks, 1939). En este contexto surge la conocida Teoría de las fallas del mercado (Baumol & Willig, 1981: 405-431) que postula la existencia de situaciones en que existe un deficiente funcionamiento del mercado, en los que la búsqueda de la ganancia privada no redunde en bienestar para la sociedad.

Más recientemente (Ranis, et al, 2000: 198) identifican la estrecha relación entre el Crecimiento económico (CE) y el Desarrollo Humano (DH) y el reconocimiento de que constituyen procesos que se condicionan y complementan mutuamente una doble conexión la cual está mediada por el gasto público, sin el cual no es posible alcanzar por éste tiene un enorme peso en la consecución de las metas sociales, pues en muchos casos constituye una acción correctiva de los efectos del libre mercado, el cual no logra realizar una asignación eficiente de recursos en rubros como alfabetización, vacunación, combate a la proliferación de enfermedades contagiosas, nutrición, etcétera, porque sólo atiende el beneficio privado. Así las mejoras sustanciales en crecimiento y desarrollo humano serán más grandes a medida que los recursos se distribuyan de manera más igualitaria a nivel social, y mientras mayor sea el nivel de inversión en capacidades y la distribución del ingreso sea menos desigual.

El desarrollo económico local.

El gasto público es el instrumento de política económica más importante que tiene a su disposición un gobierno. La magnitud y el modo en que lo aplica tienen consecuencias fundamentales para el proceso de crecimiento económico y para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población. Esto significa que la eficiencia, la transparencia y la capacidad administrativa juegan un papel fundamental en la determinación de los resultados que se obtienen de la asignación de los recursos financieros municipales.

Para conocer el impacto de las políticas de gasto público para financiar el desarrollo económico es necesario medir el cambio que genera cada aplicación de los recursos que se destinan a cada rubro y por tanto el gobierno debe de invertir en aquellos sectores que sean más productivos y orientar más recursos a ramas que repercutan de manera directa en beneficios sociales, y no destinar tanto a gastos corrientes, que en sí no generan beneficios para la sociedad. Para

identificar el impacto que el manejo de las finanzas públicas municipales tiene en la economía local es necesario, entonces, observar la evolución que han tenido las variables de desarrollo y crecimiento económico en cada municipio y la relación que este desempeño tiene con algunas de los principales indicadores financieros que expresan el modo en que se aplican los recursos públicos.

Abordamos el análisis de bienestar social medido por el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que es un indicador que expresa el grado de desarrollo humano en un lugar determinado, tomando en cuenta factores que inciden de manera directa en el mejoramiento de las capacidades de los individuos. Es decir, es una medida de las necesidades y oportunidades esenciales de los individuos.

El análisis del IDH permite tener un panorama general respecto a la calidad de vida de los individuos. A partir de este análisis se puede observar que Veracruz es un estado con un gran atraso en materia de desarrollo económico. A nivel nacional ocupa el lugar 28, sólo por debajo de Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas. En su interior es un territorio de grandes disparidades, ya que por un lado existen municipios que cuentan con un IDH alto, como Veracruz, Xalapa, Boca del Río, Poza Rica, Orizaba y Nanchital, y en el otro extremo municipios con valores sumamente bajos, como es el caso de Tehuipango, que es uno de los municipios más pobres del Estado, y del país. De hecho las asimetrías son tan grandes que 96 municipios del estado se ubican por debajo de la media estatal que es de 0.6844. Estas disparidades son resultado de la forma diferenciada en que se atienden las necesidades en materia de salud, educación y apoyo a la producción en cada municipio.

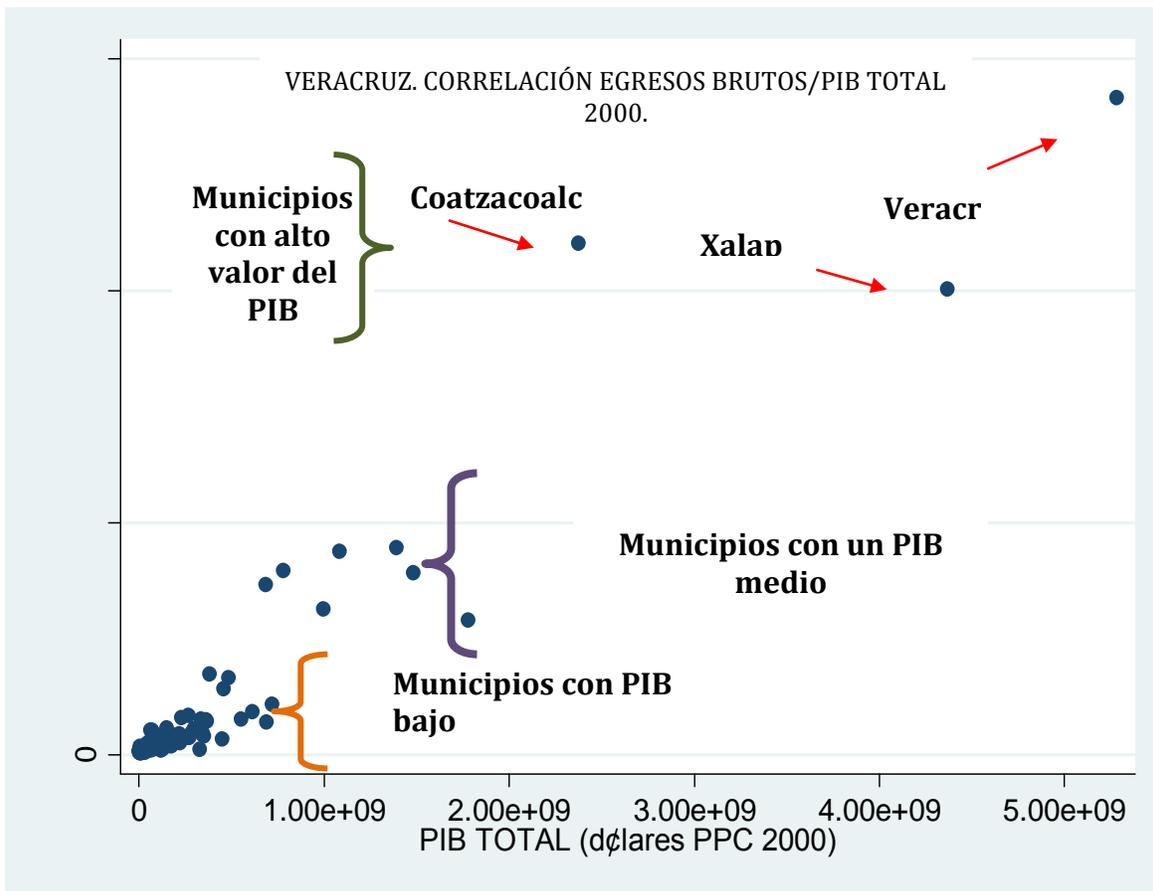
Otro indicador que se utiliza para medir la riqueza económica de la población es el PIB per cápita, ya que nos da un panorama general sobre la cantidad de recursos a los que puede acceder un individuo. Al ser utilizado como medida de bienestar, presupone la inexistencia de disparidades en los ingresos entre los individuos de un país. Esto genera que sea considerada solo como una medida de limitada capacidad pero útil para comprar y medir el bienestar. En el caso específico del Estado de Veracruz, en el 2000 la media estatal del PIB per cápita era de 4,247 dólares PPC y para dicho año 121 municipios del Estado estaban por debajo de ese valor, lo que

expresa grandes asimetrías. Por ejemplo para el año 2000, Boca de Río registró un PIB per cápita 7.5 veces superior al que se registro en Tehuipango.

Gasto público y crecimiento económico

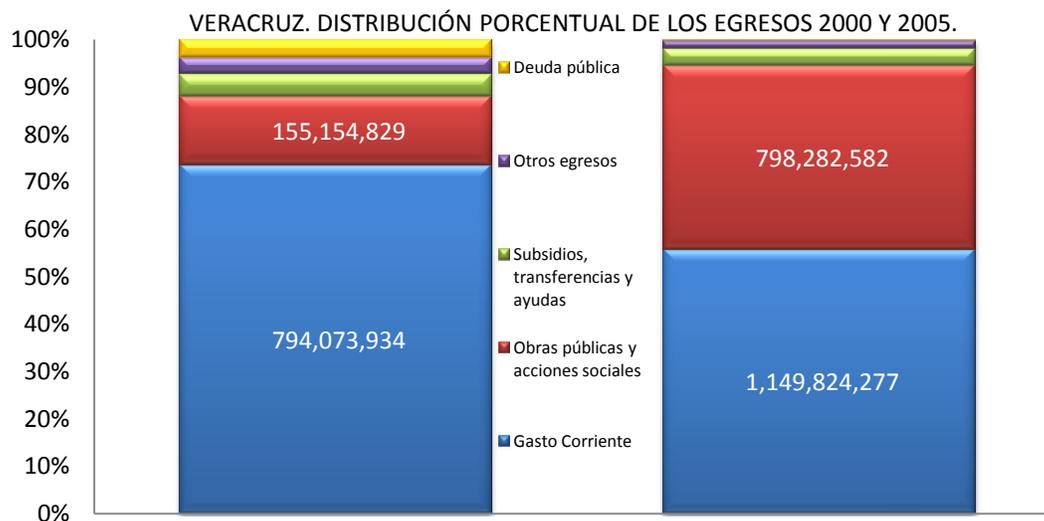
El gasto público es un factor esencial para impulsar el crecimiento económico, por ello el modo en que se ejerce en cada municipio repercutirá de manera directa acelerándolo o reduciéndolo. Así puede observarse que aquellos municipios que cuentan con un mayor volumen de los recursos públicos disponibles de estado, son también los que tienen una economía de mayor tamaño. En el estado los recursos públicos municipales se encuentran fuertemente concentrados en tan solo 10 municipios en los que se ubica el 38 por ciento de los recursos públicos municipales totales.

Pero estos municipios son también los que generan el 51.2% del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE). De igual modo, los Ingresos per cápita de estos municipios son superiores a la media estatal, ya que alcanzan un valor de 12,434 dólares PPC, superando en más del 50% a la media estatal de 5,576 para el 2005. Lo anterior muestra que existe un vinculo entre la disponibilidad de recursos públicos con los que un municipio cuenta y la fortaleza de las economías municipales. La correlación PIB/Egresos Brutos muestra para el 2000 un valor de $R_{PIB/EB2000} = 0.9517$ y para el 2005 de $R_{PIB/EB2005} = 0.9764$, lo cual es altamente significativo, y explica el hecho de que el tamaño de la economía municipal está relacionado con la cantidad de recursos públicos que su gobierno gasta. Así sucede en municipios como Veracruz, Xalapa y Coatzacoalcos. En donde un mayor tamaño de los egresos se reflejará en un mayor PIB municipal.



Dinámica del gasto público y del crecimiento económico.

También hemos identificado el modo en que ha ido cambiando la composición del gasto público de los municipios de Veracruz y la influencia que esto tiene en el desarrollo local. Se puede observar que la asignación de los recursos públicos municipales se ha modificado de manera considerable en el período 2000-2005 pues en el primer año, más del 70% de los recursos disponibles se destinaban a cubrir las necesidades de gasto corriente, es decir al financiamiento de las funciones administrativas del gobierno municipal; en cambio para el año 2005, este valor se redujo a menos de un 55%, lo que, además fue acompañado de un incremento de los recursos destinados a obras y acciones sociales, que pasaron de un 15% a un 40%.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 2000 y 2005. INEGI.

Se entiende que el destinar grandes proporciones de los recursos financieros para gasto administrativo tiene un bajo impacto en el dinamismo económico y en el bienestar, mientras que orientarlo al gasto de capital, al acrecentar los activos fijos del gobierno, amplia su capacidad para satisfacer las necesidades sociales y crear los mecanismos para impulsar el crecimiento y el desarrollo. Por lo anterior, esta variación en la composición del gasto incidió de manera directa en el aumento del PIB per cápita municipal (PIBMpc), el cual creció un 31% en términos reales en el periodo 2000-2005. Esto resulta de la influencia que tuvieron los recursos destinados a la construcción de obras públicas y acciones sociales, que repercuten de manera directa en la actividad económica local; porque crean empleos y generan demanda de bienes y servicios locales, lo cual genera un mayor dinamismo al proceso económico. Con lo que respecta el PIB estatal este creció en un 43%.

Gasto en inversión y crecimiento económico

Muchas son las ventajas que se obtienen de la inversión en capital sobre el crecimiento de la economía, percibidas principalmente en la aceleración que se da en la economía tanto a corto como a largo plazo, así como la manera en que esta influirá en la productividad de la sociedad beneficiada por estas obras de infraestructura, la inversión en este rubro eleva la competitividad de la economía al satisfacer las necesidades básicas para el desarrollo de las actividades productivas.

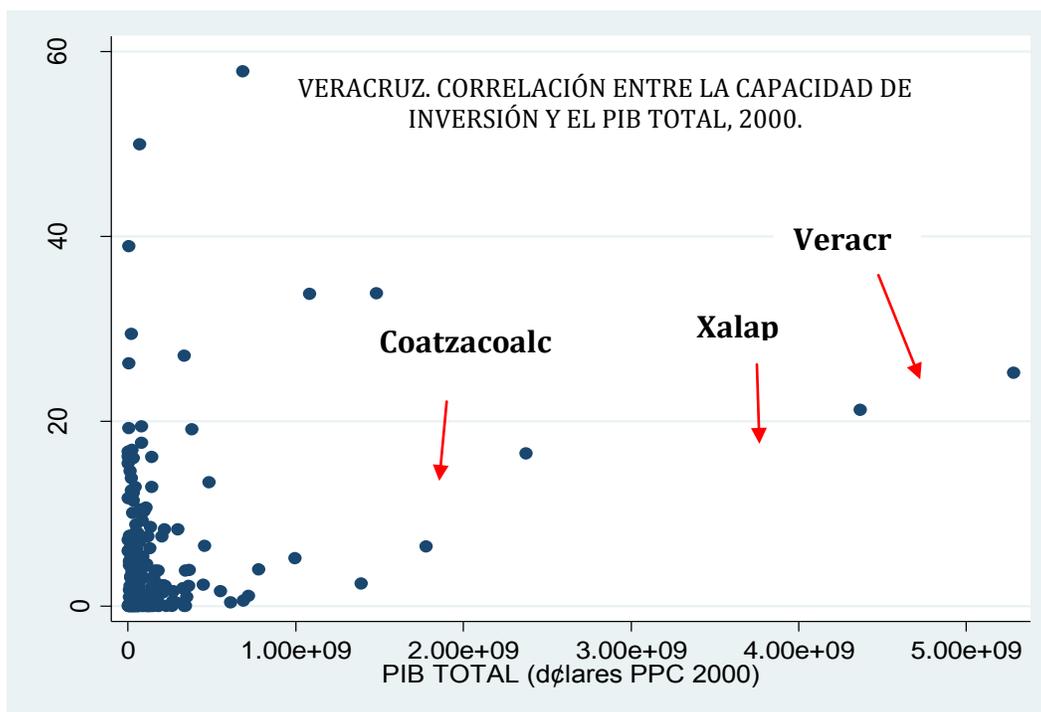
Aunado a esto la construcción de obras públicas genera otras externalidades positivas, genera empleos temporales que benefician a un gran número de personas del lugar beneficiado por dichas construcciones.

El gasto en Inversión es una variable que repercute de manera directa en desarrollo económico, debido a que marcará la pauta sobre la capacidad de cada municipio de poder invertir en beneficio de su sociedad.

Gasto de Inversión

$$\begin{aligned} &= \text{Inversión Financiera} + \text{Obras Públicas y Acciones Sociales} \\ &+ \text{Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles} \end{aligned}$$

El gasto en inversión también es una variable muy significativa respecto al crecimiento del PIB, las correlaciones arrojadas lo expresan; para el año 2000 fue de $R_{\text{PIBtotal/Gto. de Inversión}2000} = 0.8712$ y para el año 2005 de $R_{\text{PIBtotal/Gto. de Inversión}2005} = 0.8761$. En ambos años es muy significativa y deja entre ver que la capacidad de inversión repercute de manera fuerte en el crecimiento del PIB.



Cabe señalar que los municipios con menores ingresos son los que destinan una menor parte de su presupuesto a la inversión de obras públicas, como consecuencia de que la mayor parte de sus recursos son destinados a gastos meramente administrativos, generado que la falta de inversiones sociales se convierta en una limitante del crecimiento del PIB. Los municipios con menores ingresos no han desarrollado una buena “capacidad de inversión”, estando muy por debajo de la media estatal que es del 38 por ciento de los egresos totales.

Gasto de capital y desarrollo

Considerado por separado, el gasto en obra pública y acciones sociales (GOPyAS) ejerce también una influencia importante sobre el PIB de los municipios ya que este gasto permite acceder a una más amplia infraestructura física para disponer de mayores medios para brindar más servicios a la sociedad, además de que permite apreciar que porcentaje del gasto total que hace el municipio va destinado a la construcción de obras públicas.

Esto significa que disponer de una mayor cantidad de recursos para obras incide de manera directa en el tamaño del PIB, pues la magnitud del gasto que se destine a este rubro impacta de manera benéfica. La correlación que se deriva de estas dos variables es de $R_{PIB/GOP_{yas2000}} = 0.8642$ para el 2000 y de $R_{PIB/GOP_{yAS.2005}} = 0.8426$ para el 2005; Así, mayores gastos destinados a la construcción de obras públicas se expresan en mayor crecimiento económico; esto se debe principalmente a que al existir una infraestructura adecuada como carreteras, escuelas, hospitales, etc., se inyecta una mayor dinámica económica. Sin embargo, la correlación que se da entre el índice de Desarrollo Humano y el GOPyAS es de $R_{IDH/GOP_{yAS2000}} = 0.2942$, para el 2000 y para el año 2005 es de $R_{IDH/GOP_{yAS2000}} = 0.3897$, lo que nos dice que en realidad lo que el gobierno destine en obras públicas no contribuye de manera significativa a elevar el IDH de la población, esto permite apreciar claramente como en muchos municipios del Estado en donde frecuentemente se llevan a cabo obras de infraestructura, estas no repercuten de manera directa en beneficio de la sociedad, esto se debe a que las obras no van destinadas a fines específicos que la sociedad necesita y que muchas veces nada más se construyen para justificar una vía en donde se invierta el presupuesto que se destina para el municipio y no se hacen realmente enfocadas a una necesidad latente de la sociedad.

Gasto corriente y PIB per cápita

También es importante observar la significativa relación que existe entre el Gasto Corriente Total (GC) y el PIB municipal como indicador de crecimiento económico. El coeficiente alcanza un valor de $R_{PIBM/GC\ 2000} = 0.9534$ para 2000 y para el 2005 de $R_{PIBM/GC\ 2005} = 0.9732$, lo que indica que un alto volumen del presupuesto destinado a gasto corriente está asociado fuertemente al tamaño del PIB, debido a que los costos de operación se incrementan como resultado del incremento de las responsabilidades del Estado.

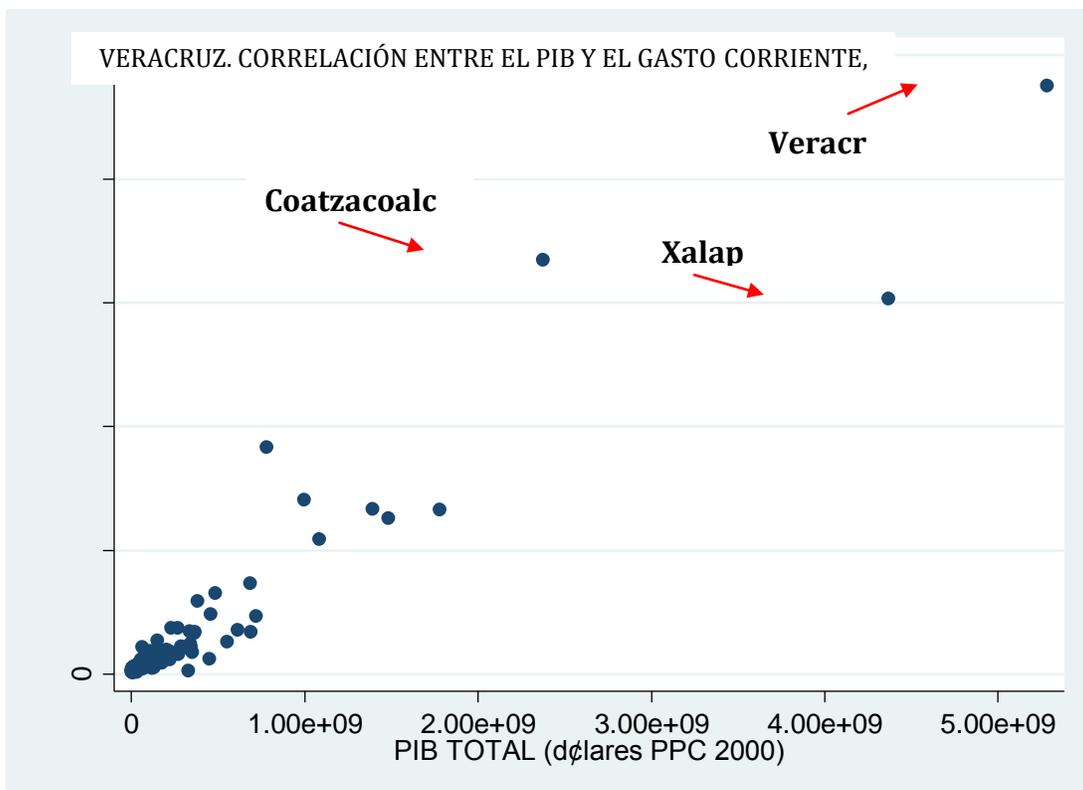
Gasto Corriente

$$\begin{aligned} &= (\text{servicios personales} + \text{materiales y suministros} \\ &+ \text{servicios generales} + \text{subsidios, transferencias y ayudas}) \end{aligned}$$

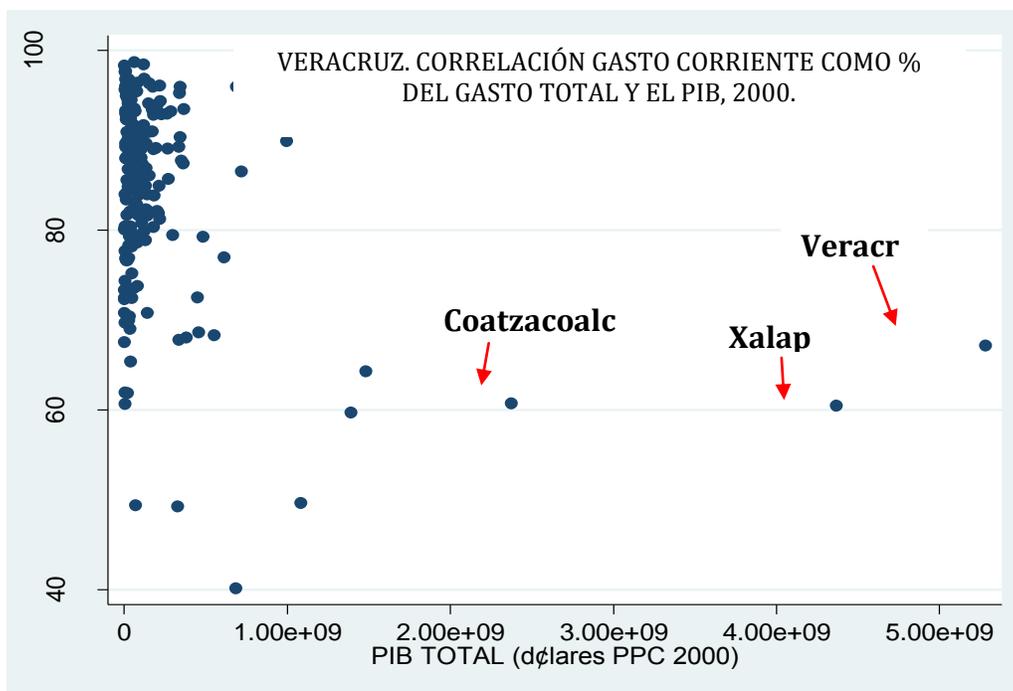
Pero sucede todo lo contrario al momento en que se compara el Gasto corriente como porcentaje del gasto total, es decir, el Gasto de operación, de cada municipio contra su PIB total.

$$\text{Gasto de Operación} = \left(\frac{\text{Gasto Corriente}}{\text{Gasto Total}} \right) * 100$$

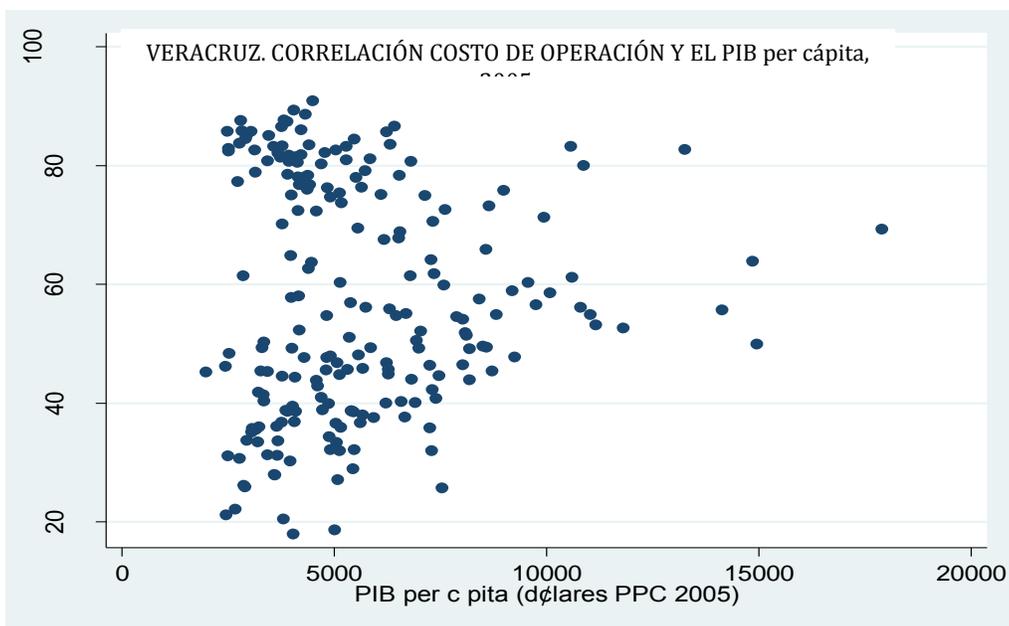
En este caso, hemos observado que el hecho de que Gasto de Operación sea mayor, está relacionada con un PIB municipal de menor tamaño y evidencia que aquellos municipios con menor desarrollo son también los que destinan gran parte de sus egresos al gasto corriente, lo cual limita su capacidad para impulsar el crecimiento económico ya que destinan un gran proporción de sus presupuestos a funciones menos rentables, como lo son el pago de sueldos y salarios de los servidores públicos.



Destaca el caso de más de 20 municipios de Estado con bajos valores de PIB, cuyo Gasto de Operación es igual o superior al 80% de sus recursos totales. También se puede ver claramente como aquellos municipios que tienen un mayor tamaño PIB, como lo son Veracruz, Xalapa y Coatzacoalc, son también aquellos con menor Gasto de Operación, lo que les deja una mayor cantidad de recursos a su disposición para poder emplearlos en beneficio de la sociedad, como lo son en obras de infraestructura, programas de apoyos sociales, etc.



También puede observarse que al correlacionar el Gasto de Operación en cada municipio con el PIB per cápita, resulta que los municipios más pobres son los que destinan más recursos al mantenimiento del aparato burocrático, lo cual limita su capacidad para impulsar al alza el PIB per cápita. Esto significa que en los municipios pobres el gasto en inversión se ve mermado y limita su capacidad para poder destinar recursos a acciones sociales que eleven el nivel de vida de su población.



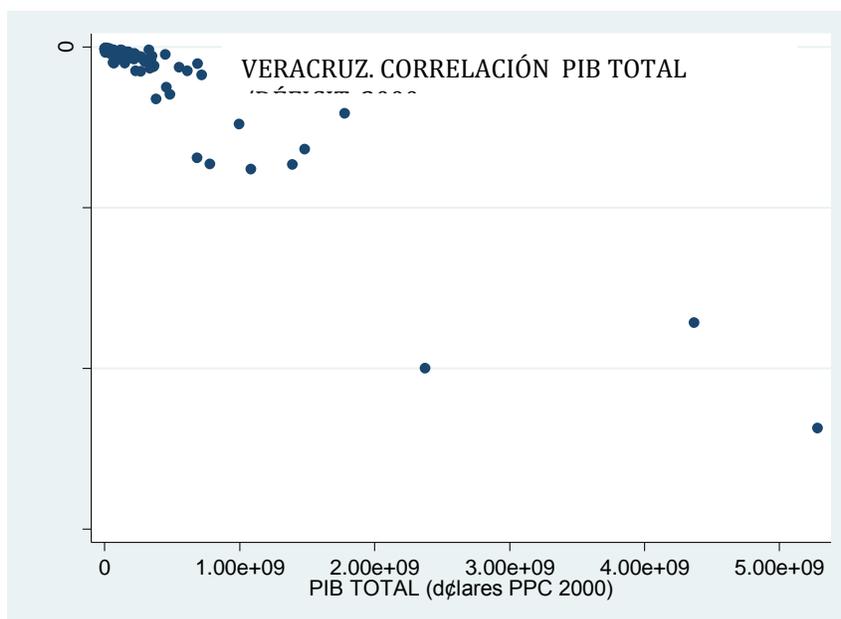
Déficit fiscal y crecimiento económico

También es importante evaluar el impacto que el déficit fiscal municipal ejerce sobre el PIB de cada municipio. Entendido aquí el déficit como la diferencia resultante entre el tamaño de los Ingresos Propios de cada Municipio y el Gasto Total que ejercen.

$$\text{Déficit} = \text{Ingresos Propios} - \text{Gasto Total}$$

En este sentido Hemos calculado la correlación entre ambas variables resultado $R_{PIBM/Déficit\ 2000} = -0.9384$ para el 2000 y de $R_{PIBM/Déficit\ 2005} = -0.9642$ para el 2005, lo que evidencia una alta correlación negativa, es decir, aquellos municipios que tienen un mayor déficit, presentan un bajo nivel de producto y viceversa. Esto se explica por el hecho de que el déficit fiscal expresa una ineficiencia en el manejo de los recursos públicos. Ya sea porque los gobiernos municipales no

son eficientes para la recaudación de sus ingresos propios, ya sea porque ejercen el gasto de una manera ineficiente, muchas de las veces con desperdicio de recursos. Al aparecer el déficit la situación se agrava por su presencia reduce la cantidad de recursos para aplicarlos en sectores estratégicos que puedan generar un aumento en el PIB, debido a que el déficit genera grandes endeudamientos, que al paso del tiempo provocan que gran parte de los egresos se tengan que destinar al pago de intereses y servicio de la deuda.

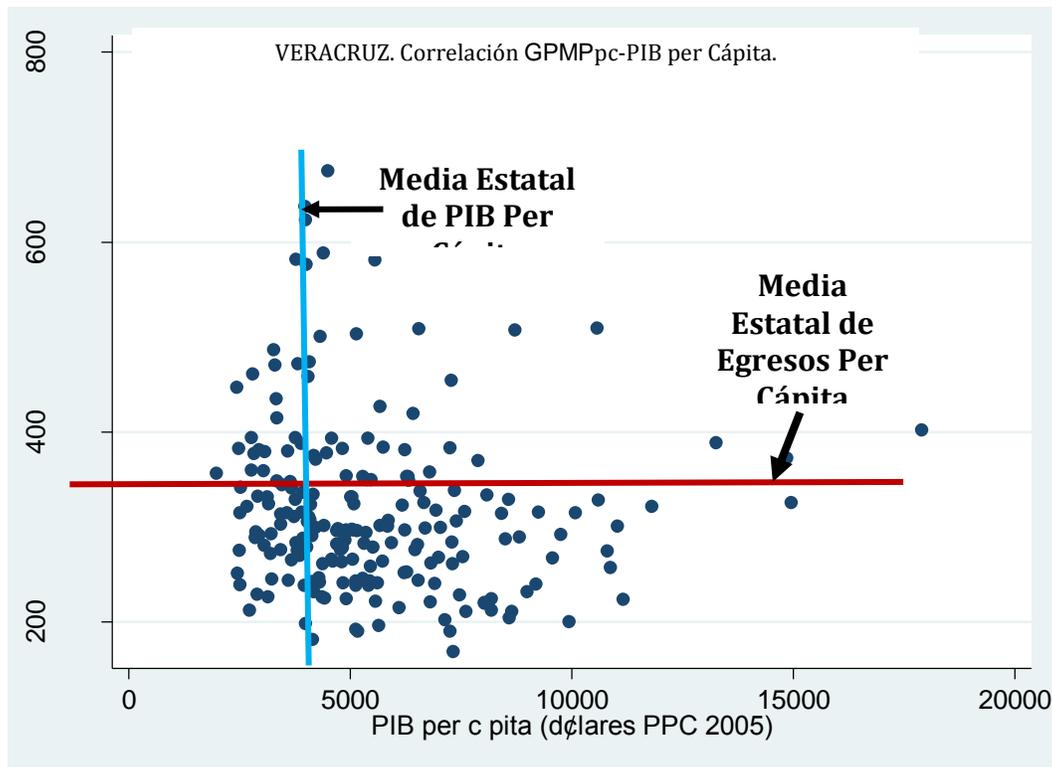


Gasto Público Municipal Per Cápita (GPMPc),

Otra manera de medir la capacidad de los municipios para impulsar el desarrollo económico local, es mediante el cálculo del *Gasto Público Municipal Per Cápita (GPMPc)*, este indicador nos dice que el monto promedio que el gobierno municipal destina cada habitante del municipio. Se entiende que los municipios que tienen mayor población, deberán tener mayor cantidad de

públicos, aunque eso no dice nada acerca del tamaño que de ese gasto se destina a cada persona. Como se mencionó anteriormente los 10 municipios que reciben la mayor parte del presupuesto público municipal, son también los que contienen a gran parte de la población veracruzana, es decir, estos municipios contienen al 32% de la población del Estado. Por tanto es lógico que tengan grandes presupuestos.

Se puede pensar que los municipios con mayor atraso económico son los que destinan una menor cantidad de sus recursos a cada habitante, y esto explicaría por qué no pueden superar sus condiciones de marginación; sin embargo, según hemos observado los 30 municipios con un mayor GPMPc, se caracterizan por tener bajos índices de crecimiento y desarrollo económico. Esto evidencia que no basta que el gasto público municipal per cápita sea alto, sino que, además, debe de estar bien aplicado para impulsar el desarrollo.



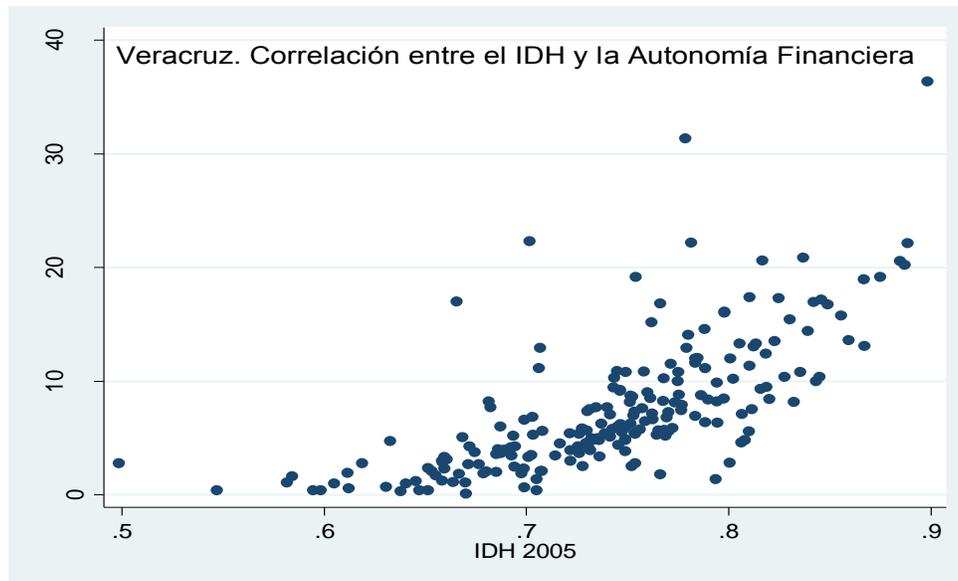
Lo que realmente sucede en estos municipios es que la mayor parte del presupuesto que reciben lo destina a fines poco productivos, como lo son al gasto corriente, y esto no genera ninguna dinámica positiva para el desarrollo del municipio, además de que el porcentaje que destinan a obras de infraestructura y acciones sociales es muy bajo. Por tal razón, cada peso que se gasta en un municipio pobre no tiene un efecto contundente en el desarrollo y crecimiento económico, que permita que estas variables se modifiquen al alza. Esta falta de impacto GMPc sobre el PIB per cápita se muestra al observar que el coeficiente de correlación entre ambas variables para el 2000 y el 2005 es de $R_{PIBc/GMPc2000} = 0.2197$ $R_{PIBc/GMPc2005} = -0.0914$, es decir, no existe correlación, lo cual significa que pueden generarse mejores condiciones de desarrollo, aún con un gasto público per cápita reducido.

Autonomía financiera y desarrollo económico

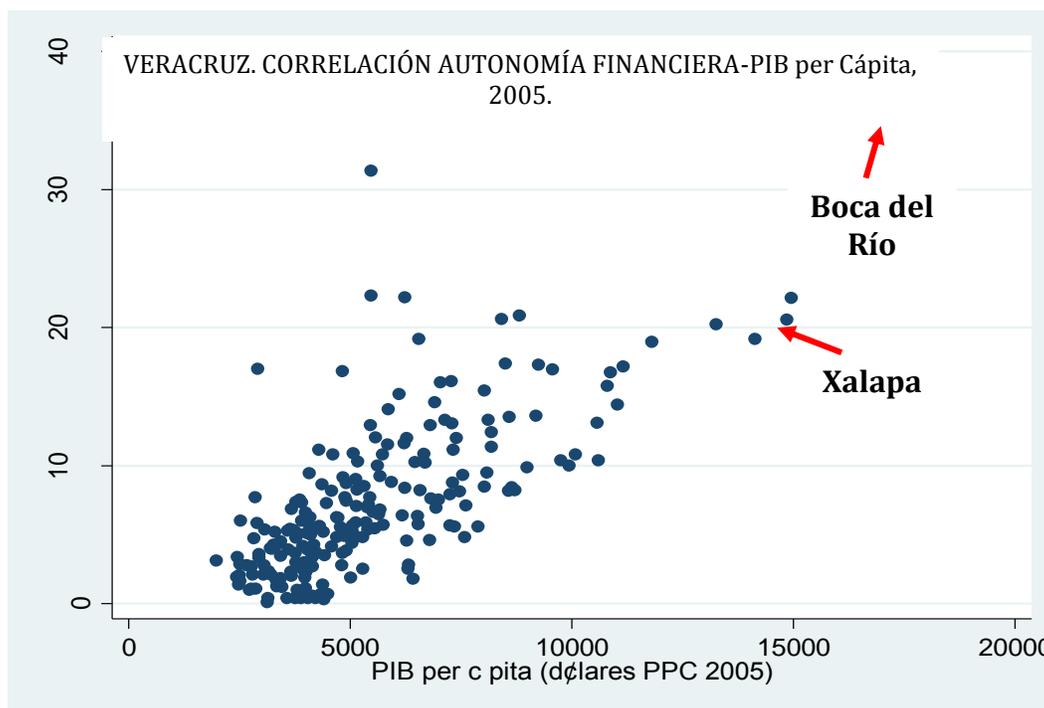
Un aspecto que influye de manera importante sobre la evolución del IDHM es la fortaleza de los ingresos públicos propios; variable que expresa una mayor o menor independencia para obtener recursos para financiar el gasto público y se mide a través del Índice de *Autonomía Financiera* (AF), que es un indicador que muestra el peso que representan los ingresos propios de los municipios, en el total de sus ingresos para un ejercicio fiscal determinado; esto da cuenta de la capacidad que tienen para aprovechar sus propias fuentes de ingreso, pero además indica en qué medida pueden cubrir sus gastos totales sin la intervención de otros niveles de gobierno.

$$Autonomía Financiera = \left(\frac{Ingresos Propios}{Gasto Total} \right) * 100$$

Para identificar si la AF influye en el desarrollo local, se calcula el coeficiente de correlación entre ésta y el IDHM en 2000 y 2005, resultando $R_{IDHM/AF2000} = 0.554$ y $R_{IDHM/AF2005} = 0.6951$. Esto nos indica una relación significativa, particularmente para el segundo año, lo cual quiere decir que un mayor grado de independencia financiera respecto a las fuentes de los ingresos posibilita un mayor desarrollo económico.



Lo mismo sucede al medir la relación que guarda esta autonomía con el PIB per cápita. La correlación $R_{PIBpc/AF2000} = 0.5143$ y $R_{PIBpc/AF2005} = 0.7316$, en donde se puede apreciar como al paso del tiempo esta variable va cobrando mayor importancia, como factor que influye positivamente en el desarrollo local, principalmente porque esta variable refleja la capacidad del municipio para poder hacer frente a sus responsabilidades con dinero propio y no depender de los recursos federales.



Así pues, aquellos municipios que gozan de una mayor autonomía financiera son también los que presentan un mayor índice de desarrollo humano y de PIB per cápita, porque pueden disponer de una mayor cantidad de recursos para aplicarlos en beneficio de la sociedad.

Conclusiones

El gasto público es el instrumento de política económica más importante que tiene a su disposición un gobierno. La magnitud y el modo en que lo aplica tiene consecuencias fundamentales para el proceso de crecimiento económico y para el mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población. De modo que Esto la eficiencia, la transparencia y la capacidad administrativa de los gobiernos, juegan un papel fundamental en la determinación de los resultados que se obtienen de la asignación de los recursos financieros municipales.

Se ha podido identificar que existe una alta relación directa existente entre la magnitud del gasto público municipal y el nivel del IDH para cada municipio, lo cual indica claramente que el Gasto público municipal es un elemento clave para impulsar el desarrollo económico local.

Puede observarse que aquellos municipios que cuentan con un mayor volumen de los recursos públicos disponibles de estado, son también los que tienen una economía de mayor tamaño. Es decir, que existe un vínculo entre la disponibilidad de recursos públicos con los que un municipio cuenta y la fortaleza de las economías municipales.

La asignación de los recursos públicos municipales se ha modificado de manera considerable en el período 2000-2005 pues el gasto corriente pasó de representar el 70% de los recursos disponibles en 2000 un 55% en 2005 lo que, fue acompañado de un incremento de los recursos destinados a obras y acciones sociales, los cuales pasaron de un 15% a un 40%. Esta variación incidió de manera directa en el aumento del PIB per cápita municipal el cual creció un 33% en términos reales en el mismo periodo. Esto resulta de la influencia que tuvieron los recursos destinados a la construcción de obras públicas y acciones sociales, que repercuten de manera directa en la actividad económica local. Por esa razón, la correlación que se deriva de estas dos variables es muy alta demostrando que mayores gastos destinados a la construcción de obras públicas se expresan en mayor crecimiento económico.

Cabe señalar que los municipios con menores ingresos son los que destinan una menor parte de su presupuesto a la inversión de obras públicas, como consecuencia, la mayor parte de sus recursos son destinados a gastos administrativos, generado que la falta de inversiones sociales se convierta en una limitante del crecimiento del PIB. Los municipios con menores ingresos no han desarrollado una buena “capacidad de inversión”, estando muy por debajo de la media estatal que es del 38 por ciento de los egresos totales.

Asimismo se ha encontrado que una proporción muy elevada del gasto corriente como porcentaje del gasto total, está relacionada con un PIB municipal de menor tamaño y evidencia que aquellos municipios con menor desarrollo son también los que destinan gran parte de sus egresos al gasto corriente, lo cual limita su capacidad para impulsar el crecimiento económico ya que destinan un gran porcentaje del presupuesto a funciones menos rentables, como lo son el pago de sueldos y salarios de los servidores públicos.

También se ha evaluado el impacto que el déficit fiscal ejerce sobre el PIB La correlación entre ambas variables es negativa y cercana a la unidad lo que quiere decir que aquellos municipios que tienen un mayor déficit, presentan un bajo nivel de producto y viceversa. Esto se explica por

el hecho de que el déficit fiscal expresa una ineficiencia en el manejo de los recursos públicos. Ya sea porque los gobiernos municipales no son eficientes para la recaudación de sus ingresos propios, ya sea porque ejercen el gasto de una manera ineficiente, muchas de las veces con desperdicio de recursos

Hemos encontrado que los municipios con un mayor GPMPc, se caracterizan por tener bajos índices de crecimiento y desarrollo económico, además de que los presupuestos que reciben son muy bajos. Esto evidencia que no basta que el gasto público municipal per cápita sea alto, sino que, además, debe de estar bien aplicado para impulsar el desarrollo. Lo que realmente sucede en estos municipios es que la mayor parte del presupuesto que reciben lo destina a fines poco productivos, como lo son al gasto corriente, y esto no genera ninguna dinámica positiva para el desarrollo del municipio, además de que el porcentaje que destinan a obras de infraestructura y acciones sociales es muy bajo. Por tal razón cada peso que se gasta en un municipio pobre no tiene un efecto contundente en el desarrollo y crecimiento económico.

Un aspecto que influye de manera importante sobre la evolución del IDHM es la fortaleza de los ingresos públicos propios; variables que expresa una mayor o menor independencia para obtener recursos para financiar el gasto público y se mide a través del Índice de *Autonomía Financiera (AF)*. Se ha podido comprobar que existe una relación significativa, entre estas variables, lo cual significa que un mayor grado de independencia financiera respecto a las fuentes de los ingresos posibilita un mayor desarrollo económico. Así pues, aquellos municipios que gozan de una mayor autonomía financiera son también los que presentan un mayor índice de desarrollo humano y de PIB per cápita, porque son más eficientes en la recaudación de sus ingresos propios y por lo tanto pueden disponer de una mayor cantidad de recursos para aplicarlos en beneficio de la sociedad.

Las grandes disparidades intermunicipales y la posición que ocupa a nivel nacional el estado, son grandes retos que deben superarse, implementado políticas públicas que generen un cambio estructural en donde se incorporen a los sectores más rezagados para que estos puedan integrarse a la dinámica estatal y así en conjunto se logre elevar el bienestar e impulsar el crecimiento económico.

El combate a estos problemas se debe de enfrentar de manera conjunta tanto a nivel Estatal como a nivel municipal, porque es aquí donde verdaderamente se conocen las necesidades más apremiantes de la población. Por tanto se deben de orientar el gasto público a iniciativas que generen repercusiones importantes en la sociedad, en donde se logren elevar los niveles de educación, salud e ingreso y así se pueda disminuir la brecha entre aquellos municipios con mayor desarrollo y aquellos marginados.

Recomendaciones

Se debe de dar una reorientación de la planeación hacia aquellos sectores realmente importantes que puedan generar retribuciones al municipio y por ende al estado, en donde se reorganice el sistema de distribución de las asignaciones federales y estatales, en donde se dé una mayor eficiencia recaudatoria a nivel local, para que el municipio pueda gozar de una mayor autonomía financiera, que le permita disponer de una mayor cantidad de recursos. De igual forma promover una mejor gestión de los recursos municipales orientándolos a fines específicos que puedan ayudar a elevar las condiciones de vida de la población. Precisamente un estudio que incluya indicadores de bienestar, económicos y sociales, nos puede dar un panorama general de los problemas que enfrentan los municipios, al igual en donde se incluya la manera en que se da la distribución de los recursos federales, estatales y municipales (gasto público total), nos ayudara a saber realmente en donde radican los principales problemas.

Más que encontrar un mecanismo que genere una forma para que los municipios que cuentan con menores recursos puedan acceder a mayores cantidades de los mismos, se deben de implementar mecanismos que efficienten el funcionamiento de los ayuntamientos, tratando de aminorar los costos de operación, para así poder disponer de mayores recursos para aplicarlos en proyectos sociales que generen beneficios para la sociedad.

Se deben implementar mecanismos internamente enfocados en un plan de desarrollo municipal, pero que no solo se queden como documentos protocolarios, sino que se deberían de llevar a la práctica y enfocar las inversiones en sectores estratégicos que generen retribuciones para el mismo gobierno, para que de igual manera este también pueda de disponer a corto plazo de mayores recursos económicos.

De manera interna los municipios deben generar una reestructuración de sus funciones a fin de tratar de aminorar la corrupción que se da entre sus mismos funcionarios, estableciendo mecanismos que aumente su eficiencia y participación en acciones verdaderamente productivas, en donde se tenga al personal estrictamente necesario y con la preparación adecuada, para que de esta forma todos puedan establecer líneas estratégicas de acción que dinamicen el sistema económico local.

Se tiene generar un cambio estructural que incorpore a todos los entes de la sociedad principalmente a los sectores más marginados y hacerlos partícipes de la actividad económica del lugar.

Además se tienen que implementar medidas que generen una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, ya que mediante este medio el municipio dispone de más recursos y por lo tanto su autonomía financiera aumentara y como se menciono anteriormente, una mayor autonomía generara un mayor índice de PIB y por ende del PIB per cápita lo que contribuirá a elevar las condiciones de vida de la población.

Más que tratar de encontrar mecanismos efectivos para el aumento de los ingresos del municipio, se debe de encontrar una medida que genere eficiencia en el funcionamiento administrativo ya que es aquí en donde radican los problemas de la mayoría de ellos, no cuentan con la capacidad para saber llevar por el rumbo adecuado el desarrollo del lugar, por lo que su gasto en obra pública y acciones sociales muchas veces no atiende las principales prioridades de la región y no genera un impacto positivo en la sociedad. Por tanto es indudable que lo que se necesita más que nada es el mejoramiento de las administraciones locales, de lo contrario las condiciones de dependencia, atraso, pobreza y marginación no mejoraran.

Bibliografía

- Baumol, W., J. Panzar y R. Willig, 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich,
- Baumol, W.,J. “Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure”, *American Economic Review*, 72.

- Baumol, W.,J. y R. Willig, 1981, “Fixed Costs, Sunk Costs, Entry Barriers, and Sustainability of Monopoly”, The *Quarterly Journal of Economics*, 96, , Págs. 405-431.
- Bergson, A, 1938, “A reformulation of certain aspects of Welfare Economics” *Quarterly Journal of Economics*, febrero de.
- Ranis, G. y Stewart, F, Diciembre 2002, *Economic growth and human development in Latin America*, CEPAL..
- Ranis, G., Stewart, F. y Ramirez, A., 2000, “Economic Growth and Human Development”, *World Development* Vol. 28, No. 2, Great Britain.
- Hicks, J. R., 1939, “The foundations of Welfare economics”, *Economic Journal*,
- Hutter, M., 1982, “Early Contributions to Law and economics. Adolf Wagner’s Grundlegung”, en *Journal of Economic Issues* 16.
- Inegi, *Sistema Estatal y Municipal de Base de datos (SIMBAD)*, *Página electrónica*.
- Kaldor, N, 1939, “Welfare propositions in economics”, *Economic Journal*,.
- Little, I.M.D., 1949, “The foundations of welfare economics” *Oxford economic papers*, Vol. 1.
- *Programa de Naciones Unidas para el desarrollo, Índice de Desarrollo humano, PNUD, 2000 y 2005.*
- Ronald Coase, (octubre 1960), “The problem of social cost”, *The Journal of Law and Economics*.

Análisis de la estructura económica de las zonas metropolitana de Orizaba y Córdoba, Veracruz.

Rafael Vela Martínez¹⁰

Abstract

Luego de concluidas las investigaciones (financiadas por el COVECyT y el CONACyT bajo la clave del Fondo Mixto VER-2009-C03-127285) que tuvieron como objetivo la validación y actualización de las Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz, en esta caso la de Orizaba y Córdoba, con base en la metodología SEDESOL, CONAPO, INEGIⁱ, se advierte la necesidad de profundizar en el análisis de la estructura económica, con la intención de proponer líneas de acción susceptibles de implementarse como políticas públicas, para potenciar el desarrollo económico de estas zonas, como del estado de Veracruz en su conjunto.

Debe destacarse que este trabajo se centra exclusivamente en la esfera económica, lo cual no quiere decir en ningún momento que se soslaye la importancia del desarrollo sustentable y sociocultural de la entidad, simplemente en este caso el objeto es centralmente económico y da continuidad, desde la esfera metropolitana, al trabajo de investigación que dio como resultado el libro “Veracruz Siglo XXI, retos y perspectivas económicasⁱⁱ”, el cual advirtió sobre la problemática múltiple y falta de inversión que enfrentan las áreas urbanas y conurbadas de la entidad veracruzana.

¹⁰ Profesor investigador de El Colegio de Veracruz (COLVER), integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1; Coordinador del Centro de Estudios Regionales del COLVER; Director General de la consultoría Enfoque Veracruz. rvelam_1@hotmail.com.

I.- Antecedentes

El problema que de inicio se advierte en lo que corresponde a la Zonas metropolitanas del estado tiene que ver con tres cuestiones centrales:

1. Existe una delimitación de Zonas metropolitanas determinadas por la federación a través de la Comisión tripartita SEDESOL-CONAPO-INEGI, la cual antepone los intereses del mercado nacional e internacional, así como la visión centralista a los intereses propios de cada entidad federativa y de cada región urbana del país, llámese mancha urbana, zona o área metropolitana

2. Este fenómeno metropolitano, aún cuando tiene décadas de existir en países desarrollados, es nuevo para algunas autoridades de los gobiernos estatales y de los Congresos Locales correspondientes, producto de la etapa que enfrenta el proceso de desarrollo de nuestro país; asimismo, la instancias de planeación urbana (llámese Secretarías o direcciones) de las administraciones estatales, las que tienen que ver con las cuestiones regionales y municipales, al igual que estas instancias de gobierno y legislativas, no alcanzan a vislumbrar la relevancia de estudiar estos puntos de concentración de la riqueza estatal y el papel estratégico que puede desempeñar en el desarrollo económico regional y del estado en su conjunto; precisamente esto propicia que, frente a la delimitación de zonas metropolitanas federales no existe, por contraparte, por lo menos para el caso de Veracruz, la validación y en su caso la delimitación de zonas metropolitanas con base en un contexto regional diferenciado y un proyecto de desarrollo gubernamental propio. Esto quedo plenamente comprobado en la validación de la ZM de Orizaba, donde se recomienda garantizar la preservación de las fronteras agrícolas para asegurar la autosuficiencia alimentaria de la ZM, así como legislar en términos de resguardar la preservación de las reservas boscosas localizadas cerca de las faldas del Volcán Pico de Orizaba (y que median entre la gran mancha urbana de la ZM y las cabeceras municipales de Mariano Escobedo, Ixhuatlancillo y La Perla), en tanto tienden a ser utilizadas como suelo residencial en el corto plazo, con las afectaciones previsibles al medio ambiente y la escases de agua en el mediano plazo, con un efecto multiplicador que tenderá a extenderse hacia las ZM de Córdoba y Veracruz-Boca del Río.

3. Como consecuencia de no contar con una perspectiva propia de desarrollo metropolitano, la noción de desarrollo sustentable se encuentra ausente: esto quedo plenamente comprobado en la validación de la ZM de Córdoba donde se recomienda se incorporen otros municipios no considerados por la comisión federal tripartita SEDESOL-CONAPO-INEGI, y que son demarcaciones que están integradas a una dinámica económica regional, cuya exclusión afectará el desarrollo económico de la ZM en términos de expansión territorial, integración funcional y sustentabilidad económica. De manera adicional debe destacarse que el no incorporar estos municipios, y atender solo la propuesta federal, condiciona las posibilidades de consolidación de la ZM en tanto que los municipios que se propone se incluyan, juegan el papel de vasos receptores de agua, que proviene de los deshielos del Volcán Pico de Orizaba y son la única fuente de abastecimiento de este vital liquido para toda la región. Precisamente en atención a estos dos últimos puntos es que se ha planteado la intención de legislar más en términos de una REGION METROPOLITANA, bajo una perspectiva de desarrollo sustentable, que deje de lado la visión centralista de Zona Metropolitana que nos tratan de imponer.

En lo que corresponde a las ciudades del estado de Veracruz, de acuerdo con el XIII Censo General de Población y Vivienda que el INEGI realizó en el año 2010, las ciudades veracruzanas (8 medias y 19 intermediasⁱⁱⁱ) albergan al 34% de la población total de la entidad. A nivel nacional, es la entidad que cuenta con el mayor número de ciudades; incluso distribuidas estratégicamente a lo largo de su configuración territorial oblonga que perfila las condiciones envidiables por otras demarcaciones federales para impulsar un rápido despegue económico que asegure un desarrollo sostenido con altas tasas de utilidad, generación de empleo y crecimiento económico.

Efectivamente, las múltiples centralidades urbanas y la demanda asegurada de las áreas periféricas se advierten idóneas para impulsar una estrategia de desarrollo económico estatal por micro-regiones, con sustento en la integración funcional de:

- a) Las 8 metrópolis con centralidad en Veracruz.
- b) La integración micro-regional de las Ciudades medias con las ciudades intermedias de cada micro-región en la entidad. (Vela 2009: 165)

c) La integración de las áreas urbanas con las rurales y las de transición, atendiendo también a una perspectiva sustentada en centralidades.

d) La concertación de estrategias interestatales de orden regional, cuando se trate de sistemas económicos de esta naturaleza, principalmente cuando la centralidad urbana se localice en otros estados.^{iv}

Precisamente porque para algunos estudiosos de la economía veracruzana empiezan a coincidir que la estrategia más idónea para despegar en materia de desarrollo económico en la entidad es la argumentada con anterioridad, es necesario abundar en el conocimiento de las estructuras económicas de las unidades político administrativas que habrían de fortalecerse su integración, con la intención de no dilapidar esfuerzos a partir de políticas generalizadas, cuando evidentemente todo apunta a que tendrían que ser políticas selectivas, bajo una perspectiva regional, atendiendo a realidades específicas.

2. Breves aspectos teóricos conceptuales

Una de las teorías que no pueden dejar de analizarse en términos de aproximarse a una explicación de la funcionalidad entre las ciudades que conforman la Zona Metropolitana, es la de los polos de crecimiento o polos de desarrollo. Boris Graizbord en su artículo *Los Insumos Teóricos de una cuasiteoría: El concepto de polo de crecimiento una vez más* (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 2, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California, México, 1989), analiza la permanencia de dicha teoría así como su validez científica.

Al interior de las premisas económicas del paradigma neoliberal de la globalización, la Teoría de los Polos de Crecimiento retoma importancia desde el punto de vista de poder convertirse en una herramienta de utilidad para combatir el rezago económico en las zonas rurales, aunque ello es todavía discutible, pues la dependencia de las localidades menos tecnificadas respecto de las más tecnificadas suele incluir aspectos demográficos, socioculturales y políticos, y ello se refleja irremediabilmente en el diseño de políticas públicas de orden regional.

Gunnar Myrdal en la obra *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (Fondo de Cultura Económica, México, 1979) explica como la Teoría de los Polos de Crecimiento se basa en fundamentos de algunas leyes físicas del comportamiento de los cuerpos, por ejemplo postula que los flujos de población se dan desde un lugar central hacia otro exterior; es decir, que existe un fenómeno de orientación del crecimiento económico en dos direcciones contrapuestas: uno, la primera, que se extiende del punto de mayor concentración de riqueza hacia su periferia en el sentido de la derrama económica y el bienestar; otro, la segunda que se revierte de la periferia hacia el punto de mayor concentración de la riqueza en el sentido de la captación de todo tipo de recursos, sean estos materiales, humanos, naturales o económicos; este segundo fenómeno no es necesariamente en el sentido del bienestar, ya que se encuentra más ligado al consumo de recursos de forma no sustentable.

Este efecto de captación referido a los flujos económicos que provienen de la periferia hacia la ciudad nodal, permiten que ésta última mantenga su jerarquía urbana dentro de la región. Aunque el crecimiento económico es heterogéneo, existen áreas dentro de la zona que impacta la existencia de los polos que registran mayor intensidad o dinámica económica que otras; en consecuencia, el crecimiento económico se presenta diferente de lugar a lugar.

De acuerdo con los principios de F. Perroux “*Note sur la notion de pole de croissance*” (*Economie Appliquee* 7, 1955, traducción al español en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación II*, 3-4, 1963), el efecto que causan las ciudades nodales se encuentran en relación inversa respecto de la distancia: a mayor distancia menor efecto de la difusión del crecimiento económico.

La característica más importante de un polo de desarrollo es que no puede ser tal si parte de su estructura funciona con subsidios gubernamentales; al contrario, debe tratarse de una fuerza económica auto sostenida a partir de las actividades económicas de tipos secundarias y terciarias con sede en las ciudades nodales, y con la capacidad suficiente para inducir la expansión de la actividad económica en el área de influencia. Además, autores como Myrdal y Perroux establecen algunas condiciones para que un polo de desarrollo sea considerado como tal:

- La doble condición de existencia de una oferta de servicios especializados en los puntos nodales y una demanda de factores productivos desde la zona de influencia.

- La necesidad que las ciudades nodales estén articulados funcionalmente al área que los rodea.
- Sin integración funcional entre polos y área de influencia, no puede considerarse a esta región como un polo de crecimiento económico, en tanto no se cumple el carácter de inducción o expansión de la actividad económica del centro hacia la periferia.
- La interacción entre el desarrollo tecnológico y la demanda dentro de la industria asentada en los polos de desarrollo, debe presentar capacidad para crear una cadena estable entre proveedores, consumidores y otras industrias.

Otra teoría que resulta importante de discutir es la del Lugar Central; esta señala que los centros urbanos que se configuran con una alta modalidad se inician con base en un proceso de abastecimiento de bienes al menudeo y de servicios a pequeña escala; posteriormente el abasto de bienes se incrementa y tiende al mayoreo, en tanto que los servicios se especializan, fenómeno que incita mayores niveles de competitividad.

De hecho todas las áreas urbanas tienden a consolidarse como localidades prestadoras de servicios respecto de los asentamientos cercanos de menor población, lo que provoca la sinergia de *commuters* o viajes por motivo de trabajo. En su libro *Economía Regional y Urbana*, (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y El Colegio de Puebla, A.C., México, 2001), Normand Asuad Sanén, describe ésta y otras teorías de localización económica, lugares centrales y jerarquía urbana; entre ellas, la de Walter Christaller explica la jerarquización de centros poblacionales con base en la relación existente entre la especialización económica y el tamaño de la población que albergan, en términos de:

- La posibilidad de coexistencia de más de una ciudad central, cuya función sea la de proveer bienes y servicios.
- La existencia de grandes ciudades nodales que concentren bienes y servicios cada vez más sofisticados.
- La aparición de centros de menor tamaño que ofrecen bienes que abastecen a la población más dispersa, y cuyo nivel es de cobertura de necesidades básicas.

Con base en este orden de ideas, se puede entender la estructura y funcionalidad de las localidades básicas, las ciudades intermedias, las ciudades medias, las metrópolis y cualquier otra

jerarquía que denomine agrupación de asentamientos humanos en un conjunto dinámico de funciones definidas. Hoy en día existen múltiples caracterizaciones de ciudades, atendiendo a diferentes propósitos. Una de estas clasificaciones es la que jerarquiza a los entornos urbanos como ciudades medias e intermedias; las primeras son aquellas que albergan más de 100 mil habitantes, en tanto las segundas, para efectos de esta investigación y más apegados a la realidad veracruzana, concentran una población de entre 30 mil y menos de 100 mil habitantes^v, y median entre las primeras y los entornos rurales, así como median también entre las primeras, llámese ciudades medias, y las áreas en transición urbano-rural.

De acuerdo con los datos de población total por localidad registrados en el *II Censo de Población y Vivienda 2005* y en el *XIII Censo General de Población y Vivienda* realizado en el año 2010 por el INEGI, en la entidad veracruzana existen diecinueve ciudades intermedias, cuyo comportamiento se observa en el cuadro 1. En primer lugar se analiza la distribución de la población:

- En 2005 las ciudades intermedias del estado de Veracruz (más de 30 mil y menos de 100 mil habitantes) eran 16, pero para el 2010 las ciudades que cumplieron con este criterio alcanzaron 19. Para el 2010 se incorporaron las ciudades de Huatusco, Cosamaloapan y Tantoyuca.
- El cuadro muestra, según volumen poblacional, a las diecinueve ciudades intermedias del estado de Veracruz. El municipio de Tuxpan es el que tiene el mayor peso poblacional para los dos años del período de estudio, con una población superior a los 75 mil habitantes. Le siguen San Andrés Tuxtla, Martínez de la Torre, Papantla de Olarte, Coatepec y Acayucan, las cuales superan los 50 mil habitantes en ambos años.
- En cambio, las ciudades que tienen menos población son justamente las ciudades de reciente incorporación: Huatusco, Cosamaloapan y Tantoyuca, entre 30 mil y 32 mil habitantes. Mediante su Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) podemos conocer su dinámica demográfica:
- La población total de estas ciudades pasó de 708 mil 052 habitantes en 2005 a 840 mil 433 habitantes para 2010, lo que significó un ritmo de crecimiento anual promedio del orden del

3.49%. El ritmo de crecimiento global es muy superior al de cualquier ciudad aquí presentada. Este incremento resultó de la inclusión de las tres nuevas ciudades.

- Las ciudades que registraron una TCPA mayor son: Coatzintla (2.51%), Pánuco (1.71%), Tierra Blanca y Perote con 1.60%, Coatepec (1.57%) y Tuxpan (1.54%).
- Por su parte las ciudades con menor ritmo de crecimiento poblacional fueron: Agua Dulce (-1.03%), Río Blanco (0.31%) y Acayucan (0.39%). Hay que resaltar la situación de Agua Dulce, pues tiene un ritmo de crecimiento negativo, es decir, entre 2005 y 2010 perdió población, siendo la única ciudad que presentó esta característica.

En lo que respecta a las ciudades medias, asentamientos humanos con más de 100 mil habitantes, en la entidad se registran ocho:

En relación a la distribución de la población, se tiene:

- Las principales ciudades medias son: Veracruz y Xalapa, entre las dos representan el 48% del total de la población ubicadas en esta categoría.
- Le sigue Coatzacoalcos con una población superior a los 230 mil habitantes, equivalentes al 13% en ambos años.
- Las ciudades restantes se encuentran entre los 100 mil y 200 mil habitantes, siendo Minatitlán y Orizaba las que concentran menor población.
- Cabe hacer mención que la ciudad de Xalapa, capital del Estado, no es la ciudad con la mayor población de Veracruz, como uno podría suponer.

En lo que respecta a la evolución de la población en el período, se presenta:

- La población total de las ciudades medias del estado de Veracruz registró en 2005 a 1 millón 744 mil 700 habitantes, mientras que en 2010 ésta alcanzó 1 millón 784 mil 543 habitantes. Este incremento poblacional tuvo un ritmo de crecimiento anual del 0.45%.
- Las ciudades que tuvieron la mayor TCPA fueron: Xalapa (1.83%), Poza Rica (1.20%), Córdoba (0.67%) y Orizaba (0.60%), ciudades con crecimiento superior al global de 0.45%.
- En cambio, Veracruz (-0.74%), Veracruz-Boca del Río (-0.57%) y Coatzacoalcos (0.15%) tuvieron los menores crecimientos. Veracruz y la zona conurbada Veracruz-Boca del Río resaltan, ya que son ciudades que se encuentran perdiendo población.

- Al comparar el ritmo de crecimiento de ambos tipos de ciudades se encontró, que en promedio, las ciudades intermedias están creciendo a una velocidad mayor que sus pares medias, sin contar que en algunas de las ciudades medias se está presentando una pérdida de población.

Es notorio como todas las ciudades medias dan nombre a sus respectivas Zonas Metropolitanas; a excepción de Acayucan que es una ciudad intermedia, todos los nodos metropolitanos se localizan en una ciudad de más de 100 mil habitantes.

Acorde a los objetivos institucionales establecidos en el documento *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005* elaborado y editado por la SEDESOL, el CONAPO, y el INEGI (2007:8), la definición de estas zonas obedece a la necesidad de organizar y alcanzar mejores resultados derivados de los ejercicios de planeación urbana:

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano de México, en ellas se genera 75 por ciento del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones. Sin embargo, su aprovechamiento como elementos estructuradores del territorio requiere de la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en instancias de coordinación que propicien la toma de decisiones concertada sobre una base común.

3. La Zona Metropolitana de Orizaba (ZMO)

Localización de la zona metropolitana de Orizaba

La Zona Metropolitana de Orizaba (ZMO) se integra con los siguientes municipios: *Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Huilapan de Cuauhtémoc, Mariano Escobedo, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado, Río Blanco y Tlilapan*. De acuerdo con los resultados de la primera fase del proyecto: *Validación y actualización de las Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz, con base en la metodología SEDESOL, CONAPO, INEGI utilizada como criterio federal para la distribución de los recursos del Fondo Federal Metropolitano*; se concluyó que en los últimos años ningún otro municipio de la micro-región se

había incorporado al grupo de municipios que desde 2004 habían sido propuestos, es decir, la estructura urbana en más de un lustro no registró variaciones significativas.

Un aspecto a resaltar fue el papel relevante que juegan algunas localidades que no son cabeceras municipales, como ejes articuladores de los municipios de la Zona Metropolitana de Orizaba (ZMO), por su integración urbanística y funcional; y, de forma muy importante, por su localización estratégica e incorporación de espacios naturales boscosos y áreas que fungen como vasos receptores de agua y que es vital para la permanencia e integración de lo que se ha denominado como Región Metropolitana desde una perspectiva de sustentabilidad.

Como se observa en la imagen 1, existe una continuidad de localidades urbanas que van desde Ixtaczoquitlán hasta Ciudad Mendoza. Estas localidades comprenden los municipios de Ixtaczoquitlán, Orizaba, Río Blanco, Nogales, Huiloapan y Camerino Z. Mendoza, los cuales concentran el 70% de la población de la ZMO. La concentración de personas y negocios en este corredor se ha visto impulsado por la existencia de vías carreteras y de ferrocarril que hacen posible una buena comunicación de la ZMO con importantes municipios de la entidad que configuran un corredor industrial, así como la conexión directa con el puerto de Veracruz; hacia el norte con el estado de Puebla y el centro del país. Además de un proceso histórico que, sin duda, ha venido delineando su formación desde la época colonial.

Análisis de la estructura económica de la ZMO.

Una vez descrita la ubicación de la Zona Metropolitana de Orizaba y los municipios que la forman se procede a estudiar su composición económica con base en su Población Ocupada; para ello, se utilizará el Censo General de Población y Vivienda 2010.

La población total de la ZMO es de 410 mil 508 habitantes, 7% del estado, de este tanto 315 mil 475 personas (5.38%) se encuentra en condiciones de trabajar. Se observa que de este total, sólo el 51% es PEA, mientras que el restante porcentaje, 48.61%, es Población Económicamente Inactiva (PEI). Este último dato muestra que buena parte de la población se dedica a actividades no productivas (pensionados o jubilados, estudiantes, dedicados a labores del hogar, discapacitados o personas dedicadas a otras actividades).

- Población Económicamente Activa (PEA) e Inactiva (PEI)^{vi}

El cuadro 2 muestra la participación municipal en relación a la PEA y la PEI. Si se estudia con mayor detalle lo que sucede al interior de la ZMO en lo referente a la composición de la PEA y PEI, encontramos que los municipios que concentran la mayoría de la PEA y PEI de la zona están Orizaba, Ixtaczoquitlán, Camerino y Río Blanco, municipios contiguos. Este resultado es coherente por el peso poblacional que tienen estos municipios en la composición de la ZMO. En la parte de la PEA destaca la participación de Orizaba, Ixtaczoquitlán, Río Blanco y Camerino Z. Mendoza, juntos representan casi el 67% de la PEA disponible en la ZMO. En cambio Tlilapan, Atzacan y Huiloapan son los que menor PEA disponen.

Por su parte en lo que respecta a la PEI, se aprecia que Orizaba, Ixtaczoquitlán, Camerino y Río Blanco, al igual que en la PEA, concentran los mayores porcentajes; mientras que los municipios de Tlilapan, Huiloapan, Ixhuatlancillo y Rafael Delgado presentan los menores porcentajes. En el cuadro 5, se observa la distribución de la PEA y PEI al interior de cada municipio, en él las poblaciones tienden a estar en alrededor del 50%, esto es muy similar de lo que sucede a nivel estatal, pues en este nivel se advierte una PEA del 49.58 y una PEI del 49.88, casi idéntica. Por su parte, la ZMO en conjunto tiene una mayor PEA que PEI (51.05% vs 48.61%); resultado de que en municipios como Ixhuatlancillo inciden a la baja en el promedio tendencial de la PEI de otros municipios; en todo caso esta situación apunta que se está en presencia de una zona metropolitana que tiene una población importante en edad productiva y con mayor disposición o necesidad a trabajar, entre otras cosas.

Como se ha señalado, la Gráfica 4 da cuenta que en municipios como Ixhuatlancillo, Orizaba y Rafael Delgado la PEA es muy superior a la PEI. Sin duda, Ixhuatlancillo es el municipio que más resalta, pues su PEA es del 55.54%, mientras que su PEI es de 43.93%, la diferencia mayor de entre todos los municipios analizados. La situación de este municipio puede deberse a una menor presencia de menores de doce años y a su perfil agropecuario de casi el 50% de su población que se dedica a las cuestiones del campo. En contraparte, los municipios de Camerino Z. Mendoza, Atzacan, Huiloapan e Ixtaczoquitlán disponen de una mayor PEI. Al respecto destaca el caso de Camerino, municipio en el cual se tiene a una PEA del 48.40% y una PEI de 51.37%, números alejados de los presentados por el parámetro estatal. Una mejor aproximación

la proporciona la Tasa de Participación Económica (TPE)^{vii}, indicador que advierte la cantidad de población contenida en un territorio que se encuentra incorporada o que puede incorporarse a la economía; más que nada a la generación de riqueza.

La TPE de la ZMO (51.05%) es superior a la que presenta el estado de Veracruz (49.58%), evidencia la disponibilidad de la mano de obra dispuesta en realizar actividades productivas. En este sentido, Ixhuatlancillo (55.5%), Rafael Delgado (53.2%), Orizaba (52.2%) y Río Blanco (51.3%) son los municipios que tienen los porcentajes más grandes de PEA disponible en la ZMO, porcentajes ubicados por encima del promedio de la zona y del Estado. En el caso de Rafael Delgado se habla de un municipio rural donde se tiene parte de la población ocupada en labores del campo. A su vez, Río Blanco, Orizaba (municipios contiguos) y en menor medida Ixhuatlancillo (con alta incidencia de su localidad Unión y Progreso, altamente urbana) son municipios urbanos. En cambio, los que menor TPE son Camerino Z Mendoza, Atzacan e Ixtaczoquitlán, municipios con valores por debajo de los parámetros metropolitanos y estatales. Aquí hay que resaltar la TPE de Camerino Z Mendoza, la cual es la más baja de todos los municipios graficados, no obstante que es uno de los municipios más importantes de la ZMO; este resultado es preocupante, en la medida que Camerino Z Mendoza tiene menos población incorporada a la economía y por ende a la generación de riqueza, situación que no solo impacta en la economía municipal, sino además en la economía familiar.

- **Distribución de la Población Económicamente Activa**

Una vez que se conoce la situación de la población que está en condiciones de trabajar, es necesario estudiar a la PEA en sus dos divisiones: ocupada y desocupada. El cuadro pone en claro como se presenta la distribución de la población ocupada y desocupada en esta zona. Este indicador guarda relación con el peso poblacional de cada municipio, por lo que Orizaba encabeza las dos listas, seguido de Ixtaczoquitlán, Río Blanco y Camerino Z. Mendoza.

- ***Población ocupada***

La población ocupada de la zona es de 151 mil 797 personas (5.42% respecto al estado) y la desocupada 9 mil 261 (8.73% del estado). Si se realiza una disección de la población ocupada, se observa que Orizaba es el municipio que concentra la mayor parte de esta población (32%), seguido de Ixtaczoquitlán (15%), Río Blanco (10%) y Camerino Z (9%), que juntos suman el

67% del total de la zona. Esta distribución muestra que Orizaba es el motor de la economía en la zona metropolitana y que se complementa con los otros tres municipios contiguos.

- *Población desocupada*

Las gráficas 6 y 7, dan cuenta de la población desocupada, evidenciando que la ZMO tiene graves problemas de desempleo y que necesita una intervención gubernamental urgente por parte del gobierno estatal y sus pares municipales, pues sus porcentajes de población desocupada son elevados en comparación con los del Estado.

Orizaba encabeza la lista de los municipios con el mayor número de personas desocupadas en la zona metropolitana, seguida de Ixtaczoquitlán, Camerino Z Mendoza y Río Blanco, como se ve, este patrón es muy similar al expuesto en la sección que corresponde al personal ocupado, sin embargo aquí Camerino Z Mendoza tiene un mayor peso que Río Blanco, síntoma del nivel de desempleo en este municipio.

- *Nivel de desempleo*

Líneas atrás se mencionó que sólo la ZMO presenta un nivel de desocupación, en relación al a la población ocupada del Estado, del 8.73%, sin duda un nivel muy alto, ya que de 100 desempleados en el estado casi 9 se ubican en esta zona. Ahora, si se analiza en relación a la Zona y sus municipios la situación es más clara.

Al analizar la gráfica 6, se advierten los siguientes puntos de reflexión:

Mientras el promedio estatal de la Tasa de desocupación registró un 3.65%, en la ZMO el nivel alcanzó el 5.75%, evidenciando la gravedad del problema.

Cuando el indicador estatal se compara con el de los municipios, sólo Atzacan se encuentra por debajo (3.37%), seguido de Rafael Delgado (4.12%); llama la atención que estos dos municipios, como se ve más adelante, disfrutaran de la mayor población dedicadas a las actividades agropecuarias.

El problema del desempleo se presenta con mayor ímpetu en los municipios de Camerino Z Mendoza, Mariano Escobedo, Huiloapan, Nogales y Río Blanco. Salvo Mariano Escobedo que es un municipio con una población significativa laborando en cuestiones agropecuarias, los otros municipios viven de las actividades industriales, comerciales y de servicios.

Orizaba, el principal motor económico de la zona, tiene un nivel de desempleo menor al promedio regional, sin embargo, se encuentra muy por encima del estatal. Misma situación se presenta en los municipios contiguos, Ixtaczoquitlán, Río Blanco, Nogales y Camerino. Lo que indica que hay problemas en las actividades dedicadas al comercio y los servicios.

Lo anterior es grave, pues es claro que hay una relación positiva entre urbanización y desarrollo económico; no obstante, la ZMO se encuentra en una situación de retroceso o en el mejor de los casos de estancamiento o atonía económica, por lo que urgen medidas de política pública tendientes a rescatar las potencialidades de la ZMO, y más aún inversiones urgentes del Fondo Federal Metropolitano.

- *Dependencia económica*

Ligado a lo anterior se encuentra la Tasa de Dependencia Económica (TDE)^{viii}, la cual mide el grado de dependencia que, en promedio, tiene que soportar cada persona que tiene un empleo. Se asume que a mayor sea el indicador hay una mayor población que no cuenta con un empleo y dependen de las que lo tienen.

Con base en este indicador se tiene que en promedio, para el Estado, por cada 100 personas que cuentan con empleo existen 172 que no disponen de él, los cuales son soportados por los primeros. En conjunto la ZMO promedia 170, nivel ligeramente menor que el estatal. Evidentemente, los municipios que más contribuyen al registro del indicador por debajo del promedio estatal son: Orizaba, Ixhuatlancillo y Río Blanco. En contraparte, los municipios con las mayores cargas son Mariano Escobedo, Camerino, Atzacan y Tlilapan. Lugares que tienen un nivel significativo de PEI (personas dedicadas al hogar, estudiantes y otras actividades). Es de destacarse que salvo Camerino los otros tres municipios son rurales. En el caso de Camerino indicador es alto por su nivel PEI y de población desocupada, esto último se mostrará más adelante.

- Distribución de la población ocupada por sector (primario, secundario y terciario)

La Población ocupada total de Veracruz es de 2 millones 782 mil 400 personas; de este total, 670 mil 976 personas se encuentran en el sector primario (24.12% del total), 555 mil 851 personas en el secundario (19.98%), 1 millón 522 mil 866 en el terciario (54.73%) y 32 mil 707 (1.18%) no se sabe. Atendiendo a estas cifras nos encontramos con un estado dedicado a actividades

productivas de manufacturas, comercio y servicios, aunque con porcentaje significativo de personas se encuentran ocupadas en actividades agropecuarias.

Al respecto, la ZMO tiene una población ocupada de 156 mil 394 personas, de este número, 15 mil 6725 (10.02%) se encuentran en el sector primario, 37 mil 859 (24.21%) en el secundario, y 101 mil 448 (64.87%) en el terciario y 0.9% no se especifica. Como se aprecia, la ZMO es eminentemente urbana al tener un 89% del personal ocupado en actividades no agropecuarias, niveles ubicados por encima de los datos estatales.

La gráfica 8, ilustra la forma en que se distribuye la población ocupada dependiendo de su sector de actividad. La Gráfica representa la distribución del personal ocupado en la ZMO. Se encuentra ordenada en función de la participación de las actividades económicas, donde a mayor participación en los sectores secundario y terciario, más urbano es un territorio. Se observa que Orizaba, Río Blanco y Camerino son los municipios con los mayores porcentajes de participación en las actividades secundarias y terciarias. En cambio, los municipios de Mariano Escobedo, Rafael Delgado y Atzacan destacan por una mayor participación en las actividades agropecuarias, en comparación con los otros municipios, las cuales emplean a más del 20% de su personal ocupado.

La misma gráfica da elementos para determinar una jerarquía urbana sustentada en la participación en las productivas, donde Orizaba tendría la primacía, seguida de Río Blanco y finalizando con Atzacan.

Se advierte que la ZMO emplea el grueso de su población ocupada en las actividades secundarias y terciarias, con niveles muy por encima a los mostrados a nivel estatal (89% en ZMO vs 75% estado). Dentro de lo anterior, la ZMO tiene a casi el 65% de su población en el sector terciario, mientras que el 24% en el secundario y sólo al 10% en el primario, porcentaje muy por debajo del estatal (24%), lo que vuelve a la ZMO en una región dependiente en las cuestiones alimentarias (ver cuadro 6). Con esto se observa que la ZMO con una mayor vocación al comercio y los servicios y a las manufacturas. Tendencia congruente con lo que se espera de una zona metropolitana con una población predominantemente urbana.

En la Gráfica 9 se muestra que la ZMO es un espacio donde predominan las actividades secundarias y terciarias. El grado de concentración en las estas actividades (96.91%) en la zona

es extremadamente superior al valor del estado (74.71%) (ver Gráfica 11) . Cinco municipios presentan niveles de ocupación del 90% o más en actividades no primarias. Río Blanco, Camerino Z Mendoza y Orizaba destacan, ya que tienen una concentración mayor que la presentada por la ZMO (96.91%). Esto indica que sus economías, en relación a las otras de la zona, pueden responder de mejor manera ante eventos que dañen su desempeño, por su diversificación en áreas que ofrecen un mayor número de actividades que las ligadas al sector primario.

Los municipios de Orizaba y Río Blanco, municipios contiguos, tienen altas tasas de participación en los sectores secundario y terciario; mientras que a Ixtaczoquitlán, que a pesar de ser adyacente a Orizaba tiene un nivel mucho menor de participación, pues es un municipio que presenta un 15% de personas dedicadas a labores propias del sector primario. El otro municipio con altos valores de concentración es Camerino Z Mendoza (97.77%), resaltando el hecho de que no es vecino de Orizaba, municipio rector, lo que hace suponer que tiene una dinámica económica independiente de Orizaba, producto de ser un centro de abastecimiento para los municipios que se encuentran alrededor de él.

Sin duda en la ZMO las actividades terciarias dominan la escena, municipios como Orizaba, Río Blanco y Camerino tienen porcentajes de participación superiores al 70% (Cuadro 6).

Huiloapan, Ixtaczoquitlán, Tlilapan e Ixhuatlancillo predominan en la manufactura, con números por arriba del promedio de la ZMO (24.21%) (ver Cuadro 6 y Gráfica 10). Sin embargo, de entre todos ellos se alza Huiloapan, municipio que cuenta con casi el 40% de su población empleada en este sector, situación que lo hace un buen lugar para instalar empresas dedicadas a la manufactura.

Los municipios de Atzacan, Mariano Escobedo y Rafael Delgado tienen una vocación agropecuaria, pues sus porcentajes se encuentran por encima del promedio estatal, dentro de ellos, se destaca Atzacan, municipio que cuenta con el 38.7% de su población ocupada trabajando en actividades del sector primario. Cabe mencionar que desde un punto de vista espacial, Atzacan y Mariano Escobedo son municipios cuyas cabeceras municipales se encuentran alejadas del nodo central de la ZMO.

Con menor actividad en el sector primario se encuentran los municipios de Ixtaczoquitlán, Nogales y Tlilapan que tienen alrededor de un 15% de su población laborando en cuestiones agropecuarias. En buena parte, estos seis municipios se encargan de producir una parte importante de los productos agrícolas que consumen en la ZMO.

Estos datos ofrecen información para la toma de decisiones sobre qué sectores se necesitan impulsar en determinados territorios.

4. La Zona Metropolitana de Córdoba (ZMC)

Localización de la Zona Metropolitana de Córdoba

La Zona Metropolitana de Córdoba (ZMC) se integra con los siguientes municipios: *Amatlán de los Reyes, Córdoba, Coscomatepec, Chocamán, Fortín, Tomatlán, Yanga y Naranja*.^{ix} Como se observa en la imagen 2 existe una continuidad de localidades urbanas que van desde Fortín hasta Amatlán de los Reyes. Estas localidades comprenden los municipios de Amatlán de los Reyes, Córdoba y Fortín, los cuales concentran el 93.15% de la población de la ZMC. La concentración de personas y negocios en este corredor se ha visto impulsado por la existencia de vías carreteras y de ferrocarril que hacen posible una buena comunicación de la ZMC con importantes municipios de la entidad que configuran un corredor industrial que se complementa con la Zona Metropolitana de Orizaba, así como la conexión con el puerto de Veracruz; hacia el norte con el estado de Puebla y el centro del país. Además de un proceso histórico que, sin duda, ha venido delineando su formación desde la época colonial.

De hecho debe precisarse que el corredor Fortín, Córdoba, Amatlán y Yanga fortalecen su economía e integración con el flujo del ferrocarril que transitaba desde el DF hasta el puerto de Veracruz; en su caso, los municipios de Coscomatepec, Tomatlán y Chocamán han fortalecido su integración con la mancha urbana Fortín-Córdoba, a partir del flujo vehicular carretero que articula esta conurbación con la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El caso de Naranja es muy diferente, pues este municipio desde siempre ha suministrado mano de obra a la centralidad Córdoba; esto en gran medida debido a su cercanía geográfica y

además, porque es una zona de entrada a la Sierra de Zongolica que suministra alimentos a la zona urbana.

Análisis de la estructura económica de la ZMC

- Población Económicamente Activa (PEA) e Inactiva (PEI) ^x

La población total de la ZMC es de 398 mil 413 habitantes, 5.21% en relación a la población total del estado, de este tanto 304 mil 927 personas (5.20%) se encuentra en condiciones de trabajar. Se observa que de este total, sólo el 52.9% es PEA, mientras que el restante porcentaje, 46.6%, es Población Económicamente Inactiva (PEI). Este último dato muestra que buena parte de la población se dedica a actividades no productivas (pensionados o jubilados, estudiantes, dedicados a labores del hogar, discapacitados o personas dedicadas a otras actividades).

Si se estudia con mayor detalle lo que sucede al interior de la ZMC en lo referente a la composición de la PEA y PEI, encontramos que Córdoba es el municipio que concentra el mayor porcentaje de ambas poblaciones con el 53% y 48%, seguido de Fortín y Coscomatepec. Esta distribución en estas dos divisiones guarda estrecha relación con el volumen poblacional de estos municipios, con Córdoba a la cabeza de la lista. El gráfico número 10, hace patente el peso del municipio de Córdoba en el sistema metropolitano al concentrar al 53% de la PEA, con menor participación se encuentran Fortín, Coscomatepec y Amatlán de los Reyes. Córdoba Fortín y Amatlán son municipios conurbados, centrales, mas Amatlán de los Reyes es un municipio concebido como exterior. La PEI presenta una distribución semejante a la analizada en la PEA, con Córdoba a la cabeza de la zona metropolitana con el 48%, donde el peso poblacional tiene mucho que ver.

En el siguiente cuadro se observa la distribución de la PEA y PEI al interior de cada municipio, en él las poblaciones tienden a estar en alrededor del 50%, esto es muy similar de lo que sucede a nivel estatal, pues en este nivel se advierte una PEA del 49.58% y una PEI del 49.88%, casi idéntica. Por su parte, la ZMC en conjunto tiene una mayor PEA que PEI (53% vs 47%); resultado de que en municipios como Córdoba el indicador incide a la baja en el promedio tendencial de la PEI; en todo caso esta situación apunta a la presencia de una zona metropolitana

que tiene una población importante en edad productiva y con mayor disposición o necesidad a trabajar.

En la gráfica 10 se muestra la distribución de la PEA y PEI a nivel municipal. Gráficamente, se ve que Amatlán de los Reyes y Coscomatepec, tienen una distribución parecida a la estatal. Los municipios de Córdoba y Fortín, más urbanos, disponen una mayor PEA en términos relativos, aunque Tomatlán presenta un indicador alto al respecto. En cambio, los municipios de Yanga y Naranjal, de esencia rural, ofrecen una mayor PEI, producto de una población muy joven que se dedica al estudio y de las personas que se dedican al hogar.

Una mejor aproximación la proporciona la Tasa de Participación Económica (TPE)^{xi}, indicador que advierte la cantidad de población contenida en un territorio que se encuentra incorporada o que puede incorporarse a la economía, principalmente en la generación de riqueza. Este indicador encuentra en el municipio de Córdoba al territorio que presenta el valor más alto de la ZMC, mientras que Naranjal y Yanga expresaron los menores porcentajes, resultado de una población muy joven. Exceptuando estos dos municipios más Coscomatepec, los demás presentan una TPE superior a la estatal, aunque sólo Córdoba y Tomatlán tienen un registro mayor que el exhibido por la ZM en conjunto.

Distribución de la Población Económicamente Activa

Después de conocer la situación de la población que se encuentra en condiciones de trabajar, es necesario estudiar a la PEA en sus dos grandes divisiones: ocupada y desocupada. El presente indicador guarda una relación muy cercana con el peso poblacional de cada municipio, por lo que Córdoba encabeza las dos poblaciones.

- *Población ocupada*

La población ocupada contenida en la ZMC es de 155 mil 203 personas (5.54% del estado) y la desocupada 6 mil 104 (5.75% del estado)^{xii}. Si se lleva a cabo una disección de la población ocupada se aprecia una concentración de ella en el municipio de Córdoba, pues capta al 53% de esta población en su territorio. Muy por detrás se ubican Fortín, 15%, y Coscomatepec con el 11%. Esta distribución muestran que Córdoba es, sin dudas, el municipio más importante en términos económicos y que se complementa con Fortín y, en menor medida, con Amatlán

(conurbados). Llama la atención que Coscomatepec, municipio exterior, concentra un porcentaje de población ocupada después de los municipios centrales (Córdoba y Fortín).

- *Población desocupada*

Las dos gráficas que siguen dan muestra de la distribución de la PEA desocupada en la ZMC. De la misma forma que sucedió con la PEA ocupada, Córdoba encabeza a la población desocupada con el 56%, muy por delante de Fortín, Amatlán y Coscomatepec.

- *Desempleo*

Con anterioridad se mencionó que la ZMC en conjunto representa al 4.79% del total de desocupados en el estado de Veracruz, es decir, que de cada 100 desempleados casi 5 se encuentran en esta ZM, claro, nivel inferior al presentado en la ZMO que es de casi el 9%. Aún así el tema del desempleo es una gran asignatura para la sociedad y autoridades gubernamentales, teniendo en la escala municipal su expresión mayor. Si se pone atención con este indicador en la ZMC se pueden ver los siguientes.

Al estudiar la gráfica 11, referente a la desocupación, se pueden advertir los siguientes elementos: La tasa de desocupación^{xiii} a nivel ZM fue ligeramente superior a la presentada a nivel estatal, pues mientras la referente a la zona es de 3.78%, la de Veracruz es de 3.65%, muestra de que la ZMC se encuentra con una tendencia similar a la del estado. Aun así es necesario implementar políticas públicas que disminuyan estos niveles.

Al comparar el indicador estatal con los municipales, Chocamán, Córdoba y Amatlán presentan mayores niveles de desempleo en comparación del estado y sólo Chocamán y Córdoba si se relaciona con el nivel de ZM; en cambio Yanga, Fortín, Tomatlán y Naranjal presentan una tasa mucho menor, en especial se destaca Naranjal con 1.81% y Tomatlán con el 2.18%. Cabe mencionar, que como se verá más adelante, los municipios de Yanga, Naranjal y Tomatlán tienen importantes montos de población ocupadas en labores agropecuarias.

El nivel desempleo tiene su mayor expresión en los municipios de Chocamán (4.78%), Córdoba (4.03%) y Amatlán de los Reyes (3.79%). Preocupa la situación de Córdoba, pues a pesar de ser el motor de la economía de la zona es el segundo municipio con mayor desempleo.

Lo anterior es de tomar en cuenta, al existir una relación positiva entre urbanización y crecimiento económico; no obstante, en el caso que nos ocupa es necesario la implementación de

medidas tendientes a mitigar esta situación, impulsar las potencialidades de la zona y atraer recursos del Fondo Federal Metropolitano.

- *Dependencia económica*

Unido al anterior punto se encuentra la Tasa de Dependencia Económica (TDE)^{xiv}, indicador que se ocupa de medir el grado de dependencia que, en promedio, tiene que soportar cada persona que tiene un empleo en un municipio dado. Cuando mayor es el indicador existe una mayor población que no cuenta con un empleo y dependen de lo que tienen. Estas personas pueden ser estudiantes, amas de casa, niños, ancianos que no realizan ninguna actividad formal y desempleados.

Con base en este indicador se tiene que en promedio, para el estado de Veracruz, por cada 100 personas que tienen empleo existen 172 que no disponen de uno, los cuales dependen de los primeros. Es interesante observar la distribución que presenta la gráfica, pues va de los municipios exteriores (Coscomatepec, Naranja, Yanga y Chocamán) a los centrales (Amatlán, Fortín y Córdoba), con Córdoba (nodo de la ZM) teniendo la menor tasa. Es de resaltar el nivel mostrado para Tomatlán (142), municipio de tipo exterior, el cual es de los menores de la ZM. En conjunto la ZMC promedia 148, nivel muy inferior al estatal. Ubicándose por debajo de lo registrado en el estado se encuentran Amatlán de los Reyes, Fortín, Tomatlán y Córdoba, tres de los cuales son municipios centrales; en cambio, si lo comparamos con lo sucedido a escala de ZM sólo Fortín, Tomatlán y Córdoba se encuentran en mejor situación. Los municipios de Coscomatepec, Yanga y Naranja, exteriores, tienen un indicador muy alto. En estos municipios se destaca la importante presencia de la población infantil menor a los doce años y la población inactiva (estudiantes, amas de casa, personas que no buscan empleo, discapacitados y que se dedican a otras cosas). Como ya se ha comentado, estos municipios tienen una presencia rural muy significativa:

La gráfica 15 permite advertir la distribución del personal ocupada en la ZMC, en la cual a mayor participación de las actividades secundarias y terciarias, más urbano se considera a un territorio dado.

Si comparamos a la ZMC, en conjunto, con el estado de Veracruz se presenta lo siguiente: la ZMC tiene una presencia más urbana que la estatal, puesto que sólo emplea al 14.96% de su

población se ocupa en labores agropecuarias, a su vez el estado alcanza el 24.12%, asimismo la ZMC presenta un mayor porcentaje de población empleada en actividades terciarias (comercio y servicios) con un 82%, en comparación del 55% que presenta el estado. Dado el menor porcentaje de participación en actividades agropecuarias, la ZMC es dependiente en parámetros alimentarios.

Córdoba y Fortín, municipios centrales, presentan los mayores porcentajes de participación en las actividades secundarias y terciarias. Si el crecimiento económico se encuentra en línea directa con el desarrollo urbano, entonces estos dos municipios proporcionan la mayor riqueza a la ZM, en particular Córdoba. En cambio, los municipios de Amatlán de los Reyes, Yanga, Naranjal, Tomatlán, Chocamán y Coscomatepec destacan por una mayor participación en las actividades agropecuarias, pues emplean a más del 20% de su población ocupada en estas labores, en particular Tomatlán, Chocamán y Coscomatepec presentan niveles superiores al 40% de su PEA ocupada en labores primarias. Sobre el particular, nos encontramos en frente de una ZM donde la actividad agrícola es muy importante, y donde el proceso de urbanización le queda camino por recorrer, situación que contrasta con la ZM de Orizaba, lugar cuyos porcentajes de participación en labores no agropecuarias eran más altas al involucrar a un mayor número de municipios en estas actividades.

Esta misma gráfica 15, da los elementos para fijar una determinada jerarquía urbana apoyada en la participación en las actividades productivas, donde Córdoba tendría la primacía, seguido de Fortín y concluyendo con Coscomatepec.

En la gráfica 16 se hace patente la concentración en las actividades secundarias y terciarias en los municipios integrantes de la ZMC, donde más del 60% se dedica a estas labores.

Conclusiones.

ZMO

La ZMO tiene como actividades predominantes las labores enfocadas al comercio, los servicios y las actividades ligadas a la manufactura, es decir, actividades en los sectores secundario y terciario. En estas actividades labora la mayor parte de la mano de obra ocupada de la zona y, es ahí mismo, donde presenta su mayor especialización. Orizaba es el motor económico de la zona metropolitana, acompañado de los municipios de Río Blanco, Camerino Z. Mendoza e Ixtaczoquitlán. Orizaba es un municipio especializado en actividades de comercio, servicios y en ciertas áreas ligadas a la manufactura, situación que lo convierte en el municipio más diversificado.

Aun cuando Orizaba es el municipio central en este sistema metropolitano, seguido de Río Blanco, Ixtaczoquitlán y Camerino Z Mendoza, hay indicios que apuntan a señalar que Camerino Z Mendoza presenta una relación económica con Orizaba un poco independiente, convirtiéndolo en una especie de subcentro dentro del sistema. Aunque para confirmar este supuesto se hace necesario mayores trabajos al respecto.

En las actividades secundarias destaca el aporte que tiene a nivel estatal la ZMO en el sector manufacturero (fabricación de papel, botanas, cerveza y pan, principalmente) al utilizar a una cantidad importante de mano de obra, 22%, lo que también se traduce en municipios especializados en este sector. A nivel subrama se identificó que la ZMO tiene los mayores valores en el Coeficiente de Localización Económica (COLE) en actividades ligadas a las manufacturas, incluso, en ciertas labores la ZMO es la única que las presenta en todo Veracruz. Ante este panorama es pertinente aplicar políticas en pro de estas industrias, al existir gente especializada en estas áreas se deben atraer inversiones foráneas, en particular, buscando la llegada de empresas que realicen productos que ofrezcan valor agregado, que utilicen tecnologías actuales y capaciten a sus empleados; tratar de generar procesos de encadenamiento productivo entre las distintas empresas; generar canales de comunicación entre las empresas y los centros de educación superior y media superior, para seleccionar personal en estas áreas.

Sin duda el sector terciario (comercio y servicios) es el que ocupa a la mayor parte de la mano de obra de la ZMO. En los municipios de Orizaba, Camerino y Río Blanco, municipios más urbanos, la gran mayoría de la población ocupada se dedica a estos menesteres. El sector de comercio al por menor es el que domina la escena, seguido del servicio de alojamiento y preparación de alimentos y bebidas. Estos sectores registraron una especialización positiva en el mayor número de municipios de la ZMO, especialmente el sector comercial; sin embargo, la ZMO en sí misma no resultó con un COLE especializado en el sector comercial, producto de que en relación al estado, la zona no ofrece ventajas sobre otras en este rubro. En cambio en algunos sectores de servicios la zona en conjunto registró un coeficiente superior a 1. Al absorber una buena parte de la población ocupada de la ZMO es necesario impulsar a estos sectores con políticas dirigidas a estas empresas, en su gran mayoría micro; se necesitan facilitar el acceso al financiamiento y a la capacitación; mejorar la calidad de los servicios ofrecidos y la atención al cliente. Estas y otras acciones se hacen urgentes ya que en municipios como Camerino Z. Mendoza y Río Blanco sufren de elevadas tasas de desempleo.

Los municipios de Atzacan, Rafael Delgado y Mariano Escobedo presentan condiciones idóneas para la puesta en marcha de políticas que impulsen las actividades agroindustriales, pues cuentan con población especializada en este sector. En el caso de Mariano Escobedo estas políticas ayudarían a revertir la elevada tasa de desocupación que mantiene. Su desarrollo contribuirá a la disminución de la dependencia alimentaria que tiene la ZMO, ya que la gran mayoría de sus municipios se dedican a las actividades secundarias y terciarias.

Por último, un rasgo a destacar, por lo preocupante de la situación, es el elevado nivel de desempleo que presenta la ZMO y sus municipios, lo que urge a las instancias gubernamentales y a los tomadores de decisiones a realizar una intervención rápida y de fondo con políticas de desarrollo que aprovechen correctamente las potencialidades con que cuenta la zona a fin de mitigar este indicador; asimismo, es urgente que el Fondo Federal Metropolitano oriente recursos hacia esta economía que muestra signos inequívocos que apuntan hacia la atonía; situación que en todo caso es “terreno fértil” para la delincuencia, inseguridad ciudadana, desorden social y otras patologías sociopolíticas del mismo perfil.

ZMC

Se advierte que la ZMC emplea al grueso de su población ocupada en las actividades secundarias y terciarias, con un nivel superior al estatal (82.03% vs 74.71%). Sin embargo, un acercamiento más profundo a esta situación muestra cosas importantes. Los municipios de Córdoba y Fortín registran elevados porcentajes de concentración en actividades comerciales, industriales y de servicio, que se encuentran muy por encima de los niveles estatales y de ZM. Estos municipios son contiguos y centrales. En cambio Amatlán, municipio central, tiene una participación mucho menor a los parámetros establecidos, lo que se conjuga con un porcentaje de participación en la labores agropecuarias del 25.6%, es decir, que de cada 10 personas empleadas casi 3 laboran en cuestiones rurales. Esto es interesante, pues este municipio, a pesar de ser conurbado con Córdoba, ofrece significativos espacios dedicados a las actividades primarias.

Yanga y Naranja tienen niveles de participación superiores al 60% en actividades no agropecuarias, es decir, en labores comerciales, industriales y de servicios. Básicamente, estos municipios tienen una población importante dedicada a las actividades primarias: Naranja con el 34.8% y Yanga con el 30.8%. En cambio, Coscomatepec, Chocamán y Tomatlán tienen un indicador de entre 50% a 60%, lo que significa que las labores agrícolas en estos municipios son determinantes en su crecimiento económico, aunque participan en los sectores secundario y terciario, convirtiéndolos en municipios con las mejores condiciones para desarrollar empresas agroindustriales, además de funcionar como los abastecedores de alimentos de los municipios centrales. Por otra parte, estos municipios no se encuentran conurbados con el centro nodal que es Córdoba, si no muy por el contrario se encuentran alejados de él, aún cuando debe destacarse, que si guardan cercanía con el municipio de Fortín.

Córdoba y Fortín tienen los más elevados porcentajes de empleabilidad en las actividades terciarias, con más del 70% de su PEA ocupada trabajando en el comercio y los servicios. En relación a las actividades ligadas a los procesos de transformación, los municipios centrales (Córdoba, Amatlán de los Reyes y Fortín) tienen niveles muy parecidos de participación que rondan el 19%, porcentajes muy similares a lo expuesto por la ZMC (19.6%) en conjunto y por el Estado (20%). Sin embargo, los municipios con la mayor participación de población trabajando en dichos sectores son Coscomatepec (23%) y Chocamán (21%), llama la atención este contexto,

pues son municipios con altos niveles de participación en labores agrícolas que son superiores a los niveles secundario y terciario por separado. Los otros dos municipios, Naranjal y Yanga, tienen participaciones de 16%.

Estos datos ofrecen información valiosa para la toma de decisiones sobre qué actividades productivas se necesitan y pueden impulsar en la ZMC. Es evidente la pérdida de centralidad de Córdoba en las últimas dos décadas (ver libro *Veracruz en el Siglo XXI*), pues anteriormente alcanzaba involucrar en su dinámica económica a los municipios de Tierra Blanca, Soledad de Doblado y Huatusco. Si las políticas de desarrollo urbano se hubieran llevado a la práctica con sentido económico, estos municipios formarían parte de la ZMC. Se tendría asegurado un mercado y la ZM fuera mucho más grande y garantizaría un ritmo de crecimiento sostenido. Ahora estos municipios han sido absorbidos por la influencia de otras ciudades de importancia estatal y muchos pobladores de la ZMC llegan hacer compras hasta la ciudad de Xalapa. De ahí la importancia de que en la ZMC quede definida por los municipios planteados desde un principio por el presente proyecto, y se impulsen proyectos de infraestructura y equipamiento urbano y vías de comunicación para evitar que siga perdiendo mercado y centralidad.

De continuar con esta tendencia, municipios como Coscomatepec y Yanga, muy retirados de Córdoba pueden ser absorbidos por otras ciudades que van aumentando su influencia en el estado. Pero aún más grave, puede ser el hecho de que el regionalismo existente en la zona siga minando a Córdoba, provocando que con el tiempo esta zona metropolitana pudiera ser absorbida por la ZM de Orizaba, ya que existe una fuerte integración funcional de los municipios de la ZMO y la disposición política para crecer, lo que repercutirá negativamente en el crecimiento de Córdoba.

INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA: CUADROS, GRAFICAS E IMÁGENES.

1. CUADROS

Cuadro1. Población total de las ciudades intermedias del estado de Veracruz, 2005-2010

Ciudad Intermedia	Habitantes 2005		Habitantes 2010		Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA)
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Tuxpan	78,523	11.09%	84,750	10.08%	1.54%
San Andrés Tuxtla	58,757	8.30%	61,769	7.35%	1.00%
Martínez de la Torre	56,433	7.97%	60,074	7.15%	1.26%
Papantla de Olarte	51,716	7.30%	53,546	6.37%	0.70%
Acayucan	49,945	7.05%	50,934	6.06%	0.39%
Coatepec	49,608	7.01%	53,621	6.38%	1.57%
Tierra Blanca	44,171	6.24%	47,824	5.69%	1.60%
Las Choapas	40,773	5.76%	42,693	5.08%	0.92%
Río Blanco	39,997	5.65%	40,611	4.83%	0.31%
Agua Dulce	37,987	5.37%	36,079	4.29%	-1.03%
Pánuco	37,450	5.29%	40,754	4.85%	1.71%
Perote	34,658	4.89%	37,516	4.46%	1.60%
Ciudad Mendoza	34,313	4.85%	35,641	4.24%	0.76%
Tlapacoyan	33,151	4.68%	35,338	4.20%	1.29%
Jáltipan de Morelos	30,509	4.31%	32,778	3.90%	1.45%
Coatzintla	30,061	4.25%	34,036	4.05%	2.51%
Huatusco	n.a	n.a	31,305	3.72%	n.a
Cosamaloapan	n.a	n.a	30,577	3.64%	n.a
Tantoyuca	n.a	n.a	30,587	3.64%	n.a
Total ciudades	708,052	100.00%	840,433	100.00%	3.49%

n.a. No aplica. Para estas ciudades sólo se pone el dato de 2010, pues es en este año cuando cumplen con el criterio de ciudad intermedia, es decir, más de 30 mil y menos de 100 mil habitantes. Por esta misma razón tampoco se expresan sus tasas de crecimiento.

Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010

Cuadro 2. Población total de las ciudades medias del estado de Veracruz, 2005-2010

Ciudad Media	Habitantes 2005		Habitantes 2010		Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA)
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Veracruz	444,438	25.47%	428,323	24.00%	-0.74%
Xalapa	387,879	22.23%	424,755	23.80%	1.83%
Coatzacoalcos	234,174	13.42%	235,983	13.22%	0.15%
Poza Rica	174,512	10.00%	185,242	10.38%	1.20%
Veracruz –Boca del Río	140,396	8.05%	136,454	7.65%	-0.57%
Córdoba	136,237	7.81%	140,896	7.90%	0.67%
Orizaba	117,273	6.72%	120,844	6.77%	0.60%
Minatitlán	109,791	6.29%	112,046	6.28%	0.41%
Total ciudades	1,744,700	100.00%	1,784,543	100.00%	0.45%

Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010

Cuadro 3. Población de 12 años y más de acuerdo su actividad económica, 2010

	Población de 12 años y más	PEA Total	PEA Ocupada	PEA Desocupada	Población Económicamente Inactiva (PEI)	No especificado
ZMO	315,475	161,058	151,797	9,261	153,363	1,054
Estado	5,860,185	2,905,273	2,799,136	106,137	2,923,187	31,725
% respecto al Estado	5.38%	5.54%	5.42%	8.73%	5.25%	3.32%
% respecto a la ZMO	100.00%	51.05%	48.12%	2.94%	48.61%	0.33%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 4. Participación de la PEA y PEI en la ZMO, 2010

Municipio	PEA		PEI	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Atzacan	7,099	4.41%	7,229	4.71%
Camerino Z.	15,513	9.63%	16,466	10.74%
Huiloapan de C	2,557	1.59%	2,575	1.68%
Ixhuatlancillo	8,517	5.29%	6,737	4.39%
Ixtaczoquitlán	24,879	15.45%	25,287	16.49%
Mariano Escobedo	12,231	7.59%	12,106	7.89%
Nogales	13,326	8.27%	13,332	8.69%
Orizaba	51,013	31.67%	45,686	29.79%
Rafael Delgado	7,665	4.76%	6,695	4.37%
Río Blanco	16,466	10.22%	15,519	10.12%
Tlilapan	1,792	1.11%	1,731	1.13%
ZMO	161,058	100.00%	153,363	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 5. Participación de la PEA y PEI al interior de los municipios que son parte de la ZMO, 2010

Municipio	Población de 12 años y más	PEA		PEI	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Atzacan	14,385	7,099	49.35%	7,229	50.25%
Camerino Z.	32,052	15,513	48.40%	16,466	51.37%
Huiloapan de C	5,152	2,557	49.63%	2,575	49.98%
Ixhuatlancillo	15,336	8,517	55.54%	6,737	43.93%
Ixtaczoquitlán	50,339	24,879	49.42%	25,287	50.23%
Mariano Escobedo	24,371	12,231	50.19%	12,106	49.67%
Nogales	26,749	13,326	49.82%	13,332	49.84%
Orizaba	97,062	51,013	52.56%	45,686	47.07%
Rafael Delgado	14,406	7,665	53.21%	6,695	46.47%
Río Blanco	32,088	16,466	51.32%	15,519	48.36%
Tlilapan	3,535	1,792	50.69%	1,731	48.97%
ZMO	315,475	161,058	51.05%	153,363	48.61%
Estado	5,860,185	2,905,273	49.58%	2,923,187	49.88%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 6. Tasa de Participación Económica (TPE) en la ZMO, 2010

Municipio	Población de 12 años y más	PEA Total	TPE
Atzacan	14,385	7,099	49.35%
Camerino Z.	32,052	15,513	48.40%
Huiloapan de C	5,152	2,557	49.63%
Ixhuatlancillo	15,336	8,517	55.54%
Ixtaczoquitlán	50,339	24,879	49.42%
Mariano Escobedo	24,371	12,231	50.19%
Nogales	26,749	13,326	49.82%
Orizaba	97,062	51,013	52.56%
Rafael Delgado	14,406	7,665	53.21%
Río Blanco	32,088	16,466	51.32%
Tlilapan	3,535	1,792	50.69%
ZMO	315,475	161,058	51.05%
Estado	5,860,185	2,905,273	49.58%

Fuente: elaboración propia con base en información de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010

Cuadro 7. Distribución de la PEA ocupada y desocupada en la ZMO, 2010

Municipio	Población ocupada		Población desocupada	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo (*)
Atzacan	6,860	4.52%	239	2.58%
Camerino Z.	14,388	9.48%	1,125	12.15%
Huiloapan de C	2,387	1.57%	170	1.84%
Ixhuatlancillo	8,046	5.30%	471	5.09%
Ixtaczoquitlán	23,397	15.41%	1,482	16.00%
Mariano Escobedo	11,390	7.50%	841	9.08%
Nogales	12,455	8.21%	871	9.41%
Orizaba	48,377	31.87%	2,636	28.46%
Rafael Delgado	7,349	4.84%	316	3.41%
Río Blanco	15,449	10.18%	1,017	10.98%
Tlilapan	1,699	1.12%	93	1.00%
ZMO	151,797	100.00%	9,261	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

*Población, en términos porcentuales, respecto al universo de la población desocupada de la ZMO, el cual asciende a 9, 261 personas.

Cuadro 8. Población de 12 años y más de acuerdo su actividad económica, 2010

	Población de 12 años y más	PEA Total	PEA Ocupada	PEA Desocupada	Población Económicamente Inactiva (PEI)	No especificado
ZMC	304,927	161,307	155,203	6,104	142,090	1,530
Estado	5,860,185	2,905,273	2,799,136	106,137	2,923,187	31,725
% respecto al Estado	5.20%	5.55%	5.54%	5.75%	4.86%	4.82%
% respecto a la ZMC	100.00%	52.90%	50.90%	2.00%	46.60%	0.50%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 9. Participación de la PEA y PEI en la ZMC, 2010

Municipio	PEA		PEI	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Amatlán de los Reyes	16,574	10.27%	16,325	11.49%
Chocamán	7,148	4.43%	6,564	4.62%
Córdoba	85,004	52.70%	68,124	47.94%
Coscomatepec	17,618	10.92%	17,983	12.66%
Fortín	24,342	15.09%	21,496	15.13%
Naranjal	1,494	0.93%	1,811	1.27%
Tomatlán	2,848	1.77%	2,479	1.74%
Yanga	6,279	3.89%	7,308	5.14%
ZMC	161,307	100.00%	142,090	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 10. Participación de la PEA y PEI al interior de los municipios que son parte de la ZMC, 2010

Municipio	Población de 12 años y más	PEA		PEI	
		Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Amatlán de los Reyes	33,101	16,574	50.07%	16,325	49.32%
Chocamán	13,736	7,148	52.04%	6,564	47.79%
Córdoba	153,998	85,004	55.20%	68,124	44.24%
Coscomatepec	35,690	17,618	49.36%	17,983	50.39%
Fortín	46,056	24,342	52.85%	21,496	46.67%
Naranjal	3,320	1,494	45.00%	1,811	54.55%
Tomatlán	5,341	2,848	53.32%	2,479	46.41%
Yanga	13,685	6,279	45.88%	7,308	53.40%
ZMC	304,927	161,307	52.90%	142,090	46.60%
Estado	5,860,185	2,905,273	49.58%	2,923,187	49.88%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 11. Tasa de Participación Económica (TPE) en la ZMC, 2010

Municipio	Población de 12 años y más	PEA Total	TPE
Amatlán de los Reyes	33,101	16,574	50.07%
Chocamán	13,736	7,148	52.04%
Córdoba	153,998	85,004	55.20%
Coscomatepec	35,690	17,618	49.36%
Fortín	46,056	24,342	52.85%
Naranjal	3,320	1,494	45.00%
Tomatlán	5,341	2,848	53.32%
Yanga	13,685	6,279	45.88%
ZMC	304,927	161,307	52.90%
Estado	5,860,185	2,905,273	49.58%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 12. Distribución de la PEA ocupada y desocupada en la ZMC, 2010

Municipio	Población ocupada		Población desocupada	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Amatlán de los Reyes	15,946	10.27%	628	10.29%
Chocamán	6,806	4.39%	342	5.60%
Córdoba	81,577	52.56%	3,427	56.14%
Coscomatepec	17,005	10.96%	613	10.04%
Fortín	23,555	15.18%	787	12.89%
Naranjal	1,467	0.95%	27	0.44%
Tomatlán	2,786	1.80%	62	1.02%
Yanga	6,061	3.91%	218	3.57%
ZMC	155,203	100.00%	6,104	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Cuadro 13. Población ocupada y su distribución porcentual según sector de actividad^{xv} en la ZMC, 2010

Municipio	Población total ocupada	Primario	Secundario	Terciario	No especificado	Absolutos		Relativos	
						Primario	Secundario	Terciario	No esp.
Amatlán de los Reyes	14,222	3,639	2,843	7,259	481	25.59%	19.99%	51.04%	3.38%
Chocamán	6,784	3,100	1,430	2,230	24	45.70%	21.08%	32.87%	0.35%
Córdoba	82,279	2,780	15,544	60,138	3817	3.38%	18.89%	73.09%	4.64%
Coscoma-tepec	17,297	7,994	4,036	5,223	44	46.22%	23.33%	30.20%	0.25%
Fortín	23,507	2,212	4,522	16,558	215	9.41%	19.24%	70.44%	0.91%
Naranjal	1,465	510	231	715	9	34.81%	15.77%	48.81%	0.61%
Tomatlán	2,494	1,016	453	1,011	14	40.74%	18.16%	40.54%	0.56%
Yanga	5,693	1754	920	2999	20	30.81%	16.16%	52.68%	0.35%
ZMC	153,741	23,005	29,979	96,133	4,624	14.96%	19.50%	62.53%	3.01%
Estado	2,782,400	670976	555851	1522866	32707	24.12%	19.98%	54.73%	1.18%

1. Agricultura, ganadería, caza y pesca.

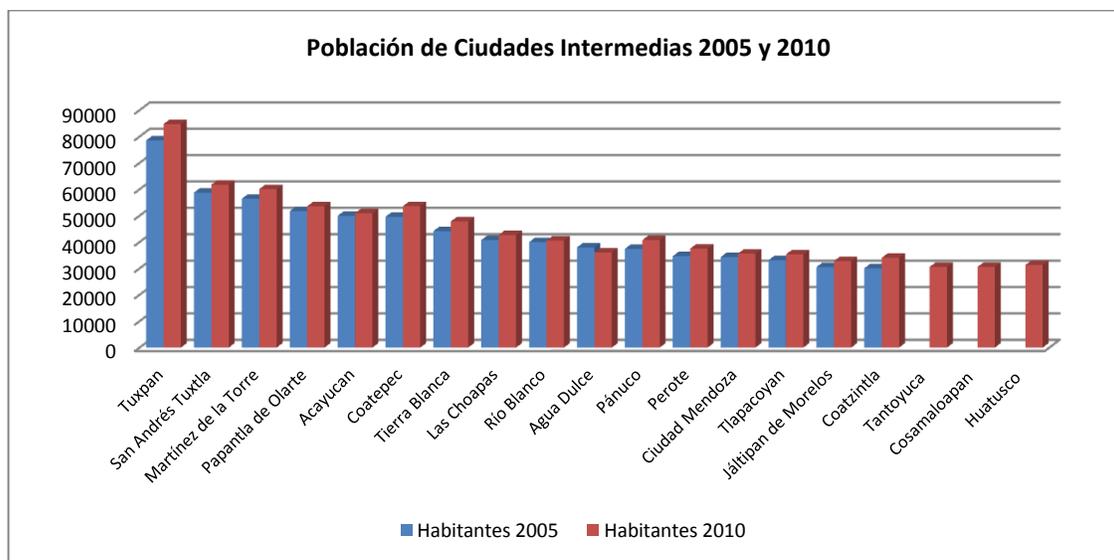
2. Minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción.

3. Transporte, gobierno y otros servicios.

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

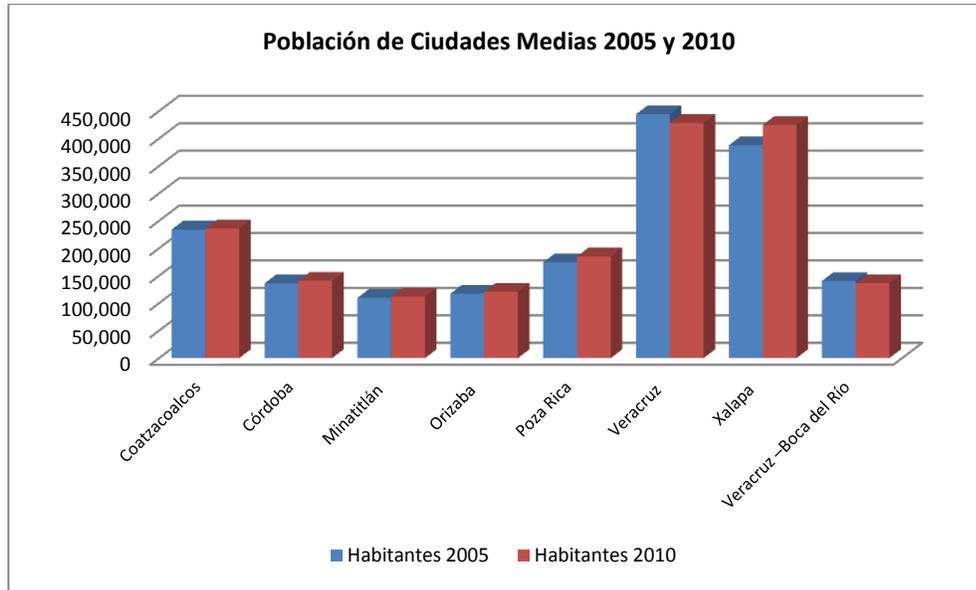
2. GRAFICAS.

Gráfica 1



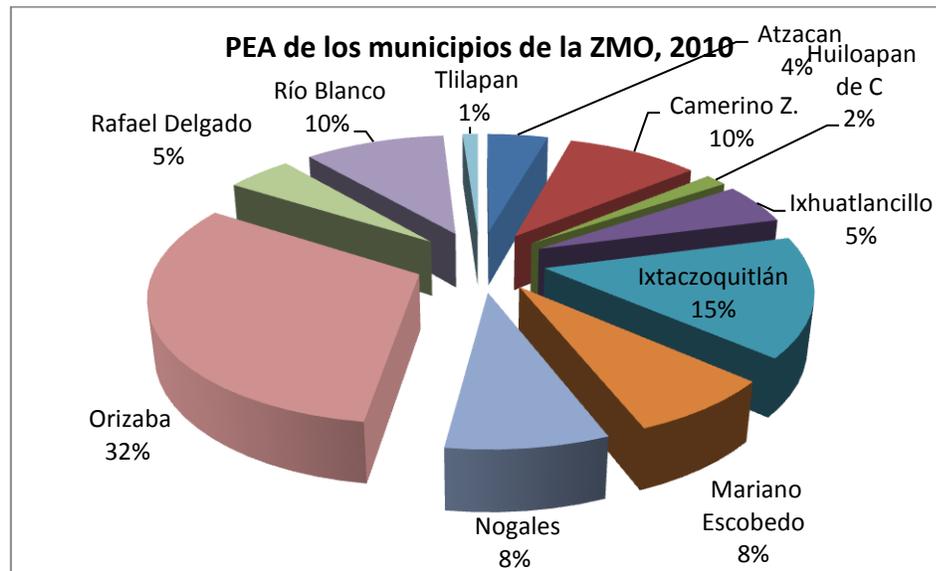
Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010

Gráfica 2



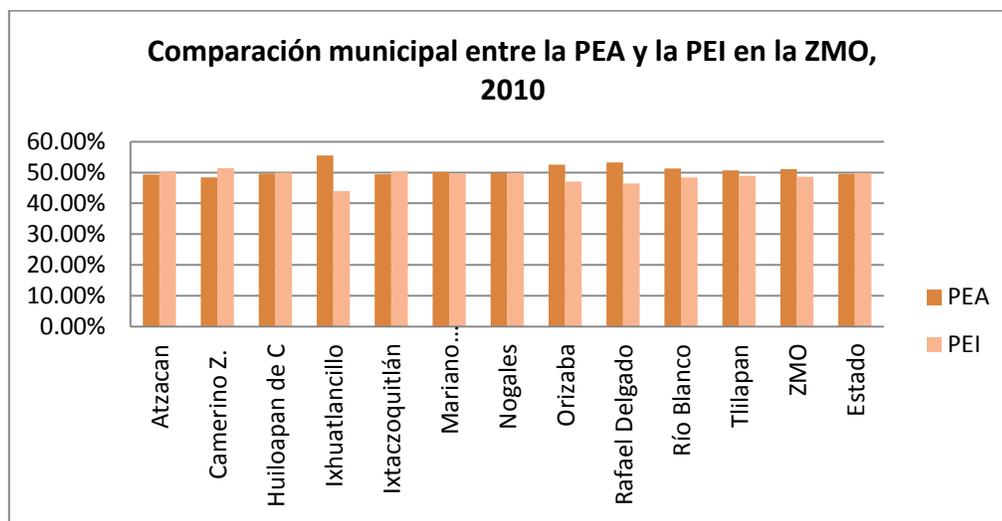
Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010

Gráfica 3.



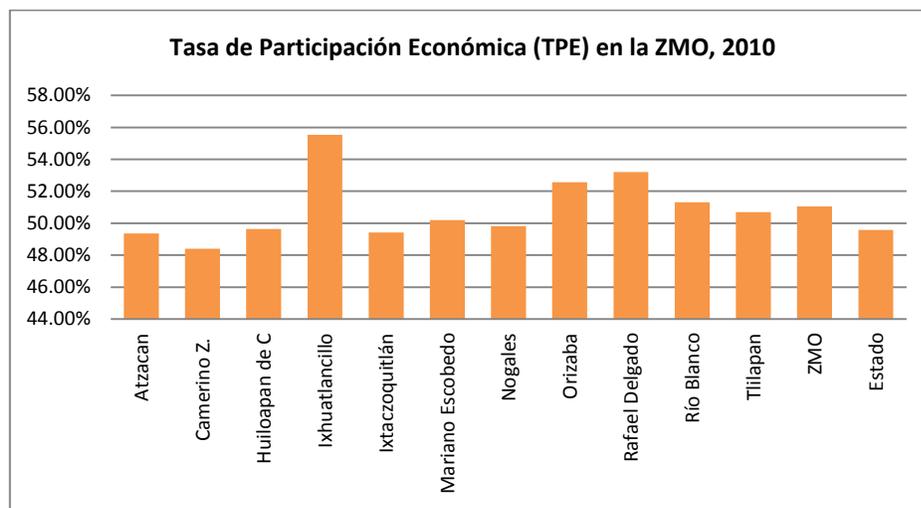
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 4.



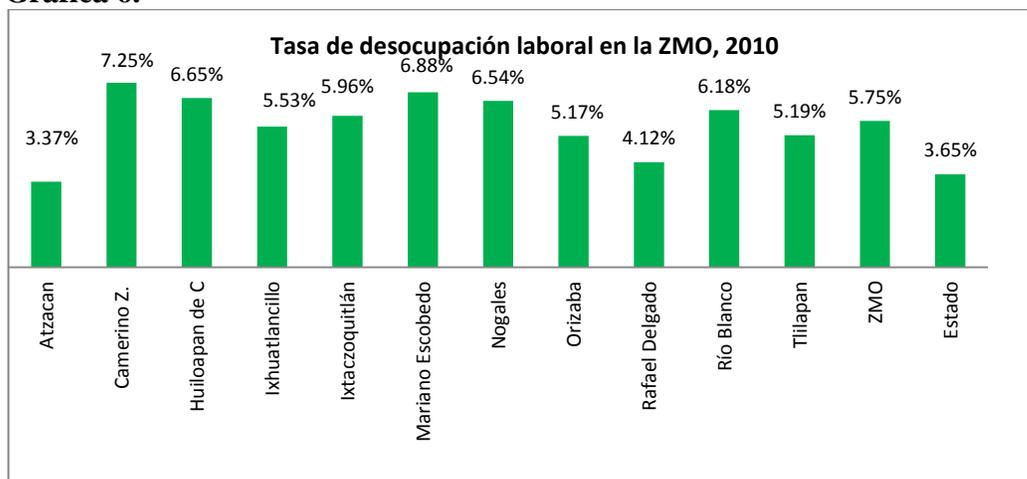
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 5.



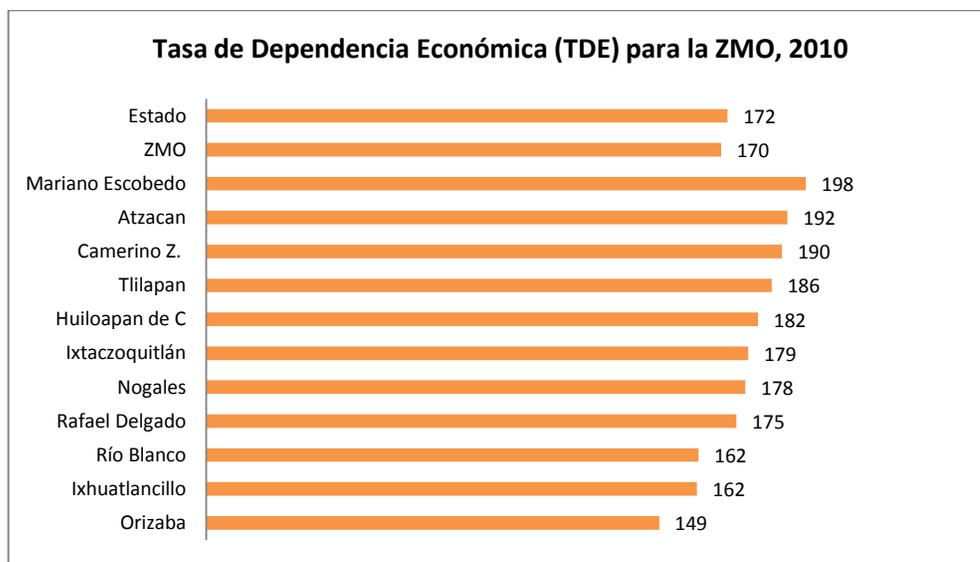
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 6.



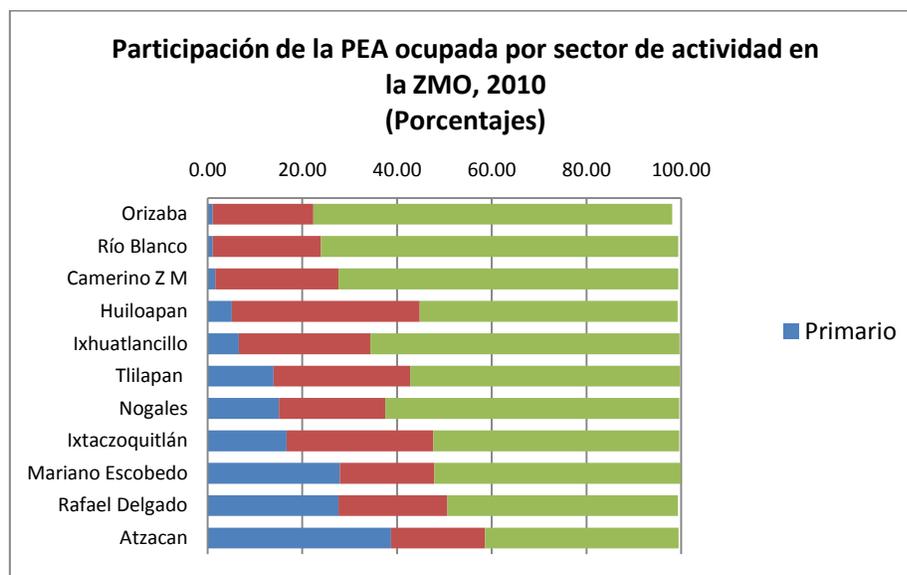
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 7.



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

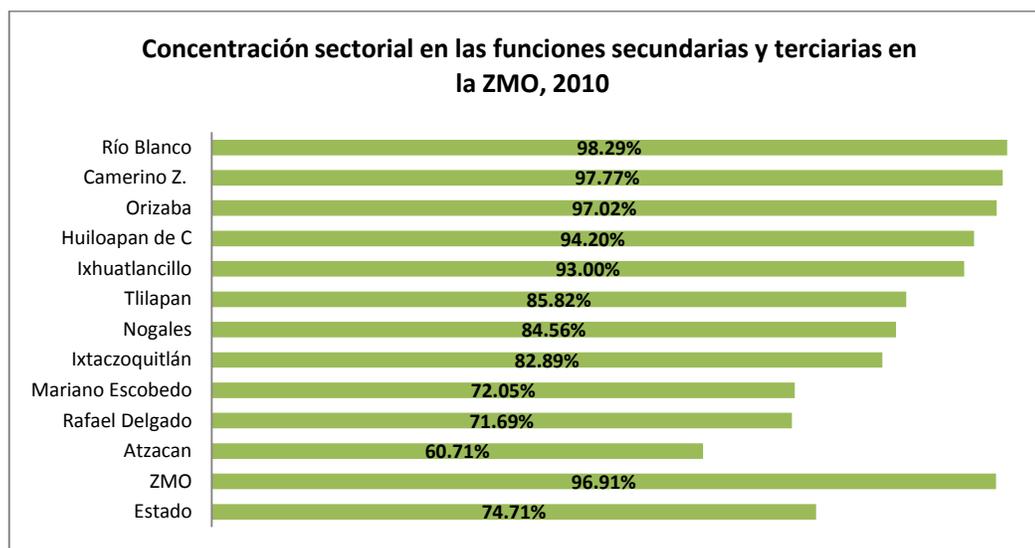
Gráfica 8.



Nota: los valores no suman el cien por ciento por la existencia, en Censos, de una parte de población ocupada no especificada que no se muestra en la gráfica

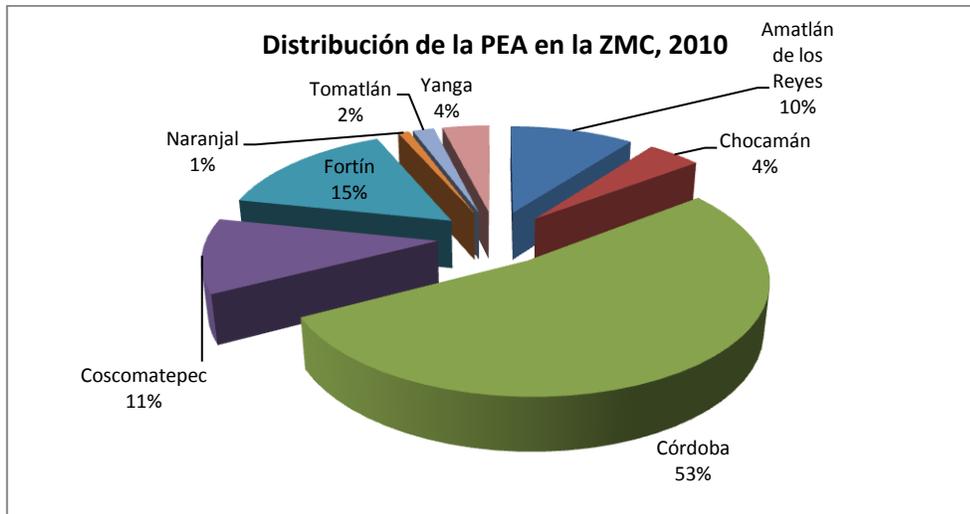
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 9.



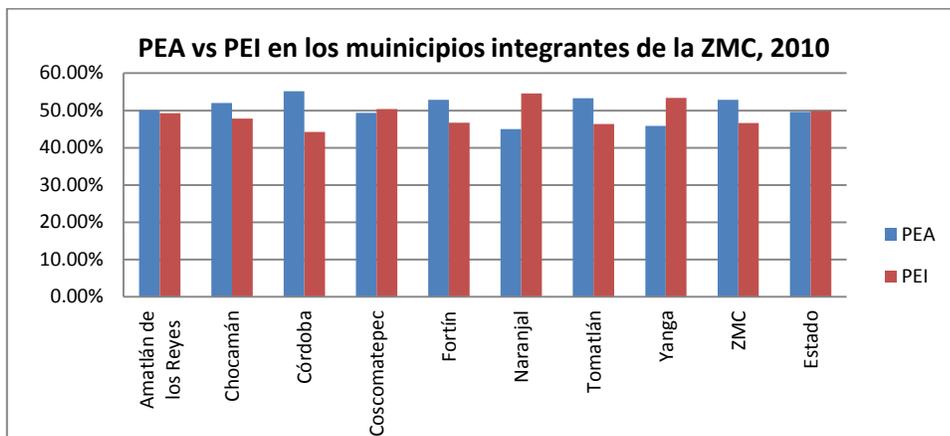
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 10.



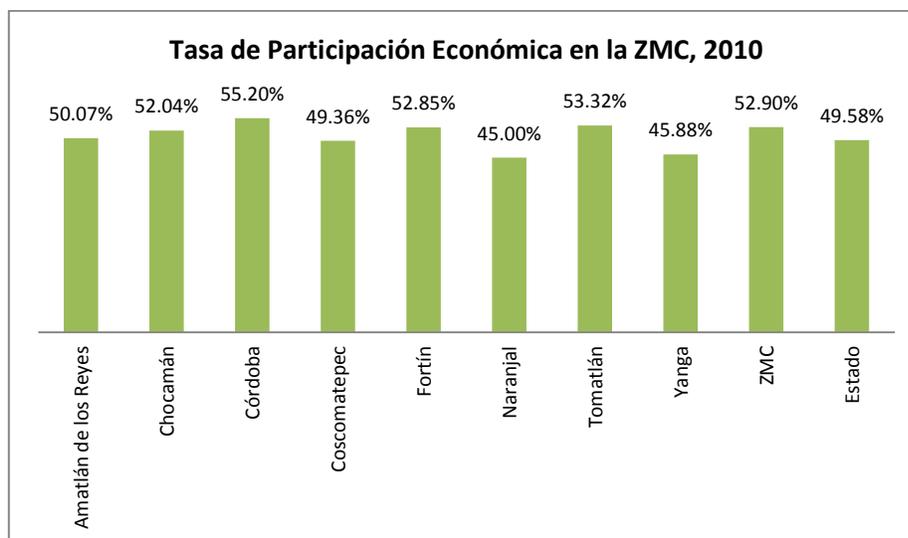
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 11.



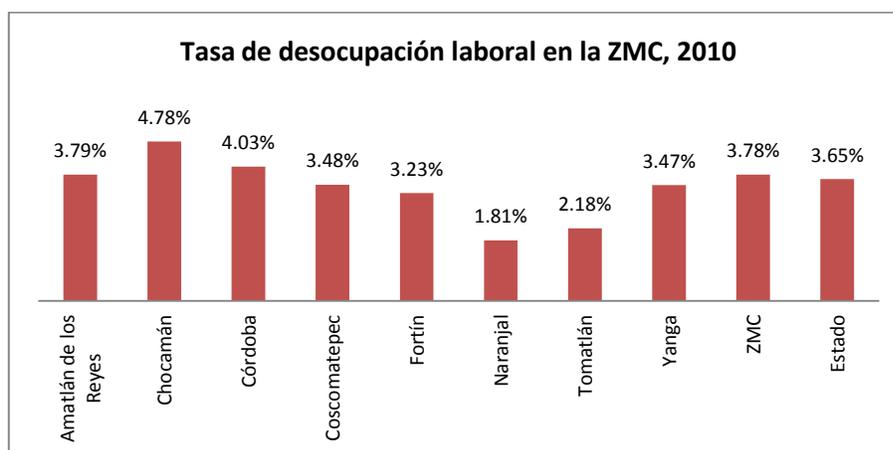
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 12.



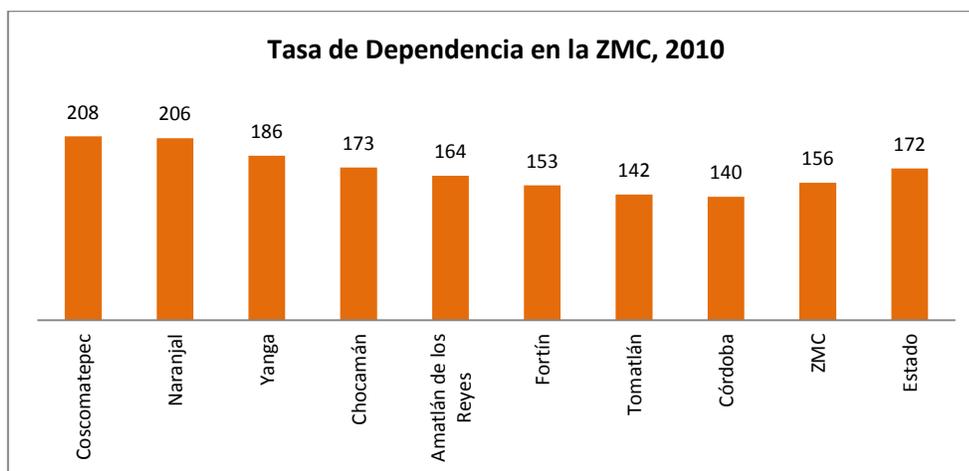
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 13.



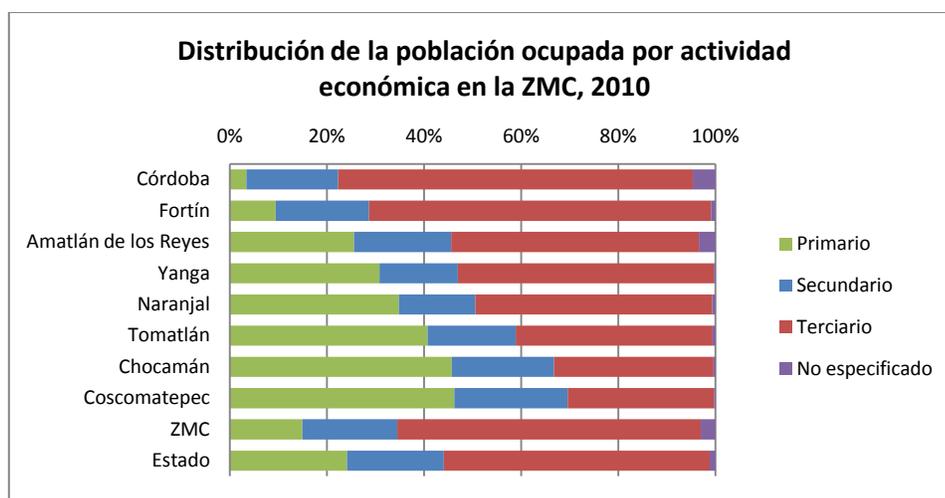
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 14.



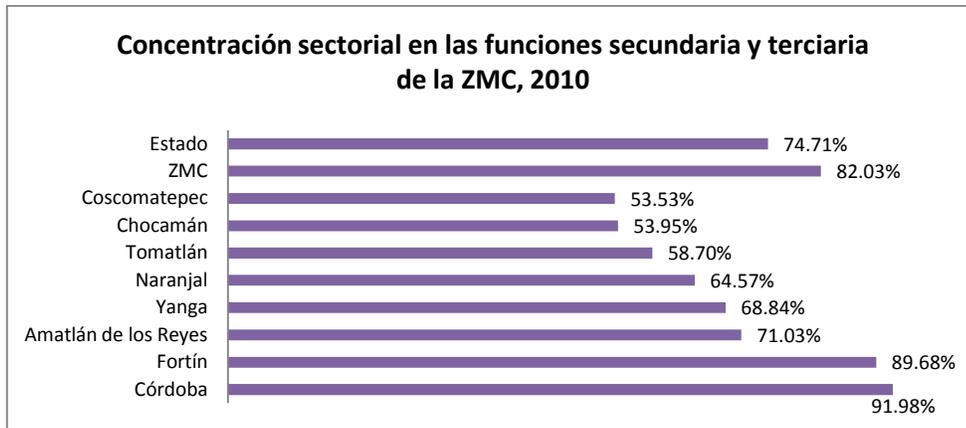
Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

Gráfica 15.



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

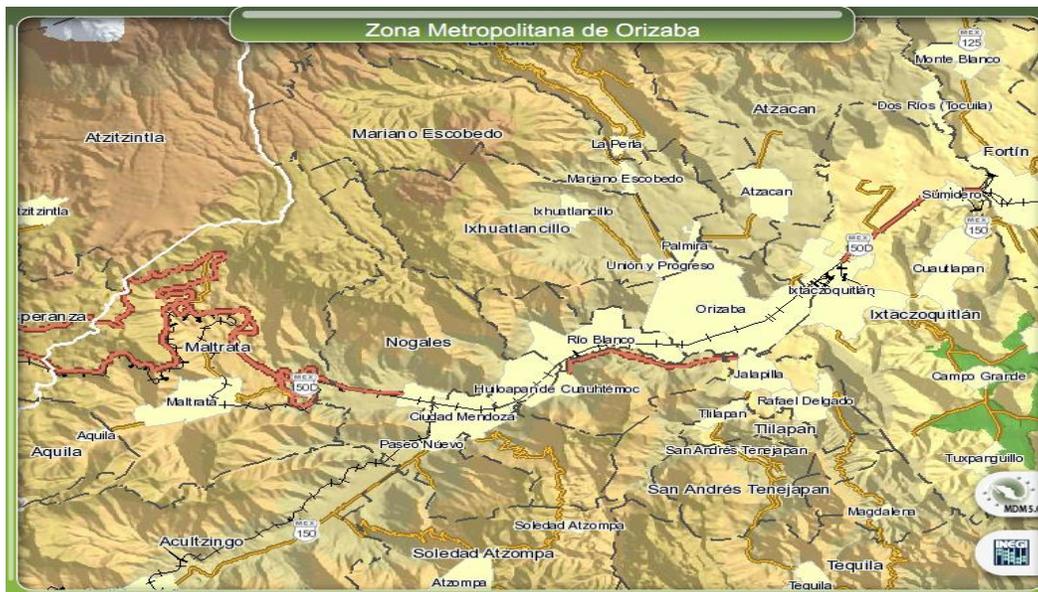
Gráfica 16.



Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010.

3. IMÁGENES.

Imagen 1. Distribución geográfica de la Zona Metropolitana de Orizaba



Fuente: <http://gaia.inegi.org.mx/mdm5/viewer.html#>

- Garza, G. (2002). Evolución de las ciudades mexicanas en el siglo XX. *Revista de información y análisis*, (19), 7-16.
- SEDESOL, CONAPO, & INEGI. (2007). Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005. Recuperado a partir de <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/dzm2005/completoZM2005.pdf>
- Vela Martínez, R. (2009). *Veracruz Siglo XXI: Retos y perspectivas económicas*. Xalapa, Veracruz: El Colegio de Veracruz.
- Vela Martínez, R. (2011). *Validación y actualización de las Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz, con base en la metodología SEDESOL, CONAPO, INEGI utilizada como criterio federal para la distribución de los recursos del Fondo Federal Metropolitano*. (Proyecto de investigación No. COVECyT VER-2009-C03-127285). Xalapa, Veracruz, México: COVECyT y EL Colegio de Veracruz.

Notas

Utilizada como criterio federal para la distribución de los recursos del Fondo Federal Metropolitano.

Vela Martínez, R. (2009). *Veracruz Siglo XXI: retos y perspectivas económicas*. Un análisis por microsistemas. Xalapa, Veracruz: El Colegio de Veracruz

Para efectos de esta investigación y más apegados a la realidad veracruzana, se consideran ciudades intermedias aquellas que concentran una población de entre 30 mil y menos de 100 mil habitantes: son aquellas que median entre lo rural y lo urbano y juegan un papel fundamental en el desarrollo metropolitano del estado y en el abasto de las demandas de las áreas rurales.

Porque cuando la centralidad esta en otros estados toda inversión que se realice en los municipios periféricos sirven para subsidiar el desarrollo de las ciudades centrales, sin que se garantice un efecto posterior de difusión del crecimiento del desarrollo económico; esto fue muy claro durante el periodo del ex gobernador Fidel Herrera Beltrán, quien estuvo invirtiendo recursos en la Cuenca del Papaloapan y en particular en el municipio de Cosamaloapan, Veracruz, sin advertir que todos esos recursos subsidiaban el desarrollo de Tuxtépéc, Oaxaca, que es la ciudad nodal que marca los ritmos de la dinámica económica de aquella micro región interestatal.

A decir de Carmen Bellet Sanfeliu y Josep María Llop Torné en el artículo titulado Ciudades Intermedias: entre territorios concretos y espacios globales (*Ciudad y Territorio*, Revista de Estudios Territoriales, XXXVI (141-142), España, 2004:571), la noción de ciudad intermedia incluye otras variables además de la cantidad de población a la que alberga: "...Las ciudades se consideran intermedias no sólo con arreglo a tallas demográficas y dimensiones determinadas (coherentes con su contexto geográfico), sino, sobre todo, con relación a las funciones que desarrollan: el papel de mediación en los flujos (bienes, información, innovación, administración, etc.) entre los territorios rurales y urbanos de su área de influencia y los otros centros o áreas, más o menos alejados. Funciones de intermediación entre los espacios locales / territoriales y los espacios regionales / nacionales e, incluso, globales.."

El Censo de Población y Vivienda 2010, menciona:

PEA Total: Personas de 12 años y más que tuvieron vínculo con la actividad económica o que la buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas.

Población no económicamente activa o inactiva: Personas de 12 años y más que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo.

$$TPE = \left[\frac{PEAm}{POB \geq 12} \right] \times 100$$

Donde:

TPE: Tasa de Participación Económica

PEAm: Población Económicamente Activa por municipio

POB \geq 12: Población de 12 años y más por municipio

La interpretación va en el sentido de que cuanto más se acerque el resultado a 100%, existirá más población incorporada a la economía local y por ende a la generación de riqueza.

$$TDE = \frac{POB<12+POBd+PEI}{POBO} \times 100$$

Donde:

POB<12: Población total menor a los doce años de edad

POBd: Población desocupada

PEI: Población Económicamente Inactiva

POBO: Población Ocupada

Este indicador precisa el número de personas que dependen por cada 100 que trabajan.

De acuerdo con los resultados de la primera fase del proyecto: Validación y actualización de las Zonas Metropolitanas del estado de Veracruz, con base en la metodología SEDESOL, CONAPO, INEGI utilizada como criterio federal para la distribución de los recursos del Fondo Federal Metropolitano, se concluyó que en los últimos años Naranjal, Coscomatepec, Chocamán y Tomatlán, se habían incorporado al grupo de municipios que desde 2004 habían sido propuestos por SEDESOL, CONAPO e INEGI.

El Censo de Población y Vivienda 2010, menciona:

PEA Total: Personas de 12 años y más que tuvieron vínculo con la actividad económica o que la buscaron en la semana de referencia, por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas.

Población no económicamente activa o inactiva: Personas de 12 años y más que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo.

$$TPE = \left[\frac{PEAm}{POB\geq 12} \right] \times 100$$

Dónde:

TPE: Tasa de Participación Económica

PEAm: Población Económicamente Activa por municipio

POB \geq 12: Población de 12 años y más por municipio

La interpretación va en el sentido de que cuanto más se acerque el resultado a 100%, existirá más población incorporada a la economía local y por ende a la generación de riqueza.

Los porcentajes aquí presentados son resultado de la división de la PEA ocupada de la ZMC entre la PEA ocupada del estado, y de dividir la PEA desocupada de la ZMC entre la estatal.

La tasa de desocupación laboral se calcula a partir de la división de la PEA desocupada de un territorio dado entre la PEA total de la unidad geográfica en cuestión.

$$TDE = \frac{POB<12+POBd+PEI}{POBO} \times 100$$

Donde:

POB<12: Población total menor a los doce años de edad

POBd: Población desocupada

PEI: Población Económicamente Inactiva

POBO: Población Ocupada

Este indicador precisa el número de personas que dependen por cada 100 que trabajan.

La Población Ocupada que se utiliza en esta sección para conocer el porcentaje y el número de personas ocupadas en los distintos sectores de actividad no es igual a la utilizada en las secciones anteriores. Esto responde a que para conocer la Población ocupada según sector de actividad, el INEGI en el Censo de Población y Vivienda de 2010, utilizó un cuestionario ampliado, cuyos totales difieren a los expuestos en las partes anteriores del documento. El INEGI, en sus tabulados, pone la cifra total de personas ocupadas por municipio, seguido de los porcentajes en cada actividad, por lo que para conocer al personal ocupado en cifras absolutas se tuvo que multiplicar a la población ocupada total de cada municipio por el porcentaje de cada sector de actividad.

Migración y desarrollo humano en Veracruz

Edgar J. Saucedo Acosta¹¹

Abstract

El texto analiza la relación entre migración y desarrollo humano para los municipios del Estado de Veracruz en el año 2010. Se encontró que hay relación negativa entre migración y desarrollo humano, mientras que en el caso de la variable educativa la relación fue positiva con la migración. Finalmente, los municipios con la mayor parte de su población económicamente activa en el sector primario, son los que reportan los mayores índices de migración.

¹¹ Profesor IIESES- Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. e-mail: esaucedo@uv.mx

Introducción

El estudio de la migración ha estado vinculado con el nivel de desarrollo de las sociedades. En el contexto internacional, los países con los mayores niveles de desarrollo no son de donde más migran las personas, sino más bien la migración está relacionada con un bajo desarrollo de los países expulsores de mano de obra.

El Estado de Veracruz al igual que otros estados mexicanos, ha experimentado un aumento de la migración hacia los Estados Unidos. Dicha situación ha ocasionado la llegada de remesas. El objetivo del texto es analizar si hay una relación entre migración y desarrollo para los municipios veracruzanos.

Para analizar la relación entre migración y desarrollo para los municipios veracruzanos se aprovechó la publicación de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, de esta forma, se construyó un Índice de Desarrollo Humano Extendido (IDHE) que difiere en su construcción del Índice de Desarrollo humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los resultados municipales del IDHE no varían considerablemente a los del IDH para años anteriores.

El texto se divide en 6 secciones. Las primeras tres son teóricas, mientras que en la cuarta se muestra la metodología, la siguiente son los resultados y la última parte son las conclusiones.

1. Migración y desarrollo humano

Para estudiar el desarrollo humano se puede partir de la calidad de vida de los individuos, de esta forma, un individuo tiene desarrollo humano cuando su alta calidad de vida es alta, mientras que en caso contrario tendría un bajo nivel de desarrollo humano.

Partiendo de calidad de vida, retomo a Sen (2001), en el sentido de que una persona tiene un desarrollo humano si reúne las condiciones para que pueda ejercer la capacidad de tener calidad de vida. A partir del concepto de capacidades de Sen, los organismos internacionales empiezan a verse en la necesidad de utilizar conceptos de pobreza desde un enfoque multidimensional, es por ello, que desarrollan el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que viene a ser una extensión de la calidad de vida. El IDH toma en cuenta que para que un individuo tenga un nivel aceptable de

calidad de vida, debería tener las siguientes capacidades: una buena salud, educación de calidad e ingresos monetarios.

Es importante señalar que las primeras capacidades se sitúan afuera del mercado, mientras que la tercera capacidad se encuentra en el mercado. Es importante la distinción, debido a que las dos primeras dependen del gobierno, mientras que la tercera es función de lo que ganan los individuos.

Ninguna de las tres condiciones explica por sí mismo la capacidad para que un individuo tenga calidad de vida, sino más bien es el conjunto de las tres. Por lado, puede haber otras variables que puedan influir en la capacidad para tener calidad de vida. La crítica que habitualmente se hace al IDH, es que Sen realizó su análisis a nivel de individuos, mientras que dicho índice se construye normalmente para países, estados, municipios, etc.

En relación a la migración, se entiende como el desplazamiento de las personas entre o intra-territorios. Sin embargo, es necesario clasificar los movimientos de las personas de acuerdo al motivo del desplazamiento:

Desplazamientos explícitamente obligados: se da cuando una persona es obligada a desplazarse, sin la posibilidad de que se pueda objetar. Normalmente dicha situación sucede cuando el gobierno antepone el interés público para construir una obra en el lugar donde vive población, por lo tanto, se produce un desplazamiento de dichas personas a otro lugar.

Desplazamientos no explícitamente obligados: la característica de estos desplazamientos es que directamente el gobierno no obliga a los individuos a moverse, aunque indirectamente los pueden estar ocasionando. Se puede sub-dividir a estos desplazamientos en función de las habilidades de los que migran, es decir, en desplazamientos de individuos de altas habilidades y desplazamientos de individuos con bajas habilidades. En el primer caso se conoce como “fuga de cerebros”, mientras que en el segundo caso son las migraciones de personas que buscan un mayor ingreso que el que perciben en su lugar de residencia.

Las migraciones pueden ser permanentes o transitorias. En el primer caso la gente se desplaza para quedarse a vivir en otro lugar indefinidamente, mientras que en el segundo caso las migraciones son periódicas. Es importante la situación de ambas, debido a los efectos que tienen sobre los lugares de origen de los migrantes.

Una consecuencia importante de la migración son las remesas. Sin embargo, existen diferentes tipos de remesas. Las más conocidas son las remesas monetarias, que consisten en el dinero que envían los migrantes a sus familias en sus lugares de origen. Las remesas puede incidir en las condiciones en cómo viven las personas del lugar de origen de los migrantes.

2. ¿Hay relación entre migración y desarrollo humano?

Después de haber analizado los conceptos de desarrollo humano y migración, se propone analizar si hay una relación entre ambos conceptos. Para analizar esta posible relación, voy a partir de un estudio que hace Skeldon (2002), en donde encuentra varios tipos de relación que podría haber entre migración y pobreza. A partir de dicho estudio, se modifica el esquema para analizar la relación entre migración y desarrollo humano. Dicho estudio analiza a la pobreza desde un punto de vista monetaria, mientras que en este artículo se utiliza el concepto de desarrollo humano. Lo interesante es la diferencia en las conclusiones a las que se llegan, cuando se utilizan desarrollo humano en lugar de pobreza.

Para empezar a analizar las relaciones entre migración y desarrollo humano, utilizo la tabla 1 (Ver anexo)

Primero, si utilizamos a desarrollo humano en lugar de pobreza en el esquema de Skeldon (2002), un bajo desarrollo humano causa que la gente migre, debido a que el migrante va en búsqueda de mejorar su calidad de vida. Segundo, la migración estaría causando que mucha gente se sienta con un bajo nivel desarrollo humano, debido a que los familiares de los migrantes disponen de recursos para tener una mejor salud, educación y se puedan abrir nuevos negocios. Tercero, cuando llegan más remesas se tiene la posibilidad de un mayor desarrollo humano, debido a que los familiares de los migrantes pueden invertir dichos recursos.

Si en lugar de utilizar al desarrollo humano se usa al crecimiento económico, la relación no es muy clara. Por un lado existe la idea de que el envío de las remesas se da en un contexto de asimetría de información, por lo que se genera un riesgo moral para el que las recibe, es decir, los receptores de remesas tienen incentivos a no buscar trabajo o a reducir su esfuerzo laboral (Chammi, Fullenkamp & Jahjah (2005)), por lo que el resultado es una reducción del producto

potencial de la economía. De esta forma, el efecto de las remesas es negativo en el crecimiento económico. Por otro lado, Adams y Page (2005) y Giuliano y Ruiz-Arranz (2009) encuentran que la migración reduce la pobreza, vía las remesas. Adicionalmente, diversos autores (Vogler y Rotte (2000), Adams y Page (2003)) encuentran que la relación entre migración y Producto Interno Bruto por persona tiene una forma de U invertida, es decir, no migran ni los países más pobres ni los más ricos, sino los que tienen una riqueza intermedia, debido a los altos costos de migrar.

3. Migración y desarrollo humano en Veracruz

El proceso migratorio en Veracruz se ha acentuado en los últimos 10 años, particularmente la migración internacional. La mayoría de los migrantes veracruzanos habían migrado al centro y al norte del país, sobre todo en la frontera norte del país, debido al auge económico que tuvo la industria maquiladora en la década de los noventas.

A principios de la década pasada empezó a gestarse un aumento de la migración veracruzana a diferentes regiones de los Estados Unidos de América, debido a múltiples factores. Uno de los tantos factores que potenciaron el incremento en el número de migrantes veracruzanos fue la creación de redes de migrantes. Dichas redes socializaron la información a los potenciales migrantes.

Cordoba, Nuñez y Skeritt (2008) ofrecen un muy buen recuento de las migraciones y emigraciones (viejas y nuevas) de Veracruz. Una de las conclusiones interesantes de dicho texto es que la migración de veracruzanos hacia los EE. UU. se profundizó a mediados de los años noventas, debido a la crisis de las actividades primarias (café y caña de azúcar), producto de un cambio de modelo económico.

El incremento de la migración ocasionó que crecieran las remesas en Veracruz, además de la reducción de los costos de enviarlas. Las remesas que llegan a Veracruz han crecido considerablemente, debido a que dicho Estado ha pasado de representar el 2.1% de las remesas mexicanas en el año 1995 a 5.77% en el segundo trimestre del 2011, de esta forma, Veracruz pasó de ser el decimo quinto Estado mexicano receptor de remesas al séptimo. (Tabla 2)

La economía de las comunidades en donde hay familias que reciben remesas se ha modificado considerablemente en la década pasada. Cuando se analiza el peso de las remesas que llegan a Veracruz en relación al tamaño de su economía, los números arrojan una proporción pequeña (entre el 2% y 3%) no comparable con la que tiene por ejemplo El Salvador, en donde las remesas representan cerca del 30% de la economía nacional o el Estado de Michoacán en donde dicha proporción se va al 10%. Sin embargo, el efecto de las remesas en las diversas comunidades y/o municipios puede ser considerablemente grande.

La llegada de remesas al territorio veracruzano ha tenido múltiples efectos en la economía de las familias que las reciben y sus comunidades, además de los efectos directos de las remesas, existen una serie de efectos indirectos en las comunidades, debido a que las familias que reciben las remesas compran diversos productos en sus comunidades.

4. Metodología

Para analizar la relación entre migración y desarrollo humano en el Estado de Veracruz, se utilizaron los municipios en que está dividido Veracruz. La idea es analizar si la gente migra de los municipios con menor desarrollo. A continuación se explican cada una de las variables:

Índice de migración (IM): Porcentaje de la población municipal de 5 años y más que vivían en los Estados Unidos en 2005 (IM), es un índice que muestra la presencia de los municipios con la mayor cantidad de migrantes en relación a su población. El dato fue calculado a partir del Censo Población y Vivienda 2010.

Porcentaje de la población municipal que tiene acceso a algún sistema de salud en relación a la población total municipal en 2010 (sal). El dato fue calculado a partir del Censo Población y vivienda 2010.

Tasa de participación municipal (TP): muestra el porcentaje de la población que trabaja en relación a la población que está en edad de trabajar en el municipio. El dato fue tomado del Censo Población y vivienda 2010.

Población municipal de 6 a 14 años que sabe leer y escribir (edu): muestra el porcentaje de personas entre 6 y 14 años que sabe leer y escribir. El dato fue tomado del Censo Población y vivienda 2010.

Índice de Desarrollo Humano Extendido (IDHE). Se construyó con las variables de salud, tasa de participación y educación de la siguiente manera:

$$IDHE = \left(\left(\frac{1}{3} \right) * (sal) \right) + \left(\left(\frac{1}{3} \right) * (TP) \right) + \left(\left(\frac{1}{3} \right) * (edu) \right)$$

Cuando IDHE toma valores cercanos a 0 significa que el nivel desarrollo municipal es muy bajo, mientras que cuando toma valores cercanos a 1 el nivel de desarrollo municipal es alto.

Porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) en el sector primario en relación a la PEA total municipal (pripea): muestra el porcentaje de la PEA que se dedica a actividades primarias en relación a la PEA municipal para el 2010. El dato fue tomado del Censo Población y Vivienda 2010.

El modelo a desarrollar, sería el siguiente:

$$IM = c + \beta_1 IDHE \dots (1)$$

El modelo (1) muestra la relación en migración internacional y desarrollo, sin incluir sus componentes. Se esperaría que el valor de β_1 fuera negativo, debido a que de esa forma los municipios de donde estaría migrando más la gente serían los de menor desarrollo humano.

Si se utilizan los componentes IDHE, el modelo sería:

$$IM = c + \beta_1 sal + \beta_2 TP + \beta_3 edu \dots (2)$$

El modelo (2) muestra la relación entre migración y desarrollo humano. Concretamente muestra cómo afectan cada una de los componentes del IDHE a la migración internacional en los municipios veracruzanos. Se espera que β_1, β_2 y β_3 tuvieran valores negativos, debido a que estaría migrando la gente de los municipios con menor nivel de salud, educación y de empleo.

Adicionalmente se añadió a (2) la variable pripea, con lo que el modelo queda:

$$IM = c + \beta_1 sal + \beta_2 TP + \beta_3 edu + \beta_4 pripea \dots (3)$$

El modelo (3) muestra la relación entre migración y desarrollo, además se incluye la dependencia de los municipios de la PEA del sector primario. Es de esperar que β_4 fuera positivo, partiendo de

la idea de Córdoba, Nuñez y Skeritt (2008), que señalan que la migración de algunos poblados del centro de Veracruz, se debe en parte a la crisis que hubo en el sector primario.

5. Resultados

Como variable dependiente se utilizó al índice de migración, que muestra el porcentaje de personas que vivían en los Estados Unidos en el 2005 en relación a la población municipal, entre más alto es el porcentaje significa en dicho municipio han llegado más remesas en el pasado. La siguiente gráfica muestra el IM para los 212 municipios veracruzanos: (Gráfica 1)

Es de resaltar que existen varios municipios con un IM muy grande, mientras que para otros es muy cercano a 0. La tabla 3 muestra a los 10 municipios veracruzanos con el mayor y menor IM. En la parte más alta se encuentran municipios que tradicionalmente se han caracterizado por tener población en los Estados Unidos, tales como Yecuatla, Juchique de Ferrer, Alto Lucero y Landero y Coss, mientras que los municipios que están en la parte de la tabla más baja se encuentran muy lejos del IM del promedio estatal. (Tabla 3)

Como variables independientes se utilizaron a los componentes del IDHE, al mismo IDHE y a la PRIPEA. En la siguiente gráfica se muestra el IDHE para los municipios veracruzanos para el año 2010. Se observan varios picos hacia abajo, lo que denota el bajo desarrollo humano en ciertos municipios veracruzanos. (Gráfica 2)

La tabla 4 muestra a los municipios veracruzanos con mayor y menor IDHE. En la parte de arriba se encuentran municipios que tienen una alta tasa de participación económica, con altos niveles de cobertura de salud y una alta tasa de personas de entre 6 y 14 años que saben leer y escribir. Los municipios que se encuentran en la parte más alta son Nanchital, Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste, Acula, Tlacotalpan, Teocelo, Veracruz, Orizaba, Medellín, Boca del Río y Poza Rica. En la parte más baja se encuentran municipios como Landero y Coss (un alto IM) y el último es Tehuipango, muy lejano al penúltimo municipio y al promedio estatal.

La gráfica 3 muestra el porcentaje de la PEA del sector primario en relación a la PEA municipal para los 212 municipios veracruzanos. Existe una gran variabilidad, debido a que hay municipios que dependen más del sector primario.

La tabla 5 muestra que los municipios que más dependen del sector primario son Mixtla de Altamirano, Zentla, Tepatlaxco, etc. Por otro lado, los municipios que menos dependen del sector primario son algunas ciudades grandes como Xalapa, Veracruz, Coatzacoalcos, etc.

Los resultados de de los modelos 1, 2 y 3 se muestran en la tabla 6. El modelo (1) muestra que existe una relación negativa entre la migración y desarrollo humano entre los municipios veracruzanos. Los resultados de (1) muestran que en el Estado de Veracruz migran personas de los municipios con menor desarrollo humano.

El modelo (2) muestra los componentes del IDHE y su relación con el IM. Existe una relación negativa entre mayor cobertura de servicios de salud y la migración por municipio, es decir, estarían migrando las personas de los municipios en donde la cobertura de salud es la más baja del Estado de Veracruz. Del modelo (2) se puede considerar que uno de los determinantes de la migración municipal es la falta de cobertura de salud, los migrantes se estarían moviendo a los Estados Unidos en búsqueda de recursos económicos que les sirva para pagar la salud de sus familiares y de ellos mismos cuando regresen. Otra conclusión del modelo (2) es que los municipios con los menores niveles en las tasas de participación, es decir, municipios en donde el porcentaje de personas que trabajan (en relación a la población que está en edad de trabajar), tienen los mayores niveles de migración, por lo tanto, la falta de oportunidades de trabajo podría ser un incentivo para que la gente migre. (Tabla 6)

La educación tiene una relación positiva con la migración municipal. El modelo (2) muestra que los municipios con altos porcentajes de personas de 6 a 14 años que saben leer y escribir son los que presentan los mayores niveles en el IM. La lógica de esta relación podría venir de que la migración se da en lugares en donde los niños van a la escuela para que las familias puedan conseguir apoyos sociales.

La regresión (3) se añade una variable de dependencia del sector primario (PRIPEA). Se encuentra una relación positiva entre migración y dependencia del sector primario, es decir, los municipios con un mayor IM son a su vez lo que en mayor medida dependen laboralmente del

sector primario. El hecho de que en un municipio la PEA del sector primario sea una proporción muy alta de la PEA municipal, genera las condiciones para que la gente migre, principalmente por la fragmentación en que se encuentran las actividades primarias, lo que ocasiona que no sea un negocio con altas ganancias.

Conclusiones

La migración en Veracruz ha estado aumentando en la última década, además de que los costos para el envío de las mismas se han reducido, por lo que la cantidad de remesas que ha llegado a los municipios veracruzanos se han incrementado considerablemente. El objetivo fundamental del texto fue establecer si los municipios con el menor nivel de desarrollo son a su vez los que más expulsan gente a los Estados Unidos. A partir de los resultados del texto, podemos establecer que existe una relación negativa entre migración y desarrollo humano para los municipios veracruzanos en el 2010. De esta forma, el incentivo para migrar en Veracruz es el bajo nivel de desarrollo que hay en los municipios.

Existe una relación negativa entre tener un sistema de salud y la migración, es decir, los municipios con los menores porcentajes de cobertura de salud son los que tienen los mayores índices de migración, lo mismo sucede con la relación entre tasas de participación laboral y migración, migran más de los municipios con menor empleo. La falta de cobertura de salud y un bajo empleo municipal son determinantes para que se dé la migración. La variable educación de niños tiene una relación positiva con la migración, de tal forma, que estarían migrando las personas de los municipios donde existe un alto porcentaje de niños que saben leer y escribir, debido a que los programas sociales, como oportunidades, premia económicamente a las familias con bajos ingresos que tienen a sus niños estudiando. Sin embargo, en este punto es importante señalar, que la causalidad podría ir de migración a educación, es decir, lo que causa que haya municipios con altos porcentaje de niños que saben leer y escribir es la migración, debido a que los padres que están en los Estados Unidos envían dinero a sus familiares que sirve para que los niños puedan ir a la escuela.

Otro de los resultados encontrados es que los municipios con mayor dependencia laboral del sector primario tienen altos índices migratorios. La lógica detrás de la relación anterior es que las actividades agropecuarias veracruzanas están dejando de ser una alternativa de desarrollo en los municipios, debido a que las unidades productivas de dicho sector están constituidas por una gran cantidad de pequeñas propiedades de tierra, lo que ocasiona que no se pueda tener economías de escala que permitan reducir el costo medio de producción. El migrante se estaría saliendo de los municipios dependientes del sector primario, debido a que el salario esperado en los Estados Unidos es mayor a lo que obtendrían por realizar actividades en dicho sector.

Si el objetivo del gobierno veracruzano es reducir la migración hacia los Estados Unidos, debería invertir más en salud en los municipios con las menores coberturas de servicios de salud. En este sentido el Seguro Popular podría ser un instrumento que generaría incentivos a que las personas dejaran de migrar hacia los Estados Unidos. El esfuerzo se debería de concentrar en 10 ó 20 municipios con las menores coberturas de salud.

El programa Oportunidades estaría generando los incentivos para que la gente migre, debido a que el dinero sirve como un seguro para que el migrante se pueda ir y dejar a la familia con ingreso, además de que cuando los adolescentes terminan el bachillerato se van los Estados Unidos, ocasionando que se vaya un valioso capital humano que ha sido pagado con recursos públicos mexicanos, que es aprovechado en el extranjero. Por lo tanto, el programa de Oportunidades se debe de reformular, para que sirva como una fuente de desarrollo local, a través de créditos para negocios en específico.

El gobierno del Estado de Veracruz debería de fomentar el empleo de ciertos grupos que se encuentran en la Población Económicamente No Activa. Tales grupos, son las amas de casa y los jóvenes, que al no encontrar trabajo en un determinado tiempo dejan de buscarlo y deciden migrar.

Una alternativa para que dejen de migrar personas de municipios que dependen del sector primario, es que las extensiones territoriales de las unidades de producción sean más grandes, para que se puedan hacer economías de escala y el campo sea un negocio por la reducción del costo medio.

Referencias bibliográficas

- Adams, R. & Page, J., 2003. International Migration, Remittances and Poverty in Developing Countries, World Bank Policy Research Working Paper 3179.
- Adams, R. & Page J., 2005. Do International migration and Remittances Reduce Poverty in developing Countries?. *World Development*, 33 (10), pp. 1645-1669.
- Chami, R., Fullenkamp, C., & Jahjah. S., 2005. Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?. *IMF Staff Papers*, 52 (1), pp. 55-81.
- Chen, S. & Ravallion, M., 2010. The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. *The Quarterly Journal of Economics*, 125 (4), pp. 1577-1625.
- Cordoba, R., Nuñez, C. & Skeritt, D., 2008. Migración Internacional, Crisis agrícola y transformaciones culturales en la región central de Veracruz. Distrito Federal: Plaza y Valdez Editores.
- Giuliano, P., & Ruiz-Arranz, M., 2009. Remittances, financial development, and growth. *Journal of Development Economics*, 90 (1), pp. 144-152.
- MacEwan, A., 2010. El significado de la pobreza: cuestiones de distribución de poder. *Investigación Económica*, 69 (2), pp. 15-56.
- Pérez, M., 2003. Migración internacional, remesas y desarrollo: estudio de caso de la cabecera municipal del Alto Lucero, Veracruz. 1995-2000. Tesis de Licenciatura en Economía, Universidad Veracruzana.
- Sen, A., 2001. *El nivel de vida*. Madrid: Editorial Complutense.
- Skeldon, R., 2002. *Migration and Poverty*. *Asia-Pacific Population Journal*, 17 (4), pp. 67-82.
- Vogler, M. & Rotte, R., 2000. The effects of development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence. *Population economics*, 13 (3), pp. 485-508.

Tabla 1. Relaciones entre migración, desarrollo humano y remesas	
Desarrollo Humano (1)-----	Migración (2)
Remesas(3)	
I. (1) causa (2)	
II. (2) crea (1)	
III. (3) aumenta el(1)	

Fuente: elaboración propia con base en [Skeldon \(2002\)](#)

Tabla 2. % de Remesas que recibe cada Estado en relación al nivel nacional		
Estados/ Años	1995	2011*
Michoacán de Ocampo	16.2	9.86
Guanajuato	10.2	9.44
Jalisco	12.7	8.27
México	4.4	7.34
Puebla	4.8	6.50
Oaxaca	4.3	6.07
Veracruz-Llave	2.1	5.77

Fuente: CONAPO, * al segundo trimestre del 2011

Gráfica 1. Índice de Migración por municipios veracruzanos para el 2010

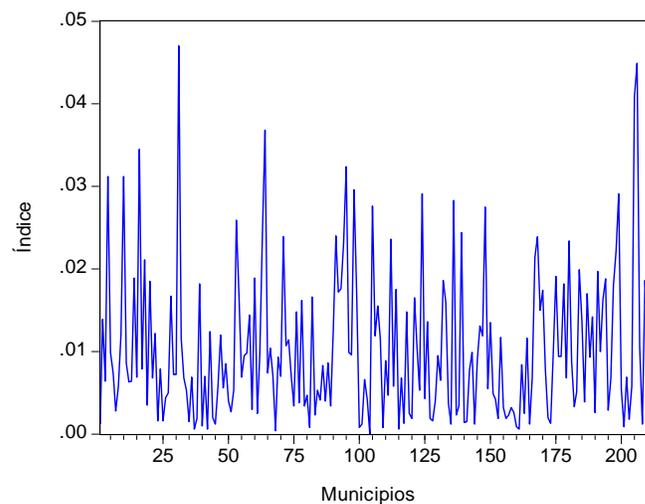


Tabla 3. Municipios con mayor y menor IM del Estado de Veracruz y promedio estatal para el año 2010	
Carrillo Puerto	0.04701
Yecuatla	0.04486
Yanga	0.04091
Cuitláhuac	0.03682
Apazapan	0.03451
Juchique de Ferrer	0.03241
Alto Lucero de Gutiérrez Barrios	0.03122
Actopan	0.03116
Landero y Coss	0.02965
Omealca	0.02913
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.00857
Las Minas	0.00080
Mecatlán	0.00080
Izhuatlán de Madero	0.00079
Zozocolco de Hidalgo	0.00068
Chalma	0.00063
Tantoyuca	0.00063
Chinampa de Gorostiza	0.00060
Miztla de Altamirano	0.00056
Filomeno Mata	0.00037
Magdalena	0.00000

Fuente: elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010

Gráfica 2. Índice de Desarrollo Humano Extendido para los municipios veracruzanos 2010

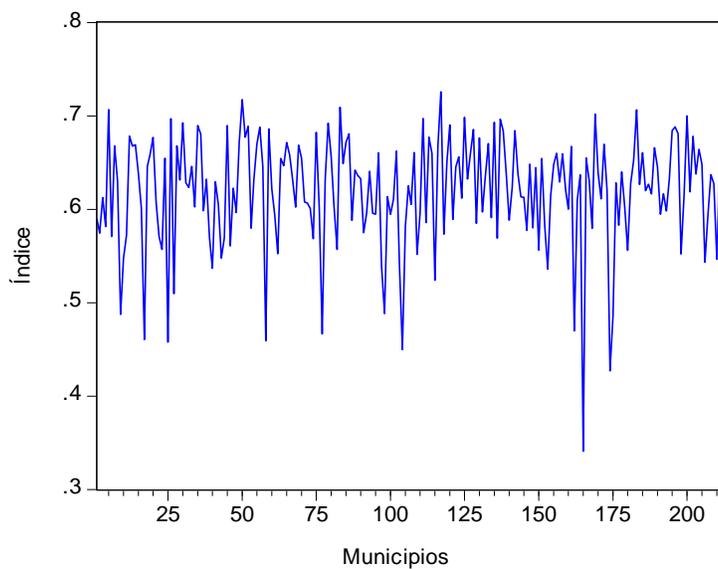
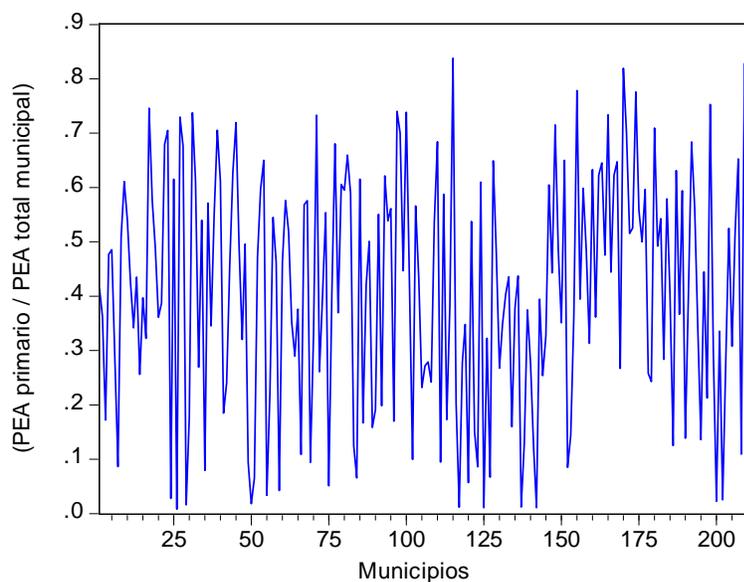


Tabla 4. Municipios con mayor y menor IDHE en el Estado de Veracruz y promedio estatal, 2010.	
Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	0.72576
Coatzacoalcos	0.71757
Ixhuatlán del Sureste	0.70905
Acula	0.70663
Tlacotalpan	0.70639
Teocelo	0.70192
Veracruz	0.69994
Orizaba	0.69844
Medellín	0.69710
Boca del Río	0.69685
Poza Rica de Hidalgo	0.69636
Veracruz de Ignacio de la Llave	0.64188
Landero y Coss	0.48831
Alpatlahúac	0.48747
Texhuacán	0.48592
Tatahuicapan de Juárez	0.46968
Llamatlán	0.46658
Aquila	0.46040
Coscomatepec	0.45930
Benito Juárez	0.45786
Magdalena	0.44972
Texcatepec	0.42713
Tehuipango	0.34093

Fuente: elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010

Gráfica 3. PEA del sector primario en relación a la PEA total municipal



Mixtla de Altamirano	0.8377
Zentla	0.8281
Tepatlxco	0.8194
Zontecomatlán de López y Fuentes	0.8090
Soteapan	0.7786
Texcatepec	0.7760
Uxpanapa	0.7530
Aguila	0.7457
La Perla	0.7400
Las Minas	0.7384
Estado de Veracruz	0.2412
Banderilla	0.0278
Xalapa	0.0252
Veracruz	0.0227
Coatzacoalcos	0.0183
Camerino Z. Mendoza	0.0160
Poza Rica de Hidalgo	0.0120
Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	0.0116
Orizaba	0.0109
Río Blanco	0.0108
Boca del Río	0.0081

Fuente: elaboración propia con base en Censo de Población y Vivienda 2010

Variables Independientes	Variable dependiente = Índice de Migración		
	(1)	(2)	(3)
Constante	0.0242 *	0.0064	-0.0237**
IDHE	-0.0226**		
SAL		-0.0041 *	-0.0113*
TP		-0.0343**	-0.0068
EDU		0.0344*	0.0466*
PEA en el sector primario (%)			0.0001*
N	212	212	212
R2	0.0219	0.0869	0.1402
F-Est.	4.72	6.59	8.44

*significativas al 1%

**significativa al 5%

La sociedad y los humedales, servicios ecosistémicos para salvaguardar la vida y la economía

Patricia Moreno-Casasola¹²

Somos la última generación de humanos que tiene la oportunidad de revertir y mitigar los efectos del cambio climático.

Vitousek, 1994.

Abstract

Este trabajo describe los servicios ambientales que brindan los humedales, destacando el deterioro y la pérdida de éstos ecosistemas y sus servicios, lo cual se espera que empeore por los efectos del cambio climático. Esta situación aumenta el riesgo de la población, en especial de aquella que se ubica en la zona costera o cerca de los cuerpos de agua. En este contexto, se propone el uso de los instrumentos legales existentes como son: la legislación ambiental, el ordenamiento ecológico del Estado de Veracruz y los planes urbanos.

Se sugiere generar políticas que promuevan la conservación y restauración de los humedales y sus servicios, así como incentivos para las buenas prácticas de manejo. Para ello se requiere que las autoridades ambientales estatales y federales, junto con la Cámara de Diputados impulsen esta propuesta, trabajando en conjunto con los ciudadanos, ya que el cambio climático afecta a todos y se están incrementando los riesgos, ya que muchas decisiones no toman en cuenta el ambiente.

¹² Dra. en Filosofía, Universidad de Uppsala, Suecia. Investigador Titular C. patricia.moreno@inecol.edu.mx

Introducción

Los humedales son ecosistemas de gran importancia para el ser humano. Todas las culturas han buscado fuentes de agua para establecerse y para obtener su alimento, ya que una de las características de los humedales es su alta productividad. Ejemplo de ello son los olmecas, cuya civilización surgió en las planicies costeras inundables del sur de Veracruz y Tabasco, en el centro del Golfo de México, zona intensamente irrigada por los numerosos afluentes de los ríos Papaloapan, Coatzacoalcos y Tonalá. Los aztecas se establecieron sobre un lago y una buena parte de su agricultura estuvo ligada al uso de humedales, desarrollando un sistema de cultivo muy ingenioso, las chinampas, que aprovechaban la fertilidad de los humedales. También hay reportes de la presencia de canales en el sur de Quintana Roo y Río Candelaria y sus tributarios, pertenecientes a la cultura maya lo cual implica un manejo de los humedales.

Los humedales se forman en la mayoría de los casos cuando hay un clima en el que hay suficiente lluvia o hay una geomorfología que permite la acumulación de agua (Mitsch y Gosselink, 2000). La inundación transforma la geoquímica del suelo (pasa de ser un medio aerobio a un medio anaerobio y se establecen procesos de obtención de energía distintos), todo lo cual condiciona el tipo de plantas que se establecen, favoreciendo la presencia de plantas acuáticas o hidrófitas.

El territorio veracruzano.

Tiene un extenso litoral, con más de 745 km, siendo el más largo del Golfo de México y el quinto a nivel nacional. Su superficie estuarina y lagunar alcanza las 171,468 ha, lo cual lo coloca también en el quinto lugar. Está formado por una extensa planicie costera (la parte más estrecha mide aproximadamente 30 km y la más ancha algo más de 200 km) bordeada de norte a sur por la planicie del Altiplano mexicano y por las elevaciones de la Sierra Madre Oriental. A la altura de los municipios de Alto Lucero y Actopan, la planicie se ve interrumpida por el cruce de otro conjunto de elevaciones formadas por el Eje Neovolcánico Transversal. Cerca de la costa surgen dos nuevas irrupciones en las tierras bajas, la sierra de Otontepec en la zona norte y la Sierra de los Tuxtlas en el sur. La mayor superficie de humedales en Veracruz se encuentra sobre la

planicie costera. Está asociada a las zonas bajas y a los grandes ríos, algunos de los cuales se desbordan formando extensas zonas inundables como en el caso del Río Papaloapan, Río Coatzacoalcos, Río Pánuco y Río Tecolutla. Así, una gran parte del territorio veracruzano se ubica sobre tierras bajas, con altitudes menores a 50 msnm.

Veracruz está formada por una extensa planicie costera bordeada por las alturas de la Sierra Madre Oriental. CONAGUA ha calculado que la Región Hidrológica Centro Golfo, a la que pertenece Veracruz, aporta el 26.7 % del agua de escurrimiento de las zonas altas que fluye hacia las tierras bajas y finalmente hacia el mar. Además, es un territorio con un clima cálido donde la lluvia oscila desde los 1200 hasta más de 3000 mm al año. La figura 1 muestra una imagen del territorio veracruzano donde se aprecia esta conformación geográfica y un mapa mostrando las superficies ubicadas a menos de 50 msnm (que abarcan 27,874 km², es decir 39 %), entre 50 y 100 msnm (12,279 km², 18 %), entre 100 y 150 msnm (7,076 km², 10 %) y por arriba de los 150 msnm (22,918 km², 33 %).

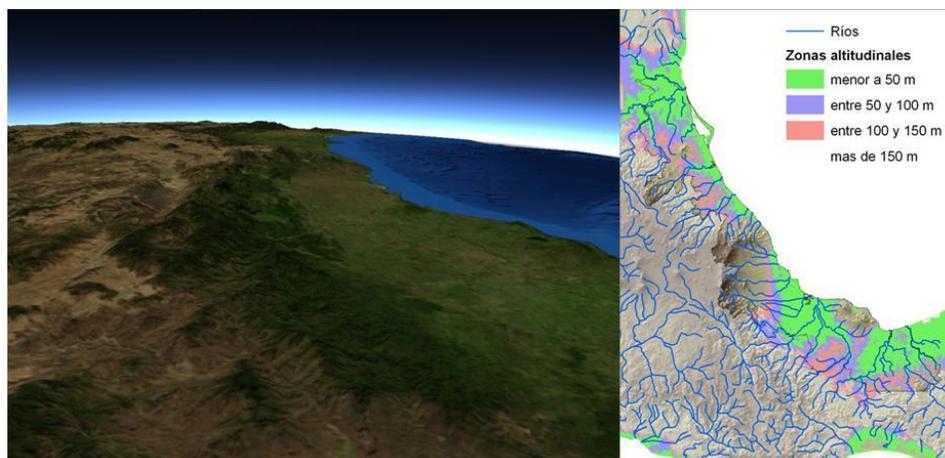


Figura 1. Imagen satelital mostrando la extensión y disposición de las tierras bajas de la planicie costera y las tierra altas de Veracruz (Shuttle Radar Topography Mission, febrero 2000). El mapa muestra la superficie que ocupan los territorios a distintos metros sobre el nivel del mar.

Los humedales ocupan 2.22% de la superficie estatal. De ésta, el manglar cubre 42,369 ha (0.59% de la superficie), y el conjunto de humedales herbáceos conocidos como popales y tulares 105,430 ha (1.48%), los bosques y selvas riparios a la orilla de los ríos 1,284 ha (0.02%), los

humedales halófitos tolerantes a la presencia de altas concentraciones de sal 20,564 ha (0.29%) y las dunas costeras 16,291 ha (0.23%). Más de la mitad de los manglares se distribuyen en los municipios de Alvarado, Tamiahua, Tuxpan y Acula, mientras que los municipios con mayor extensión de humedales herbáceos son Minatitlán, Alvarado, Pánuco, Cosoleacaque, Las Choapas, Ixmatlahuacan, Hidalgotitlán y Tierra Blanca (Figura 2).

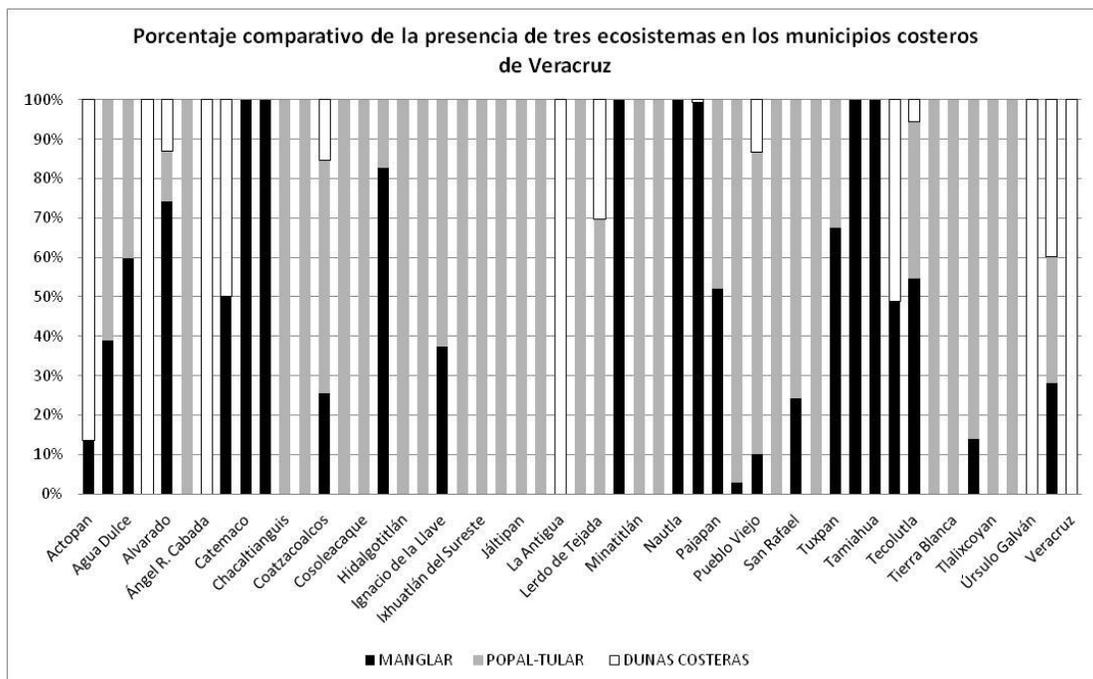


Figura 2. La figura muestra los porcentajes comparativos de la presencia de tres ecosistemas costeros (manglares, humedales herbáceos de agua dulce como popales-tulares y dunas costeras) en los municipios que conforman la zona costera de Veracruz (sensu SEMARNAT). La superficie total de cada uno de estos ecosistemas en el municipio fue acumulada para alcanzar un 100%. Puede apreciarse la predominancia de los humedales herbáceos. Los manglares aparecen en negro, los humedales de agua dulce en gris y las dunas en blanco.

En nuestro país los humedales representan el 6.52% del territorio (128,123.91 km²). Se ha calculado que el país ha perdido o degradado 62% de sus humedales (datos no publicados). Veracruz tiene una gran riqueza en tipos de humedales e incluyen desde las lagunas costeras someras con sus pastizales marinos, marismas, manglares y espartales, humedales herbáceos de agua dulce (popales, tulares, carrizales, vegetación flotante y sumergida), palmares y selvas inundables, entre otros. La figura 3 muestra la distribución de humedales costeros en los

municipios de las zonas bajas de Veracruz. Aparece el dato de la superficie que cubren actualmente y la que han perdido. Puede verse que en algunos municipios (Isla, Hueyapan de Ocampo, Juan Rodríguez Clara, Carlos A. Carrillo, Tlacojalpan, Saltabarranca, Temapache) se ha perdido más del 95%, mientras que otros como Tuxpan, Catemaco, Tecolutla, Cosoleacaque, Tamalín han perdido menos del 15%.

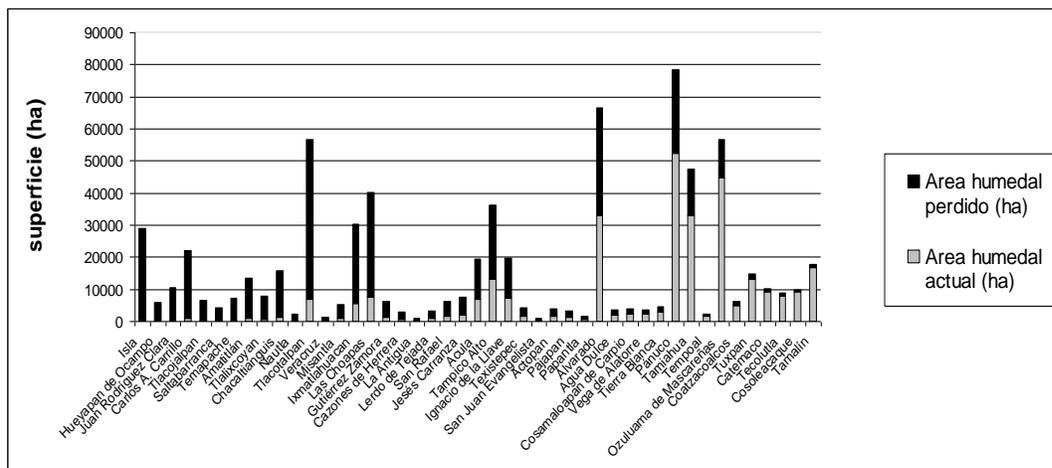


Figura 3. Superficie (en hectáreas) total de humedales en los municipios de la zona costera, indicando en negro la superficie de estos ecosistemas que se ha perdido.

¿Qué son los humedales y cómo funcionan?

Los humedales son ecosistemas que deben tener uno o más de los siguientes tres atributos: a) el suelo o sustrato no está drenado de manera temporal o permanente, es decir está saturado con agua; b) presenta una lámina o capa de agua poco profunda o agua subterránea próxima a la superficie del terreno, ya sea permanente o temporal; c) al menos periódicamente, el terreno debe mantener predominantemente una vegetación acuática o hidrófita. Abarcan muchos tipos de vegetación distintos e incluyen las ciénagas y pantanos. Varían en función de su origen, tamaño, localización geográfica, régimen hidrológico, química, características de la vegetación, del suelo y de los sedimentos, desde una hectárea hasta miles, desde sistemas sumamente productivos hasta los muy pobres. Conforman una gran variedad y riqueza de comunidades vegetales con distinta composición, formas de crecimiento y estructura. Con frecuencia se les considera como un sólo

tipo de ecosistema, comparable a los bosques o pastizales, pero esto no es así. Los humedales agrupan gran parte de la variabilidad ambiental que se puede encontrar entre los ecosistemas más secos tierra adentro y forman una serie de tipos, que de manera general, son comparables, difiriendo principalmente en su grado de humedad o inundación (Wheeler et al. 2002).

La hidrología es el principal factor ambiental que determina y afecta a los humedales, y cuando están cerca de la costa, la salinidad es otro factor que produce heterogeneidad ambiental. Los distintos tipos de humedales varían en su composición florística y en su estructura, pero también en su hidroperiodo. Este componente es una de las características vitales de los humedales para su permanencia, establecimiento, regeneración, sucesión y procesos ecológicos. El hidroperiodo o régimen hidrológico del humedal es el patrón estacional del nivel del agua, resultado del balance entre las entradas y salidas de agua, la geomorfología del humedal y el suelo. Se define por su duración (tiempo que permanece la inundación), frecuencia (el número de veces que se inunda en un tiempo dado), la profundidad que alcanza y la época de inundación. Es la firma del humedal y nos permite identificarlo. El nivel del agua generalmente fluctúa, aún en aquellos casos en que el humedal permanece inundado todo el año. Estas fluctuaciones pueden ser estacionales, diarias, semidiarias (en función de las mareas) o impredecibles. Es importante resaltar que muchos potreros de las tierras bajas fueron o aún siguen siendo humedales.

Beneficios que proporcionan los humedales a la sociedad

Recursos

Los humedales proporcionan recursos de manera directa e indirecta. En el primer caso está la miel, la caza, plantas útiles comestibles o medicinales, fibras, materiales de construcción, y el más importante, agua dulce. De manera indirecta, su productividad aporta nutrientes a cuerpos de agua vecinos llevando a un incremento en las pesquerías o bien a las zonas que se inundan, siendo el caso más conocido el del desborde del Nilo. Debido a esta fertilidad de sus suelos, muchas veces han sido transformados para llevar a cabo actividades productivas como la siembra de arroz o la cría de ganado bovino.

Servicios ambientales

Los humedales también prestan servicios ambientales de gran valor para la sociedad. El recurso más importante es el agua potable, base del desarrollo y de una buena calidad de vida, y que lamentablemente cada vez es más escaso. Hoy en día un litro de agua potable embotellada tiene un valor mayor en el mercado que un litro de gasolina.

Los servicios ambientales son aquellas condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los forman, mantienen y satisfacen la vida del ser humano. Estos servicios son proporcionados por todos los ecosistemas en mayor o menor grado e incluyen el mantenimiento de todas las especies de plantas y animales, que representan una parte importante tanto de la economía familiar como de la economía mundial.

- protección de inundaciones, tormentas y huracanes y control de inundaciones
- protección de los mantos freáticos costeros, evitando su salinización.
- dilución de contaminantes, purificación del agua y protección de la calidad del agua (coliformes, herbicidas, etc.)
- fertilización de las lagunas costeras y del suelo de inundación
- almacenamiento de carbono
- recreación y disfrute de la naturaleza, su flora y su fauna

En Veracruz, Campos *et al.* (en prensa) han calculado que una selva inundable almacena entre 556 y 834 l/ m², y los humedales herbáceos (popales) una cantidad similar (687 a 880 l/m²). Esto significa que esta agua, en lugar de correr hacia predios vecinos, se acumula en el suelo y se va filtrando lentamente. Travieso-Bello *et al.* (2005) encontraron que un humedal conservado filtra el agua que contiene, hacia el subsuelo, a mayor velocidad (de la que se da en un humedal con ganado) por lo que rápidamente puede volver a rellenar sus poros con agua y seguir proveyendo esta función. Por ello, los humedales ayudan a contener el agua de inundación y sirven de protección contra estos fenómenos. Estos humedales también juegan un papel muy importante en la captura de carbono, 52 k/m² y 31 k/m² respectivamente. Este servicio ayuda a reducir la presencia de uno de los gases de invernadero más importantes que inciden en el cambio que se está produciendo en las condiciones climáticas. También se ha visto que las plantas nativas de estos humedales adsorben mayor proporción de los herbicidas en el suelo que otras

especies como los pastos africanos forrajeros introducidos para la cría de ganado en humedales (Cejudo *et al.* 2008). Además el número de colonias de coliformes presentes en el agua que atraviesa un humedal se reduce muchísimo al emerger del humedal. De esta manera ayudan a limpiar y filtrar el agua proporcionando depósitos de agua superficiales y subterráneos de mejor calidad. Como puede verse, todas estas funciones de los humedales, representan servicios ambientales que ayudan a proteger y mejorara la salud y calidad de vida de los pobladores.

Desde el punto de vista económico, diversos autores han asignado un valor económico situando a los diversos tipos de humedales entre los más altos en comparación con otros ecosistemas. Estos cálculos se han hecho tomando en cuenta los servicios ambientales que estos ecosistemas proporcionan desde pesquerías hasta contención de inundaciones. Los valores oscilan entre \$9,900 dólares/ha/año para manglares, \$19,580 para humedales de agua dulce en las planicies de inundación \$22,832 dólares/ha/año para estuarios (Aburto-Oropeza *et al.* 2008, Costanza *et al.* 1997, Martínez *et al.* 2007).

El problema: Vivir en la planicie costera pensando que se vive en el altiplano

Los municipios ubicados en las tierras bajas y en territorios con litorales, tienen ventajas y desventajas sobre los de tierra adentro. Si se sabe vivir y se toman las decisiones acorde con el ambiente donde se vive, las ventajas predominan. Si en las zonas bajas se toman decisiones, sin considerar la interacción con el mar, con el agua dulce que fluye hasta las zonas bajas y con los eventos meteorológicos que afectan a la costa, y en función de las condiciones particulares del terreno en cuestión, el riesgo se incrementa y tanto las poblaciones como sus posesiones tendrán que enfrentarse a constantes catástrofes sociales y económicas (Moreno-Casasola *et al.* 2006).

Las inundaciones por desborde de ríos son amenazas que ponen en riesgo a los seres humanos así como a las comunidades de plantas y animales. Las comunidades vegetales que se inundan frecuentemente por desborde de ríos están formadas en general por distintos tipos de humedales, aunque algunos de ellos solo se inundan cada varios años y den la impresión de ser comunidades terrestres. A lo largo de miles y miles de años, las especies que componen estos ecosistemas están

adaptadas a la inundación y la toleran, aunque muchos de sus individuos sufran daños, se recuperan. Por ello pueden jugar el papel de salvaguardar otros ecosistemas más terrestres, así como a los asentamientos humanos.

Las poblaciones humanas que se establecen en zonas de humedales, a diferencia de las comunidades terrestres, no están adaptadas a estas condiciones de inundación, por lo que son sumamente vulnerables. El problema no es la inundación, un fenómeno natural y recurrente, sino la afectación a las personas, por encontrarse en zonas riesgosas. Mientras más riesgoso es el sitio, más vulnerables son las personas y sus propiedades.

Algo similar ocurre con las marejadas. Estas son inundaciones costeras asociadas a sistemas atmosféricos de baja presión (huracanes y tormentas tropicales). Se producen principalmente por los vientos que empujan la superficie del mar haciendo que el agua se eleve por encima del nivel normal del mar, formando olas de gran altura. Causan mayores daños cuando se producen en el momento de marea alta ya que se conjuntan los efectos de ambos fenómenos. La mayor marejada ciclónica fue producida por el Ciclón Mahina de 1899, que provocó un aumento de hasta 13 metros en la Bahía de Bathurst, Australia. En los Estados Unidos, la marejada ciclónica más grande medida, fue provocada por el Huracán Katrina, en 2005, que produjo un aumento de 9 metros en la población de Bay St. Louis, Misisipi (http://es.wikipedia.org/wiki/Marejada_ciclonica).

De nuevo, las zonas costeras son áreas en las cuales las playas, dunas y humedales como los manglares prestan servicios ambientales de protección al litoral. Sin embargo, hoy en día han sido fuertemente transformados por actividades productivas y desarrollos urbanos y turísticos, incrementando la vulnerabilidad de los pobladores asentados en estas áreas. Ejemplo de ellos son los daños que se han producido en Cancún y que se seguirán produciendo debido a la mala planificación.

Un último fenómeno que vale la pena comentar es la pérdida de tierra en los deltas de los ríos. Los humedales en las planicies de inundación de los ríos y en los deltas guardan una estrecha relación con el funcionamiento y desborde del río. La historia del Nilo es una muestra de ellos. El desbordamiento no solamente llevaba nutrientes y fertilizaba los terrenos que inundaba, sino que también tomaba y aportaba sedimentos. Muchos de estos sedimentos llegan hasta las zonas más

bajas del delta, se van acumulando sobre el suelo y las raíces, tallos y hojas de las plantas los estabilizan y hacen que el nivel del suelo se mantenga. Es decir la acumulación de sedimentos y materia orgánica producida por la vegetación compensa las pérdidas por subsidencia, es decir hundimiento. Este fenómeno de subsidencia ha sido muy estudiado en el delta del Río Mississippi en Estados Unidos, donde se han registrado importantes pérdidas de humedales (y de terrenos), haciendo los asentamientos humanos como Nueva Orleans más vulnerables. Esta situación se está dando ya en Tabasco y en Veracruz, sus playas y dunas, formados por los sedimentos transportados por los ríos constituyen la protección más importante contra este fenómeno.

Ya hemos transitado 10% del nuevo siglo y seguimos repitiendo la historia y los errores de otros países. El Río Mississippi en Estados Unidos produjo grandes inundaciones y desde principios del siglo XX (Barry, 1997), se aplicaron técnicas de ingeniería para enderezar el cauce, desviarlo mediante compuertas, construir bordos, entre otros. Estas obras redujeron las inundaciones así como la cantidad de sedimentos que el río acarrea al retornar a su cauce. La consecuencia de estas acciones fue el hundimiento de los humedales que formaban el delta del río, eliminándose así la protección que brindaban a la ciudad de Nueva Orleans y colocándola en una situación de alto riesgo frente a los huracanes. El huracán Katrina produjo un gran daño cuantificado en pérdidas humanas y materiales. Así mismo, los bordos crearon un sentimiento de falsa seguridad y las personas construyeron e invirtieron a los lados pensando que nunca más se inundarían. Los años recientes han mostrado cuan equivocados estaban.

Procedencia del agua de los humedales

Una cuenca es un área de la superficie de la tierra que colecta y drena agua que llega por precipitación y nieve hacia una salida común, escurriendo a través de un cuerpo de agua dulce usualmente en forma de río. Todos los humedales de agua dulce están asociados a una cuenca, pues es ésta la que les provee de agua. Este líquido se va acumulando en aquellas superficies que tienen una forma que permite la acumulación (hondonada, depresiones, canales) o bien en superficies planas por donde transita lentamente.

El agua, tanto en el parteaguas como al escurrir por el suelo, llega hasta los ríos, pero también se puede filtrar en el suelo recargando el manto freático. En las cuencas los flujos subterráneos y superficiales fluyen en una misma dirección, cuenca abajo, y se van uniendo a la red de escurrimientos. Conforme llega a las planicies costeras se transforma en ríos que desembocan en las lagunas o directamente en el mar, pero también alimentan al manto freático que fluye también hacia el océano, por el subsuelo. En La Mancha, Actopan, se llevó a cabo un estudio para evaluar el presupuesto de agua de un humedal herbáceo de agua dulce a lo largo de un año. Yetter (2005) encontró que por más del 75% del agua provenía por escurrimientos del agua del manto freático y solamente algo más del 15% por agua de lluvia (Figura 4).

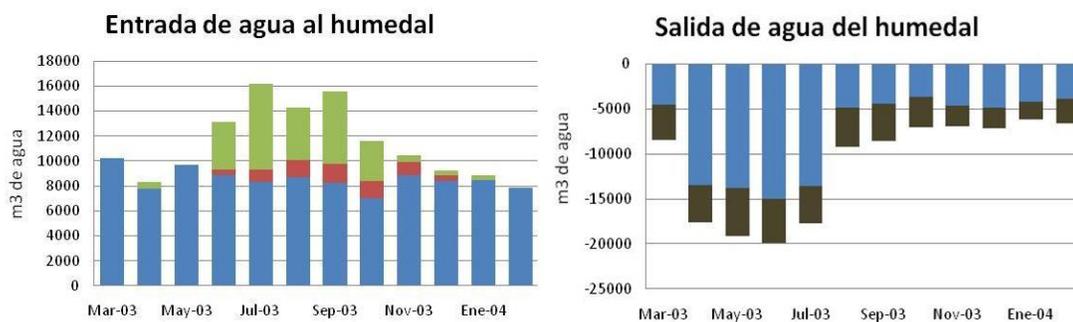


Figura 4. Entradas y salidas de agua en el humedal de agua dulce de La Mancha, Actopan. En azul aparece la cantidad de agua mensual (m³) que entra y que sale del humedal por escurrimiento subsuperficial, en rojo el agua que entra por escurrimiento superficial, en verde el agua de lluvia y en café el agua que se pierde por evapotranspiración (redibujado de Yetter 2005).

Ciudades veracruzanas y asentamientos sobre humedales

Una pregunta que surge es donde se ubican la mayoría de las poblaciones de Veracruz y cuanta gente vive en las zonas bajas. El 64% de las localidades (75% de la población) se localizan entre los 0 y 50 msnm (Figura 5), el 20% (13%) entre 50 y 100, el 4% (3%) entre 100 y 150 y el 12% (9%) a más de 150 msnm (Moreno-Casasola, 2010).



Figura 5. Número de localidades y número de habitantes que viven a distintas altitudes sobre el nivel del mar en el estado de Veracruz.

Una de las características sobresalientes de varias de las ciudades veracruzanas es su estrecha vinculación con el agua. Se ubican a la orilla del mar, tienen un río al lado y por un lado o por la parte posterior hay humedales: conurbación Veracruz-Boca del Río, Tuxpan, Tecolutla, Alvarado, Coatzacoalcos. Ello es producto de la gran cantidad de agua que fluye a través del territorio veracruzano, no solamente por los ríos caudalosos y permanentes, sino también subsuperficialmente, como muestran los datos de Yetter (2005). Varias ciudades veracruzanas muestran un incremento de población y por ejemplo en el Puerto de Veracruz, va aunado a un desarrollo inmobiliario de casas populares de enormes dimensiones. Éstas se han desarrollado sobre humedales y sobre dunas costeras: alta densidad, construcción sobre humedales, receta segura para un desastre.

Causas de la desaparición o degradación de humedales

Hoy en día, en gran parte del mundo los humedales han reducido su superficie. Ello ha hecho que los gobiernos de muchos países establezcan políticas expresas de protección de estos ecosistemas por el gran valor que tienen. Las principales causas de desaparición o degradación de humedales aparecen en la figura 6 (Moreno-Casasola, 2008). Cuando el humedal se degrada debido a que se altera su funcionamiento, pierde la posibilidad de proporcionar servicios ambientales y por tanto deja de proteger a las poblaciones locales.

Hoy en día, por su condición de zonas pantanosas, los humedales son poco conocidos y apreciados, por lo que frecuentemente se les drena y deseca. Se busca transformarlos en otra cosa, pensando que en su estado natural no tienen ningún uso y no prestan servicio alguno, sino que más bien son fuente de enfermedades y malos olores. Un humedal degradado, ya no mantiene las cadenas alimenticias que regulan muchas plagas como las de mosquitos.

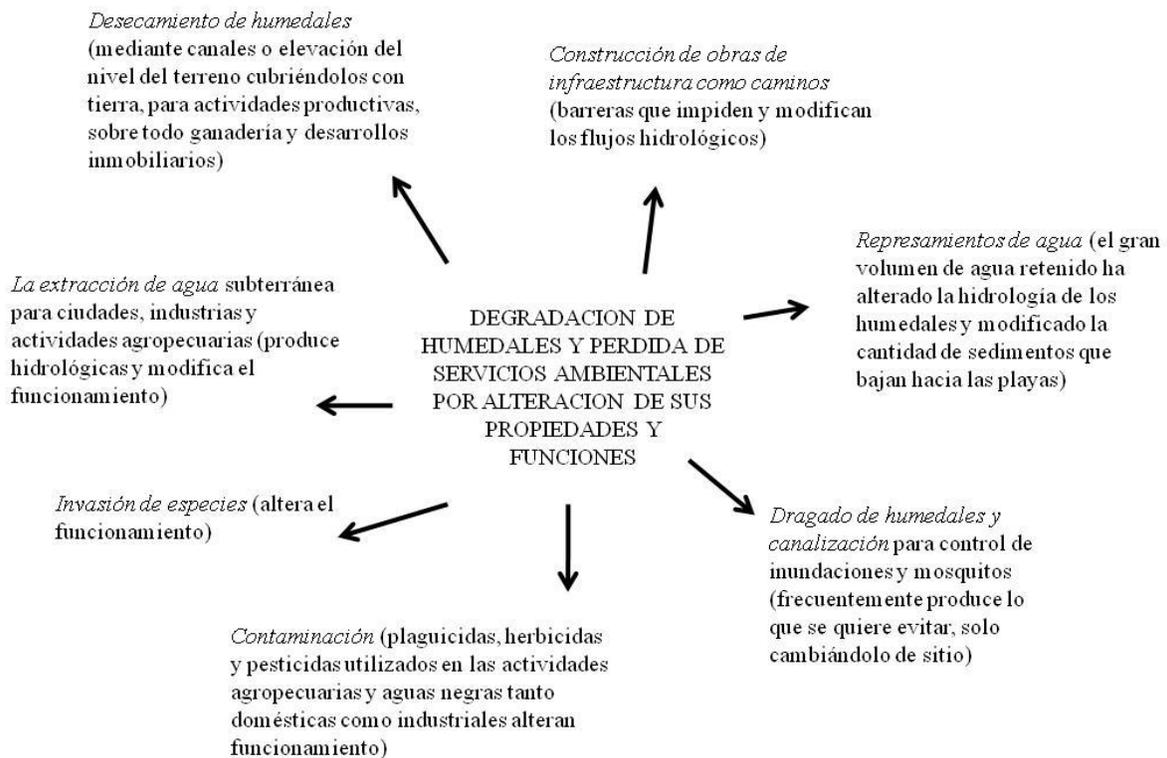


Figura 6. Principales causas de la desaparición de humedales en México. En Veracruz las dos principales causas son el uso ganadero, en ocasiones con introducción y posteriormente invasión de especies, y el drenado y elevación del terreno para urbanización.

Veracruz, territorio vulnerable al cambio climático: Una propuesta hacia mayor sustentabilidad

Los más de 700 kilómetros de costa de Veracruz y su extensa planicie costera, hacen del estado una región muy vulnerable al cambio climático. La degradación que han sufrido los humedales costeros de Veracruz, incluyendo sus lagunas y estuarios, hace necesario establecer una política pública de conservación, manejo y restauración de humedales. El transitar hacia un esquema de sustentabilidad repercutirá en un mayor bienestar para los veracruzanos a través de la creación de empleos permanentes, recuperación de la calidad ambiental y la salud de las familias y de los ecosistema y una mayor protección ante el cambio climático y los desastres que las malas decisiones han venido produciendo frente a la incertidumbre ambiental que enfrentamos. México tiene la capacidad técnica y económica para no seguir repitiendo estos errores, para aprender de los aciertos y buscar las soluciones adecuadas a las situaciones que enfrentamos. Sin embargo, para ello tiene que recuperar su capacidad política y social.

En este trabajo se ha desarrollado una propuesta de conservación y manejo de humedales que permita conservar los humedales que aún se tienen, recuperar los servicios ambientales que nos proporcionan y evitar mayor degradación que incremente el riesgo en que se encuentra la población. En algunos puntos se incluyen también los sistemas de dunas debido a la relación tan cercana entre ambos tanto desde el punto de vista territorial como por los servicios ambientales que otorgan. A lo largo del trabajo se ha venido planteando como el actual desarrollo ha producido una problemática socio económica y del medio ambiente que genera degradación ambiental que expone a los pobladores, sobre todo a los de menores ingresos, a niveles de bienestar social y seguridad ambiental cada vez menores, que además repercute negativamente en el resto de la sociedad. La figura 7, a partir de este problema, plantea una serie de acciones agrupadas en grandes rubros para ir avanzando en la recuperación de la calidad de vida y del ambiente que rodea a los veracruzanos.

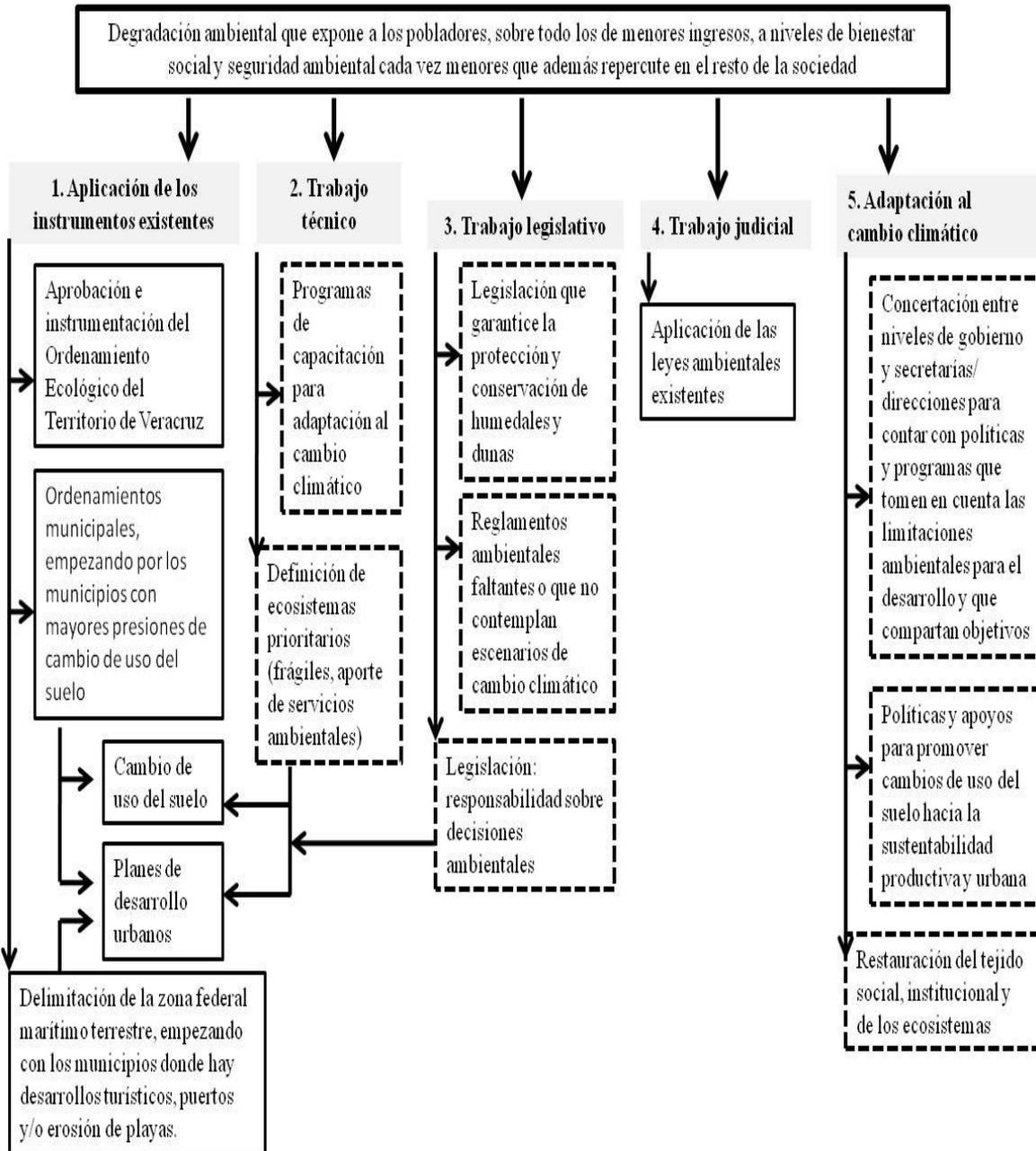


Figura 7. Conjunto de acciones, agrupadas en grandes rubros, para ir avanzando en la recuperación de la calidad de vida y del ambiente que rodea a los veracruzanos y avanzando hacia un desarrollo sustentable que genere equidad, riqueza y bienestar. Los recuadros de raya continua indican que ya existen y la raya punteada que requieren instrumentarse.

El ordenamiento ecológico del territorio de Veracruz y los ordenamientos locales.

Un instrumento legal de gran importancia es el ordenamiento territorial, contemplado en la LGEEPA, el cual regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles que las distintas partes de un territorio pueden tener. En el estado de Veracruz se han aprobado y publicado los ordenamientos de Coatzacoalcos, Río Sedeño y cuenca del RíoTuxpan. Sin embargo, desde hace diez años se ha venido elaborando el ordenamiento estatal y a la fecha no se ha aprobado. Un ordenamiento estatal requiere fondos que aporta la federación, por tanto gestión del estado, pero sobre todo necesita de la voluntad política y del convencimiento de que el ambiente tiene limitaciones que deben tomarse en cuenta al otorgar permisos de cambio de uso del suelo. Así mismo, necesita del trabajo de la Cámara de Diputados y de varias de las secretarías estatales para su aprobación e instrumentación.

Tampoco hay avances en los ordenamientos de varias de las zonas costeras más vulnerables donde hay intereses en conflicto que apuntan a la urbanización de los humedales, por ejemplo en Veracruz y Boca del Río. Ello también implica la gestión y voluntad de los gobiernos municipales y del estatal para trabajar con el sector privado y empresarial y con el gobierno federal en la gestión de fondos.

La legislación, los reglamentos, la aplicación de la ley

El establecimiento de una política pública hace necesario la adecuación de la legislación, pero antes de ello hay situaciones a resolver. Hay muchas leyes que aún después de años de haber sido promulgadas no tienen reglamentos que permitan su aplicación. Hay otras que son suficientemente claras pero no se aplican. México es un país democrático, con decenas de años de experiencia, con habitantes y funcionarios capaces, pero que ha dejado que los intereses de algunos priven sobre el bien común y cuya trama social y política se ha deteriorado. La no aplicación de la ley perjudica a muchos y trae grandes beneficios a unos pocos: desarrollos turísticos a costa de manglares, tala ilegal de bosques, contaminación de ríos y lagunas, entre otros. Se requiere de un Congreso fuerte, con asesores capaces, comprometidos con las necesidades de la población y no con intereses políticos; se requieren funcionarios capaces

técnicamente y comprometidos con la justicia, la equidad y la aplicación de la ley; se necesitan técnicos y académicos que proporcionen soluciones a los problemas y se comprometan con la sociedad; se necesita una sociedad que denuncie pero que también acepte una participación responsable, organizada y honesta.

El cambio de uso del suelo

Veracruz es uno de los estados con mayor deforestación del país. El motor más fuerte de la tala de selvas fue la Ley de Desmontes que consideraba que terrenos con monte y sin actividad productiva no estaban siendo trabajados y su dueño podía perderlos. Ello hizo que mediante una política gubernamental se perdiera la cobertura boscosa de grandes extensiones del territorio. Hoy en día la transformación de un ecosistema para su uso requiere de permisos y existen mecanismos asentados en la ley para lograrlo. El cambio de uso del suelo debiera ser una política que ayudara a revertir este daño que ha producido terrenos erosionados, con fertilidad en descenso, con pastos y arbustos aislados que malamente alimentan unas vacas y no ayudan a mejorar el ingreso económico de una familia campesina. Actualmente el primer permiso para el cambio de uso de suelo proviene del municipio y cuando éste ya lo aprobó, el gobierno estatal no lo contradice y tampoco el federal. Por el contrario, en las grandes obras es el gobierno estatal o federal quien da el uso del suelo sin tomar en cuenta al gobierno municipal o a la población. Esto indica que el permiso de uso del suelo se gesta donde están los mayores intereses de inversión o negocio, sin tomar en cuenta las limitaciones del medio ambiente ni el bienestar de la población. Hay ecosistemas prioritarios por su fragilidad y por los servicios ambientales que proporcionan. El cambio de uso del suelo en estos ecosistemas, por ejemplo en los humedales estuarinos y de agua dulce y en las dunas costeras, debe otorgarse bajo análisis técnicos cuidadosos de los impactos que su transformación traería ahora y bajo escenarios de cambio climático, de común acuerdo entre los tres niveles de gobierno. Así mismo, deben crearse instrumentos legales que hagan responsables legalmente a los tomadores de decisiones y técnicos que dan permisos que resultan en pérdidas de vidas humanas o propiedades.

Los planes urbanos de desarrollo

Otro instrumento legal existente en las leyes mexicanas son los planes de desarrollo urbanos. Particularmente en Veracruz, en la Gaceta Oficial del Estado (2 de mayo de 2007) se publicó el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda. Por tanto se cuenta con los instrumentos legales para regular el crecimiento de las ciudades y proteger a los ciudadanos. Un plan de desarrollo urbano permite contar con un plan urbano en el que se proporciona una organización a la ciudad y se prevé el desarrollo futuro de la urbe. El crecimiento debe tomar en cuenta no solamente las necesidades de los ciudadanos, sino también el territorio sobre el cual se planea expandir. La mayor parte de las ciudades se han establecido sobre terrenos fértiles cerca del agua, ya que era ahí donde se asentaron los fundadores, cerca de los cultivos y del agua potable. Algunas ciudades tienen una expansión acelerada y están desarrollándose sobre terrenos poco aptos, haciendo caso omiso o modificando sin bases técnicas y solo en función de intereses económicos de unos cuantos, el plan de desarrollo.

La planeación urbana es un proceso continuo y permanente de análisis de la situación actual de la ciudad, además de ser un proceso de previsión de los escenarios futuros en el desarrollo de la ciudad. Ello necesariamente debe tomar en cuenta lo que ha sucedido en los últimos 20 años en las ciudades veracruzanas y las predicciones futuras que acompañan al cambio climático. Debe planificarse para el largo plazo, difundir los planes entre los ciudadanos de la urbe y contar con instituciones de desarrollo urbano municipal con urbanistas profesionales y con fuerte participación y vigilancia ciudadana elegida democráticamente.

Aquellos planes de desarrollo que no han incluido las zonas que implican riesgo para los pobladores y para su patrimonio, deben redefinirse y hacer los ajustes necesarios para adecuarse a las experiencias que la historia reciente ha dejado y para los nuevos hechos y situaciones que se han creado. Resulta el equivalente al cambio de uso del suelo en zonas rurales arriba mencionado y se aplica la misma propuesta.

La restauración

México tiene enormes necesidades de restauración en muchos ámbitos. En este trabajo solamente se aborda la restauración de los ecosistemas pero es necesario recordar que se han degradado debió a las acciones humanas y a la permisibilidad de las autoridades. Por tanto la restauración de los ecosistemas y sus servicios requiere también de la restauración de la trama social y política. Volviendo al tema ambiental, la restauración es el proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido. Acelera la recuperación de un ecosistema con respecto a su salud, integridad y sustentabilidad. Se logra cuando se lleva a un ecosistema dañado a su estado original, definido por cierto tipo de estructura (número de especies, número de estratos de un bosque, etc.), y por las funciones del ecosistema (productividad, captura de carbono, captación de agua, etc.).

Para que un sitio sea restaurado, debe detenerse la fuente de disturbio que lo llevó a tal estado de degradación. Si esto no sucede o no tenemos control sobre la frecuencia e intensidad del factor de disturbio, la restauración será poco o nada exitosa. Durante la restauración pasiva, con solo remover el o los factores que producen la degradación, el ecosistema por si solo se recupera, por ejemplo un cultivo de maíz, al abandonarse forma un acahual al paso de los años. La restauración activa, implica que es necesaria la intervención humana, aún después de remover o eliminar los factores que producen la degradación. Este es frecuentemente el caso en los humedales, ya que es necesario recuperar el régimen de inundación, la porosidad del suelo y favorecer la llegada de hidrófitas.

¿Porqué conservar los humedales que aún tenemos y restaurar los degradados? Estos ecosistemas brindan servicios ambientales de gran valor para la sociedad. Muchos se han reducido o desaparecido afectando a los sectores más desprotegidos (*Millenium Ecosystem Assesment* 2005). Es necesario buscar alternativas de buenas prácticas de manejo que hagan que las actividades productivas redunden en un beneficio económico pero sin dañar el medio ambiente. Por tanto la recuperación de estos ecosistemas y de los servicios ambientales que prestan reviste gran importancia para los habitantes de la planicie costera.

- Requerimos purificar el agua de los ríos, lagunas y manto freático. La limpieza de agua de zonas urbanas y poblados rurales puede lograrse mediante la creación de humedales artificiales (tratamiento terciario) y en caseríos (tratamiento primario). Con ello se logrará que el agua que se libera en la naturaleza esté realmente limpia, incluyendo herbicidas y metales pesados. Como método de purificación tanto su creación como mantenimiento son fuente de empleo.
- Deben instrumentarse buenas prácticas de manejo en las actividades primarias en la zona rural, también mediante la creación de humedales artificiales que separen zonas de cultivos demandantes de agroquímicos (i.e. caña de azúcar) y los cuerpos de agua - lagos, lagunas, ríos, etc. Ello repercutirá en una mejor calidad de alimentos para los veracruzanos.
- Recuperación de la profundidad de los cuerpos de agua y reducción del azolve, mediante la restauración de la zona federal a la orilla de las aguas nacionales (ríos, lagos y lagunas), mediante el establecimiento de corredores riparios de especies nativas. Con el tiempo el ancho de estos corredores debe ampliarse para formar un verdadero cinturón que ayude a estabilizar las orillas de los cuerpos de agua y ayude a la filtración y mejora de la calidad del agua.
- La recreación (natación, veleo, pesca deportiva, etc.) es una actividad que puede generar ingresos tanto a particulares como a comunidades, pero requiere de agua limpia.
- Reducir el riesgo al que están sometidas muchas de las familias veracruzanas debido a las inundaciones. Los humedales almacenan agua en el suelo poroso y la van liberando lentamente hacia el manto freático y los cuerpos de agua, colaborando de esta manera en la contención de inundaciones
- Los suelos de los humedales son un almacén importante de carbono. Ayudan a mitigar el efecto del cambio climático al reducir la cantidad de CO₂ presente en la atmósfera. México es un país signatario del protocolo de Kyoto y tiene compromisos internacionales en este sentido. El cambio de uso del suelo de humedales, entre ellos la potrerización tiene el efecto contrario, al liberar CO₂ a la atmósfera. Por otro lado existe un mercado

internacional de bonos de carbono que pueden ayudar a las comunidades locales a tener un ingreso a través de la conservación de sus bosques y humedales.

- Incrementar el aporte de nutrientes (producidos por los humedales herbáceos y arbóreos) que benefician a la pesca en lagunas costeras y plataforma continental, lo cual aunado a la purificación del agua, devuelve la salud a estos ecosistemas y permite avanzar en el desarrollo de una acuacultura de especies locales ligadas a los humedales, con menor necesidad de insumos.
- Recuperar y mantener el hábitat de flora y fauna → base de las actividades de ecoturismo y una de las mayores defensas ante el cambio climático

¿Dónde y cuándo se debe implementar esta propuesta?

Se debe impulsar a través de la Secretaría de Medio Ambiente y la Cámara de Diputados, lo más pronto posible. Cada año alguna ciudad de Veracruz se inunda y los cambios de uso del suelo se siguen dando. Se propone establecer un comité de trabajo con representantes de estos organismos, de otras secretarías o municipios involucrados y un grupo de ciudadanos que incluya tanto técnicos como personas de gran relevancia y reconocimiento en el estado por su calidad moral. Se debe presentar públicamente el proyecto y el calendario de trabajo, así como los resultados que se espera obtener.

¿Quién o quienes deben implementar esta propuesta?

Las autoridades ambientales, tanto estatales como federales, y la Cámara de Diputados, tienen en sus atribuciones el impulsar esta propuesta, trabajando en conjunto con los ciudadanos. Estos son los principales beneficiados por la propuesta, pues se parte de que el bien común es más importante que el interés de un particular. El trabajo debe apoyarse en un grupo técnico formado tanto por técnicos de gobierno como por la academia y se debe informar periódicamente a un consejo o comité ciudadano. En el caso de los planes de desarrollo urbanos debe haber una fuerte participación ciudadana y éstos deben ser públicos y ampliamente conocidos.

¿Qué se requiere para implementar esta propuesta?

La aceptación por parte del gobierno y de los ciudadanos de que el cambio climático se está produciendo y nos afecta a todos y que los riesgos que plantean las decisiones que no toman en cuenta el ambiente se están incrementando. Al aceptar esta consideración y trabajar para que se aplique en la vida diaria, en la toma de decisiones, en los permisos e inversiones es la única garantía de un mayor bienestar. Los instrumentos existen y se requiere su adecuación o simplemente su aplicación. El cambio de uso del suelo y los planes de desarrollo municipal constituyen el mejor instrumento que se tiene para tomar las decisiones correctas.

Alcances y limitaciones de la propuesta

La propuesta presentada debe enriquecerse y afinarse con la participación de otros grupos. Puede tener un gran alcance ya que existen instrumentos que debidamente aplicados pueden enderezar el rumbo de Veracruz. Sin embargo requiere de voluntad política y de aceptar que ha habido errores y que es necesario remediarlos con honestidad. La propuesta tiene un costo político que tarde o temprano deberá asumirse y más vale antes, cuando aún hay tiempo de rectificar.

Veracruz es un estado rico en biodiversidad, en recursos, en imaginación, que a lo largo de su historia ha demostrado capacidad para organizar y defender sus principios. La conservación de un buen ambiente, base de la calidad de vida, debe ser hoy uno de los principios a defender.

Bibliografía

- Aburto-Oropeza, O., E. Ezcurra, G. Danemann, V. Valdez, J. Murray Jason y E. Sala. 2008. Mangroves in the Gulf of California increase fishery yields. *PNAS* 105 (30): 10456-10459.
- Barry, J. 1997. *Rising Tide. The Great Flood of 1927 and How it Changed America*. Touchstone Books. Simon & Schuster Inc. Nueva York. 524 pp.
- Costanza, R., R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton y M. van den Belt. 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387: 253-260.
- Campos, A., E. Hernández, P. Moreno-Casasola, E. Cejudo Espinosa, A. Robledo Ruiz, D.M. Infante. 2011. Soil water retention and carbon pools in tropical forested wetlands and marshes of the Gulf of Mexico. *Hydrological Science Journal* 56 (8): 1-19.

- Cejudo, E., A.C. Ramos-Valdivia, F. Esparza-García, P. Moreno-Casasola y R. Rodríguez-Vázquez. 2008. Short-term accumulation of Atrazine by three plants from a wetland model system. *Archives of Environmental Contamination and Toxicology* 56(2):201-8.
- Martínez, M.L., A. Intralawan, G. Vázquez, O. Pérez-Maqueo, P. Sutton y R. Landgrave. 2007. The coasts of our world: ecological, economic and social importance. *Ecological Economics* 63: 254-272.
- Millenium Ecosystem Assessment (MEA). 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Wetlands and water. Synthesis*. UNEP-UN, E.U., 68 p. www.MAweb.org.
- Mitsch, W.J. y J.G. Gosselink. 2000. *Wetlands*. John Wiley & Sons Inc. Nueva York. 920 p.
- Moreno-Casasola, P., E. Peresbarbosa y A.C. Travieso-Bello. (Eds). 2006. Estrategias para el manejo integral de la zona costera: un enfoque municipal. Instituto de Ecología A.C.-Comisión Nacional de Areas Naturales Protegidas, SEMARNAT- Gobierno del Estado de Veracruz. Xalapa, Ver., México. Volumen I, II y III. 1251 pp
- Moreno-Casasola, P. 2008. Los humedales en México: tendencias y oportunidades. *Cuadernos de Biodiversidad* 28 (Univ. de Alicante, España): 10–18.
- Moreno-Casasola, P. 2010. Veracruz. Mar de arena. Gobierno del Estado de Veracruz para la Conmemoración de la Independencia Nacional y de la Revolución Mexicana- Universidad Veracruzana. 283 pp.
- Moreno-Casasola, P. y D. Infante Mata. 2010. Veracruz. Tierra de ciénagas y pantanos Gobierno del Estado de Veracruz para la Conmemoración de la Independencia Nacional y de la Revolución Mexicana- Universidad Veracruzana. 411 pp.
- Shuttle Radar Topography Mission (SRTM). Febrero 2000. Proyecto internacional liderado por National Geospatial Intelligence Agency (NGA) y National Aeronautics and Space Administration (NASA). Datos procesados por Jet Propulsion Laboratory y distribuidos por USGS EROS Data Center. <http://srtm.csi.cgiar.org/SELECTION/inputCoord.asp>
- Travieso-Bello, A.C., P. Moreno-Casasola y A. Campos. 2005. Efecto de diferentes manejos pecuarios sobre el suelo y la vegetación en humedales transformados a pastizales. *Interciencia* 30: 12–18.
- Vitousek, P.M. 1994. Beyond global warming: ecology and global change. *Ecology* 75: 1861–1876.
- Wheeler, B.D., R.P. Money y S.C.Shaw. M.R. Perrow y A.J. Davy. 2002. Freshwater wetlands. M.R. Perrow y A.J. Davy (eds) *Handbook of ecological restoration. Restoration in practice*. Vol 2. Cambridge University Press. Londres. pp. 325-354.
- Yetter, J. C. 2004. Hydrology and geochemistry of freshwater wetlands on the Gulf Coast of Veracruz, Mexico. Tesis de Maestría. Universidad de Waterloo.

Vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos en el estado de Veracruz, México.

Ana Cecilia Travieso Bello¹³

Abstract

El riesgo en una construcción social es resultado de la interacción dinámica entre la naturaleza y la sociedad y tiene dos componentes el peligro y la vulnerabilidad. La intervención en el riesgo implica actuar sobre la amenaza y la vulnerabilidad, sin embargo, por lo general la amenaza tiene un componente de origen natural importante, y en muchos casos no puede evitarse. Dentro de los fenómenos naturales que causan desastres, los de mayor impacto son los fenómenos hidrometeorológicos (temperaturas y precipitaciones extremas, ciclones tropicales, inundaciones, sequías, entre otros), los cuales han ido en aumento en los últimos años. Por ello, en este trabajo se analizan los distintos factores que contribuyen a la vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos y se propone un índice para evaluar la vulnerabilidad, tomando como estudio de caso los municipios del Estado de Veracruz. Este índice se construyó a partir de 19 variables obtenidas de los censos recientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, utilizando el análisis de componentes principales y el método de estratificación de Dalenius y Hodges. El mismo contribuirá a la planificación y al ordenamiento del uso del suelo y de las actividades productivas en el territorio, al diseño de estrategias de prevención, mitigación y adaptación a los fenómenos hidrometeorológicos, así como a la asignación de recursos, incidiendo de forma directa en el diseño y aplicación de políticas públicas.

El trabajo concluye que se debe prestar mayor atención a los municipios que presentan valores muy altos y altos de vulnerabilidad, priorizando aquellos que por su localización geográfica y características físicas se ubican en zonas de peligro, quedando expuestos a un mayor riesgo de desastres. Asimismo, se reconoce la necesidad de generar información que permita obtener un índice más completo en los aspectos políticos, ideológicos, institucionales y de organización social, así como de elaborar los atlas de peligros y riesgos para cada municipio.

Finalmente, se plantea que la inversión en la gestión integral de riesgo de desastre es imprescindible y que se deben generar políticas integradoras, multistitucionales, que permitan un desarrollo sustentable, con una gestión prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo, considerando la dinámica de los sistemas y el ciclo del desastre.

¹³ Licenciada en Biología, por la Universidad de La Habana, con maestría y doctorado en “Ecología y Manejo de Recursos Naturales por el Instituto de Ecología A. C. Docente de Tiempo Completo, Titular “C”, de Facultad de Economía de Universidad Veracruzana en la región Xalapa. anaceciliatravieso@yahoo.com.mx

Introducción

La amenaza o peligro se refiere a un evento físico latente o factor de riesgo externo de un sistema o de un sujeto expuesto, expresada matemáticamente como la probabilidad de exceder el nivel de ocurrencia de un suceso, durante un tiempo y en un espacio determinado. La vulnerabilidad es un factor de riesgo interno, que desde el punto de vista matemático se define como la factibilidad de que el sujeto o sistema expuesto sea afectado por el fenómeno que caracteriza la amenaza (Cardona, 2001). La amenaza y la vulnerabilidad son factores condicionados mutuamente, es decir, no puede existir una amenaza si no se presenta un sujeto o un sistema expuestos que se puedan afectar, ni puede hablarse de vulnerabilidad si no se especifica el fenómeno que la genera. Por ello, al actuar sobre alguno de los componentes del riesgo (amenaza o vulnerabilidad), se está interviniendo en el riesgo mismo.

El desastre se define como la ocurrencia de daños y pérdidas en una magnitud tal que supera la capacidad de un sujeto o sistema para enfrentar, absorber y recuperarse del impacto, y se considera la materialización o manifestación del riesgo (Gómez, 2010).

El riesgo es una construcción social porque es resultado de la interacción dinámica entre la naturaleza y la sociedad, es decir, los modelos de crecimiento y desarrollo inadecuados exponen a los sujetos y a los sistemas a situaciones de riesgo que pueden conducir a un desastre.

Dentro de los fenómenos naturales que causan desastres, los de mayor impacto son los fenómenos hidrometeorológicos (temperaturas y precipitaciones extremas, ciclones tropicales, inundaciones, sequías, entre otros), con 85%. Se ha observado a nivel mundial un incremento significativo de los peligros asociados al clima, en contraste con los geodinámicos, que se muestran más o menos estables (García, 2010). Esto podría deberse a los efectos de variabilidad climática y cambio climático, que actualmente se mencionan no solo en la academia, sino también en las agendas de los gobiernos, donde la intervención del hombre en los ecosistemas y procesos atmosféricos, a través de la deforestación, el aumento de los gases de efecto invernadero y la urbanización, han contribuido de manera importante en los cambios del clima a nivel mundial.

Los escenarios de cambio climático para el Estado de Veracruz en general plantean un aumento de la temperatura. En el caso de las precipitaciones, la tendencia no es muy clara, hay zonas

donde habría un aumento de las lluvias, mientras que en otras habría una disminución importante. Esta situación podría resultar en ondas de calor, aumento de la temperatura del mar y por tanto, elevación del nivel del mar e inundaciones costeras. Además, se propiciarían en el Golfo de México las condiciones para la formación de ciclones tropicales (temperatura del mar mayor a 26°C), en consecuencia aumentaría el impacto del viento y las lluvias intensas que provocan inundaciones y pérdidas económicas y de vidas humanas. Por otra parte, las elevadas temperaturas y los patrones erráticos de precipitación podrían generar sequías, con pérdidas considerables en los cultivos y el ganado, amenazando la seguridad alimentaria.

Considerando lo anterior, la planificación del desarrollo debe incluir la gestión integral del riesgo de desastres, de manera tal que se maximicen las ganancias y se minimicen las pérdidas por el impacto de los fenómenos naturales, contribuyendo a un desarrollo sustentable. La intervención en el riesgo implica actuar sobre la amenaza y la vulnerabilidad, sin embargo, por lo general la amenaza tiene un componente de origen natural importante, y en muchos casos esta no puede evitarse, por ejemplo, con la tecnología que actualmente cuenta la sociedad, no es posible evitar el impacto de un huracán, sin embargo, si se puede reducir la vulnerabilidad de un territorio por este fenómeno. Por ello, en este trabajo se analizan los distintos factores que contribuyen a la vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos y se propone un índice para evaluar la vulnerabilidad, tomando como estudio de caso los municipios del Estado de Veracruz. Este índice contribuirá a la planificación y al ordenamiento del uso del suelo y de las actividades productivas en el territorio, al diseño de estrategias de prevención, mitigación y adaptación a los fenómenos hidrometeorológicos, así como a la asignación de recursos, incidiendo de forma directa en el diseño y aplicación de políticas públicas.

1. Factores asociados a la vulnerabilidad y su evaluación

La vulnerabilidad de los elementos socioeconómicos expuestos, con referencia al espectro normal de eventos físicos recurrentes, es el resultado de condiciones sociales, políticas y económicas que asignan diversos niveles de debilidad a determinados grupos sociales, por tanto, el proceso de creación de condiciones de vulnerabilidad es un proceso de construcción social (Narváez *et al.*, 2009).

La vulnerabilidad, según Cardona (2001), se origina por tres factores: 1) la fragilidad física o exposición, asociada a la localización en el área de influencia del peligro y a la resistencia física de los distintos tipos de construcciones, la calidad de los materiales y la tecnología empleada, 2) la fragilidad social, considerada como la predisposición ocasionada por el grado de marginación y segregación social de la comunidad y la desventaja y debilidad relativa por factores socioeconómicos, 3) la falta de resiliencia, expresada como limitación o incapacidad de la comunidad para el acceso y la movilización de recursos, su respuesta limitada a los impactos y sus deficiencias para absorberlos y recuperarse.

La vulnerabilidad ha sido clasificada de distintas formas, Anderson y Woodrow (1989) atendiendo a casos de construcción por desastres consideran tres tipos: físico-material, social-organizacional y motivacional-actitudinal, por su parte Wilches-Chaux (1989) elaboró una clasificación más detallada, definiendo once tipos: natural, física, económica, social, política, técnica, institucional, ideológica, educativa, cultural y ecológica.

Los principales factores que contribuyen a la vulnerabilidad son la degradación de los ecosistemas naturales, la densidad de la población, la población dependiente, el acceso limitado a los servicios de salud y de educación, la tasa de mortalidad infantil elevada, la desnutrición, el aislamiento de las comunidades, la falta de infraestructura, el uso de técnicas de construcción inadecuadas, los materiales no durables en paredes y techos de las viviendas, la falta de servicios básicos, la dependencia de las actividades agropecuarias, el desempleo, la inestabilidad laboral, los bajos ingresos, la deficiente organización social, la escasa inversión en investigación y en la gestión del riesgo de desastres, el centralismo en las organizaciones gubernamentales, la burocracia y desarticulación institucional, la falta de autonomía local y la ingobernabilidad

((Barrenechea *et al.*, 2000; Garnica y Alcántara, 2004; Brooks *et al.*, 2005, Meli *et al.*, 2005; Quiroga *et al.* 2008; Fekete, 2009). Sin embargo, algunos de estos factores son de difícil medición debido a la ausencia de datos actuales confiables a nivel municipal o de acceso a la información existente.

Aunque la pobreza y la marginación son conceptos relacionados con la vulnerabilidad, no son equivalentes a esta, ya que la pobreza es una medida de las carencias de las personas y la marginación expresa la falta de acceso a bienes y servicios, es decir, la exclusión social. Mientras que la vulnerabilidad integra las carencias de la población, su exclusión social y las limitaciones de sus capacidades para enfrentar las amenazas. Por tanto, índices como el de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el de necesidades básicas insatisfechas de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se relacionan con la vulnerabilidad, pero no explican en su totalidad este componente del riesgo.

En distintos países del mundo se han realizado múltiples esfuerzos para integrar un índice de vulnerabilidad social por fenómenos naturales (Barrenechea *et al.*, 2000, Cardona, 2007; Quiroga *et al.* 2008; Fekete, 2009), no obstante la conceptualización del mismo y la disponibilidad de datos es muy variable, unido a la diversidad de métodos de evaluación utilizados. En la caso de México, el Centro Nacional de Prevención de Desastres elaboró un índice de vulnerabilidad social, aplicable a toda la república, por su parte Garnica y Alcántara (2004) construyeron un índice de vulnerabilidad para la evaluación de riesgos por inundación en el curso bajo del río Tecolutla en el estado de Veracruz; por último Soares *et al.* (2010) diseñaron un índice de vulnerabilidad social en el marco del atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático.

2. Índice de vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos: el caso de los municipios del estado de Veracruz

Se realizó una revisión de los índices que se han elaborado para evaluar la vulnerabilidad social, considerando las variables utilizadas y los métodos empleados. Posteriormente se identificaron 26 variables, relacionadas con la vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos, y se agruparon en seis componentes: población, educación, salud, vivienda y hogar, empleo y economía (Cuadro 1). La selección de las variables se hizo con base en la disponibilidad de información reciente de los censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para los municipios del estado de Veracruz.

Se aplicó un análisis de componentes principales en el programa SPSS (versión 15), con las 26 variables seleccionadas para cada uno de los municipios de la entidad veracruzana (Cuadro 1). Debido a su baja aportación se eliminaron siete variables (porcentaje de la población con alguna discapacidad, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin servicio de electricidad, porcentaje de hogares con jefatura femenina, porcentaje de la población económicamente activa desocupada, porcentaje de longitud de la red carretera, porcentaje del valor agregado bruto, porcentaje de la superficie municipal dedicada a actividades agropecuarias o forestales). Probablemente esto se explica debido a que algunas variables presentan en casi todos los municipios valores muy bajos, aportando poco en el análisis estadístico, estas son: porcentaje de la población con alguna discapacidad, porcentaje de la población económicamente activa desocupada, porcentaje de viviendas particulares habitadas sin servicio de electricidad, porcentaje de longitud de la red carretera y porcentaje del valor agregado bruto. Estas dos últimas variables fueron calculadas en relación al valor estatal, debido a que no existe un referente municipal, lo cual explica los bajos valores. En análisis posteriores se recomienda buscar un referente municipal que permita incluir estas variables en el análisis debido a su importancia en el componente económico.

En el caso de la variable “porcentaje de la superficie municipal dedicada a actividades agropecuarias o forestales”, esta fue obtenida del Censo Agrícola, Ganadero y Forestal del año 2007 (INEGI, 2007), mientras que casi todas las otras variables utilizadas se obtuvieron del

censo de población y vivienda del año 2010 (INEGI, 2010), por lo que este horizonte temporal podría estar afectando el peso de esta variable en el análisis de componentes principales.

Finalmente, el análisis de componentes principales se realizó con las 19 variables restantes. Se obtuvo una medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de 0.901 y la primera componente explicó 51.04% de la varianza, lo cual se considera aceptable. Los coeficientes de la primera componente permitieron obtener el índice de vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos (IVH) para los municipios del Estado de Veracruz, como una combinación lineal de los indicadores estandarizados. Este índice se agrupó en cinco categorías (muy alta, alta, media, baja y muy baja), mediante la técnica de estratificación óptima desarrollada por Dalenius y Hodges.

Los resultados obtenidos muestran que en el Estado de Veracruz 69 municipios presentan una de vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos muy baja o baja, equivalente al 32.5%, lo cual contrasta con los 98 municipios (46.3%) que presentan una vulnerabilidad alta y muy alta, mientras que 45 municipios (21.2%) presentan vulnerabilidad media (Cuadro 2). Esta situación es un reto para la sociedad y los distintos niveles de gobierno, pues resulta desarrollar capacidades que permitan enfrentar los riesgos por fenómenos hidrometeorológicos en el estado.

3. Propuestas para disminuir la vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos

Un primer paso en la disminución de la vulnerabilidad es la elaboración de los atlas de peligros y riesgos para todos los municipios de la entidad, con el fin de zonificar el territorio en función del riesgo. Para ello se deben identificar los factores naturales y antropogénicos que contribuyen al peligro y a la vulnerabilidad, para generar información pertinente, precisa y suficiente, que permita evaluar los riesgos y darles seguimiento en el tiempo, considerando la dinámica de los mismos en el ciclo o continuo de los desastres. El IVH obtenido en este trabajo es un primer acercamiento al estudio de la vulnerabilidad, debido a que existen muchas variables asociadas a la vulnerabilidad que no pudieron evaluarse debido a la falta de información, ejemplo de ello son los aspectos políticos, ideológicos, institucionales y de organización social. Con base en los

resultados obtenidos, se debe prestar mayor atención a los municipios que presentan valores muy altos y altos de vulnerabilidad, priorizando aquellos que por su localización geográfica y características físicas se ubican en zonas de peligro, lo que los expone a un mayor riesgo de desastres. El IVH debe actualizarse periódicamente, en función de la dinámica ecológica y socioeconómica.

La información generada en materia de riesgos por fenómenos hidrometeorológicos debe quedar documentada y organizada, además se debe actualizar periódicamente y estar disponible de forma transparente, lo cual permitirá integrar una memoria histórica que supere los períodos de gobierno, así como generar estrategias dinámicas de prevención, mitigación y adaptación a estos fenómenos.

Los atlas de peligros y riesgos permitirán evitar los asentamientos humanos, el desarrollo de infraestructura y de actividades productivas en zonas donde existe un peligro potencial por fenómenos hidrometeorológicos, lo cual se denomina gestión prospectiva. En los casos donde ya existen asentamientos humanos, infraestructura o actividades productivas, se debe realizar una gestión correctiva, por ejemplo, un análisis costo-beneficio para implementar medidas que permitan evitar o resistir el impacto de estos fenómenos (construcciones resistentes, sistemas de alerta temprana, acceso a seguros, entre otras) o la reubicación de la población y sus actividades, siempre y cuando exista un consenso por parte de todos los actores involucrados. Esto debe considerarse en la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico del territorio, de ordenamiento urbano, así como en los planes de desarrollo estatal y municipal.

Además, se debe tener en cuenta que hay desastres que son inevitables, por tanto, se requiere una gestión reactiva que prepare a la población para adaptarse a estas situaciones de la mejor manera. Por ello, es esencial realizar la difusión de la información sobre los riesgos de desastres en un lenguaje comprensible y a través de los medios adecuados, lo cual contribuirá a la sensibilización de la población y a su preparación para una situación de emergencia. Se debe invertir en educación formal y no formal, e incorporar desde el nivel básico información en relación con los fenómenos hidrometeorológicos, las formas de comportamiento individual y colectivo ante una situación de desastre y el desarrollo de simulacros, que preparen a la población para enfrentar y adaptarse a estos fenómenos y romper los mitos fatalistas sobre la inevitabilidad de los desastres,

que conduce a una respuesta pasiva de la sociedad. Por otra parte, es una necesidad formar recursos humanos altamente capacitados en el manejo integral de riesgo de desastre, que generen y difundan información, que conduzcan a acciones concretas para prevenir, mitigar y adaptarse a estos fenómenos.

Se recomienda invertir en la conservación y restauración de los ecosistemas que brindan protección contra los fenómenos hidrometeorológicos y que generan las materias primas utilizadas en los procesos de producción, así como implementar incentivos económicos o de otro tipo, que propicien el uso sustentable de los recursos naturales.

Los recursos para implementar estrategias de prevención, mitigación y adaptación son escasos, por lo que se sugiere articular los distintos programas de gobierno dirigidos a abatir la pobreza y la marginación, a impulsar el desarrollo de las actividades productivas y a conservar y restaurar los recursos naturales y ecosistemas con acciones que de forma integral contribuyan a la disminución del riesgo de desastre. Además, se deben gestionar recursos internacionales para la investigación sobre riesgos por fenómenos hidrometeorológicos, la obtención de tecnología y la formación de recursos humanos altamente preparados para la gestión integral de riesgos, así como para el desarrollo de capacidades en las comunidades locales, que permitan enfrentar y adaptarse al riesgo de desastre. Además, se recomienda aumentar la organización y unión de la sociedad bajo riesgo, con el fin de mejorar su capacidad de respuesta en situaciones de desastre, aprovechando las propias organizaciones que ya existen en los distintos ámbitos y promoviendo la vinculación entre ellas.

En resumen, se sugiere articular los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) con la sociedad civil para la gestión integral del riesgo y la implementación de programas de apoyo que contribuyan en su conjunto a la planificación de un desarrollo sustentable, donde se incluya la gestión del riesgo y se generen y fortalezcan las capacidades que permitan disminuir la pobreza y la marginación social.

Conclusiones

En este trabajo se propone un índice de vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos, el cual se aplicó a la entidad veracruzana, mostrando que 46.3% de los municipios presentan una vulnerabilidad alta o muy alta, por lo que en estos municipios debe ser una prioridad la asignación de recursos para la gestión integral del riesgo de desastre, con mayor énfasis en aquellos que se localizan en zonas expuestas a los fenómenos hidrometeorológicos.

La gestión integral de riesgo de desastre debe incluirse en los procesos de planificación del desarrollo, promoviendo una corresponsabilidad entre los distintos actores sociales, en especial entre el gobierno y la sociedad civil, así como una articulación entre las distintas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, en los distintos niveles (nacional, estatal, municipal) y ámbitos.

La inversión en la gestión integral de riesgo de desastre es imprescindible, se deben implementar políticas integradoras, multinstitucionales, que permitan un desarrollo sustentable, con una gestión prospectiva, correctiva y reactiva del riesgo, considerando la dinámica de los sistemas y el ciclo o continuo del desastre. El seguimiento y la evaluación periódica de estas políticas permitirá reorientarlas de manera tal que contribuyan al desarrollo de capacidades en las comunidades para enfrentar los riesgos y adaptarse a los desastres en un sistema dinámico integral.

Agradecimientos

La autora agradece la asesoría brindada por A. F. Argüello en la realización de los análisis estadísticos.

Bibliografía

- Anderson Mary B. Peter J. Woodrow (1989), *Rising from the Ashes: Development Strategies in times of disaster*, UNESCO, Westview Press, Paris.
- Barrenechea Julieta, Gentile Elvira, González Silvia, Natenzon Claudia, (2000). *Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del*

- riesgo*. PIRNA-Programa de Investigaciones en recursos Naturales y Ambiente, Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Instituto de Geografía, FF y L/UBA, Argentina.
- Brooks Nick, Neil Adgera y Mick Kelly (2005), “The determinants of vulnerability and adaptive capacity at the national level and the implications for adaptation”. *Global Environmental Change* núm. 15, pp. 151–163.
 - Cardona, Omar Dario (2001), “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Una crítica y una revisión necesaria para la gestión” en *International Work Conference on vulnerability in disaster theory and practice*, Holanda.
 - Fekete, Alexander (2009), "Validation of social vulnerability index in context to river-floods in Germany". *Natural Hazards and Earth System Sciences* núm. 9, pp: 393-403.
 - García, Julio (2010), “Marco internacional y discusión de los conceptos de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático”, pp. 27-29, en *Memoria del Taller Internacional Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo*, Lima, Perú.
 - Garnica Peña, Ricardo Javier, Irasema Alcántara Ayala (2004), “Riesgos por inundaciones asociados a eventos de precipitación extraordinaria en el curso bajo del río Tecolutla, Veracruz”. *Investigaciones Geográficas* núm. 55, pp: 23-45
 - Gómez, Miguel Angel, (2010). “Marco conceptual bajo el cual se han desarrollado las experiencias de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en el Perú”, pp. 33-35, en *Memoria del Taller Internacional Lecciones Aprendidas de la Gestión del Riesgo en Procesos de Planificación e Inversión para el Desarrollo*, Lima, Perú.
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2007), *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007.*, Aguascalientes.
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009), *Censo Económico 2009*, Aguascalientes.
 - Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010), *Censo General de Población y Vivienda 2010*, Aguascalientes.
 - Meli, Roberto, Daniel Bitrán y Sandra Santa Cruz (2005), *El impacto de los desastres naturales en el desarrollo: documento metodológico básico para estudios nacionales de caso*. Programa de Información e Indicadores para la Gestión de Desastres Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 - Narváez Lizardo, Allan Lavell, Gustavo Pérez Ortega (2009), *La Gestión del Riesgo de desastre: Un enfoque basado en procesos*, Secretaria General de la Comunidad Andina, Lima, Perú.
 - Quiroga Becerra de la Roca, Roger, Luis Alberto Salamanca Mazuelo, Jorge Espinoza Morales, Gualberto Torrico Canaviri (2008), *Atlas de Amenazas, vulnerabilidad, y riesgo de Bolivia*, Berna, Suiza y La Paz, Perú.
 - Secretaría de Comunicaciones del Estado de Veracruz (2009), Longitud de la red carretera. Unidad de Planeación y Evaluación, Xalapa.
 - Soares Denise, Roberto Romero y Ricardo López (2010), “Índice de vulnerabilidad social” en Martínez Austria Polioptro F. y Carlos Patiño Gómez (Coordinadores), *Efectos del cambio climático en los recursos hídricos de México*, Volumen III. *Atlas de vulnerabilidad hídrica en México ante el cambio climático*, pp: 9-37. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, México.
 - Wilches-Chaux, Gustavo, (1989). *Desastres, ecologismo y formación profesional: herramientas para la crisis*. Servicio Nacional de Aprendizaje, Popayán.

ANEXOS

Cuadro 1. Variables relacionadas con la vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos.
*Variables excluidas del índice de vulnerabilidad.

Componente	Variable	Fuente
Población	Porcentaje de la población con alguna discapacidad*	INEGI (2010)
	Porcentaje de la población en localidades con menos de 2500 habitantes	
Educación	Porcentaje de población que no habla español	INEGI (2010)
	Porcentaje de población analfabeta	
Salud	Porcentaje de la población no derechohabiente	
Vivienda y hogar	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	INEGI (2010)
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con techos de materiales no durables	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con paredes de materiales no durables	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con hacinamiento (más de 2.5 habitantes por cuarto)	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin servicio de electricidad*	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin servicio de agua entubada	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin servicio de drenaje	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin escusado	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin servicio de recolección de residuos sólidos domiciliarios	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin radio	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin televisión	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin teléfono fijo	
	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin teléfono celular	
	Porcentaje de hogares con jefatura femenina*	
Empleo	Porcentaje de la población económicamente inactiva	INEGI (2010)
	Porcentaje de la población económicamente activa desocupada	
	Porcentaje de la población económicamente activa ocupada en actividades primarias	
	Porcentaje de la población con ingresos de hasta dos salarios mínimos	
Economía	Porcentaje de longitud de la red carretera*	SCT (2009)
	Porcentaje del valor agregado bruto*	INEGI (2009)
	Porcentaje de la superficie municipal dedicada a actividades agropecuarias o forestales*	INEGI (2007)

Cuadro 2. Índice de vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos (IVH) para los municipios del Estado de Veracruz.

Categoría	No. de municipios	Nombre de los municipios
Muy baja	9 (4.2%)	Boca del Río, Xalapa, Veracruz, Orizaba, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Banderilla, Río Blanco, Poza Rica de Hidalgo, Coatzacoalcos, Córdoba.
Baja	60 (28.3%)	Córdoba, Emiliano Zapata, Fortín, Coatepec, Naranjos Amatlán, Ursulo Galván, Cerro Azul, La Antigua, Medellín, Cosoleacaque, Rafael Lucio, Lerdo de Tejada, Coatzintla, Tuxpan, Minatitlán, Camerino Z. Mendoza, Jilotepec, Ixtaczoquitlán, Agua Dulce, Teocelo, Tlalnelhuayocan, Nogales, Carlos A. Carrillo, Perote, Cosamaloapan de Carpio, Huiloapan de Cuauhtémoc, Pueblo Viejo, Naolinco, Martínez de la Torre, Cuitláhuac, Acatlán, Tomatlán, Soconusco, Ixhuatlancillo, Yanga, Oluta, Jáltipan, Puente Nacional, Ixhuatlán del Sureste, Pánuco, Alvarado, Actopan, Otatitlán, Tlapacoyan, Amatlán de los Reyes, Vega de Alatorre, Apazapan, Coacoatzintla, Huatusco, Tlacotalpan, Tierra Blanca, Xico, Paso de Ovejas, Gutiérrez Zamora, Mariano Escobedo, Atoyac, Isla, Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Jamapa, Acayucan.
Media	45 (21.2%)	San Rafael, Jalcomulco, Chinameca, El Higo, Manlio Fabio Altamirano, Moloacán, Miahuatlán, Soledad de Doblado, Saltabarranca, Acajete, Paso del Macho, Misantla, Tampico Alto, Tlalixcoyan, Tres Valles, Landero y Coss, Catemaco, Villa Aldama, Chacaltianguis, Las Vigas de Ramírez, Tepetlán, Cuichapa, Chocamán, Oteapan, Juan Rodríguez Clara, Maltrata, Papantla, Tihuatlán, Tlacojalpan, Tlacotepec de Mejía, Cosautlán de Carvajal, Tlilapan, Cotaxtla, Ángel R. Cabada, San Andrés Tuxtla, Acula, Totutla, Nautla, Tuxtilla, Amatlán, Ixmatlahuacan, Rafael Delgado, Zaragoza, Sayula de Alemán, Atzacan.
Alta	70 (33.1%)	Tamalín, Santiago Tuxtla, José Azueta, Tecolutla, Sochiapa, Ixhuatlán del Café, Jalacingo, Chinampa de Gorostiza, Tlaltetela, Ixhuacán de los Reyes, Ozuluama de Mascareñas, Tempoal, Omealca, Platón Sánchez, Tenampa, Yecuatla, Álamo Temapache, Altotonga, San Juan Evangelista, Las Choapas, Huayacocotla, Playa Vicente, Ignacio de la Llave, Acultzingo, Camarón de Tejada, Naranjal, Tamiahua, Chalma, Texistepec, Tancoco, Carrillo Puerto, Zentla, Jesús Carranza, Tonayán, Cazonces de Herrera, Chiconquiaco, Juchique de Ferrer, Comapa, Citlaltépetl, Tlacolulan, Coscomatepec, Colipa, Espinal, Castillo de Teayo, Tepetzintla, Tenochtitlán, Atzalan, Hueyapan de Ocampo, Tantoyuca, Coyutla, Tantima, Ayahualulco, Hidalgotitlán, Pajapan, Coetzala, San Andrés Tenejapan, Coahuatlán, Tezonapa, Tatatila, Alpatláhuac, Chontla, Tepatlaxco, Chicontepec, Chiconamel, Ixcatepec, Aquila, Coxquihui, Santiago Sochiapan, Zongolica, Texhuacán.
Muy alta	28 (13.2%)	Magdalena, Uxpanapa, Zozocolco de Hidalgo, Zacualpan, Tatahuicapan de Juárez, Tlachichilco, Chumatlán, Calcahualco, Ixhuatlán de Madero, Benito Juárez, Mecayapan, La Perla, Las Minas, Filomeno Mata, Tequila, Tlaquilpa, Mecatlán, Texcatepec, Soteapan, Los Reyes, Iamatlán, Atlahuilco, Zontecomatlán de López y Fuentes, Astacinga, Xoxocotla, Soledad Atzompa, Mixtla de Altamirano, Tehuipango.

Estrategias para el desarrollo de la sustentabilidad en el uso del recurso agua: El caso de la Cd. Xalapa, Ver.

Laura C. Ruelas Monjardín¹⁴

Abstract

Los problemas del agua, como la escasez, contaminación y manejo fragmentado que se experimentan a nivel mundial y en México, no son ajenos a Veracruz. La Cd. de Xalapa, capital del estado de Veracruz, padece escasez, debido al crecimiento poblacional, crecimiento urbano desordenado, disminución en las precipitaciones, entre otros problemas. Tradicionalmente, estos problemas se han abordado aumentando la oferta de agua, esto es, construyendo infraestructura para aumentar la disponibilidad de agua. Este enfoque se ha estado cuestionando, porque no reconoce que el agua es un recurso finito, y que debe satisfacer otros usos, no solamente los humanos. De ahí que enfoques como el orientado a demanda, el integral/holístico y el de la vía suave se estén proponiendo como las opciones más sustentables. El enfoque de la vía suave considera que el agua debe verse como un servicio, no como un recurso, se debe buscar la conservación, no sólo la eficiencia, porque mediante ésta es como se cambiarán hábitos, percepciones y actitudes hacia el recurso. Sin embargo, para este tránsito, la participación de los actores gubernamentales es clave. De ahí que el objetivo de esta propuesta sea presentar las características del enfoque de la vía suave y las estrategias de la planeación colaborativa como el camino a seguir para su implementación. Para implementar esta propuesta, se selecciona como estudio de caso representativo a la Cd. de Xalapa, Veracruz. Ya que los resultados que aquí se obtengan podrán ser de utilidad para resolver problemas similares que enfrentan otras ciudades del estado.

¹⁴ Es Licenciada en Sociología y Maestra en Organización y Sistemas por la Universidad Veracruzana. Doctorado (PhD) por The University of Liverpool, Reino Unido. Post doctorado en the University of British Columbia, Vancouver, BC, Canada. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Profesora/Investigadora del Colegio de Veracruz. lruelas@colver.edu.mx.

Introducción

El Filósofo Griego, Píndaro, consideraba que la mejor de todas las cosas es el agua. Esto es perfectamente comprensible si estamos de acuerdo en que el agua es indispensable para que exista casi cualquier forma de vida. Además de que a diferencia de otros recursos naturales, no puede ser substituida en la satisfacción de otras necesidades esenciales como la de beber, producir alimentos y limpieza. El asunto del agua se ha vuelto motivo de preocupación global por su escasez regional, por su contaminación, por la competencia por su uso y por la fragmentación institucional que no favorece un manejo integral y sustentable. Los datos siguientes ilustran esta situación.

De acuerdo con Biswas (2008), casi 2.8 billones de personas, que representan más del 40% de la población mundial, viven en cuencas que enfrentan escasez de agua. Aproximadamente 1.6 billones viven en áreas de escasez económica, donde el capital humano, institucional y financiero limita el acceso al agua, aún cuando en la naturaleza está localmente disponible para satisfacer las demandas humanas. Otro 1.2 billones viven bajo condiciones de escasez física, en cuencas de ríos, donde el desarrollo del recurso agua ha excedido los límites sustentables.

México, en promedio, enfrenta una escasez moderada. Aunque en algunas regiones existe escasez muy fuerte. Las cuencas Sonora Norte, Sonora Sur, Cuencas Cerradas del Norte, Río Bravo, Lerma Chapala y Río Balsas no presentan disponibilidad, incluso, la mayoría de ellas se encuentran en situación de déficit. En 69 de los 653 acuíferos del país, la extracción es mayor al 80% de la recarga (Arreguín *et al.*, 2010). El estado de Veracruz no está exento de esta problemática. A pesar de que por su territorio escurre un tercio del volumen de la precipitación nacional, en el 2004, tres de sus cuencas, que son la de Actopan, Jamapa-Cotaxtla y Río Salado están en situación de disponibilidad en equilibrio, esto es, próximas a una situación de déficit. Las dos primeras cuencas se ubican en la región centro, donde se ubica la capital del estado; mientras que la tercera está en la región del Papaloapan. Para el 2025, cuatro cuencas más pasarán de una condición de abundancia, a una de disponibilidad. Estas son, las de los ríos Nautla, Valle Nacional, Alto Coatzacoalcos y Alto Uxpanapa (CSVA, 2004). En cuanto a la contaminación, sólo 18% de las descargas reciben tratamiento. Las soluciones a estos problemas

no sólo deben plantearse en términos de aumentar la disponibilidad, sino también de identificar los procesos mediante los cuales se maneja el agua, así como la competencia y las capacidades de las instituciones que los manejan, las condiciones socio-políticas que imperan, la implementación y adecuación de los marcos legales y regulatorios, la disponibilidad de fondos de inversión en el momento en que se requieren, las condiciones climáticas, sociales y ambientales, los niveles de tecnología disponible y utilizable, las actitudes y percepciones sobre el recurso, los modos de gobernanza, que incluyen la transparencia, corrupción, interferencia política, etc. , las condiciones educativas y sobre todo, la calidad, efectividad y relevancia de la investigación. Generalmente, las soluciones se han abordado mediante el enfoque orientado a la oferta. En menor medida, se ha utilizado el orientado a la demanda y el integral holístico. Sin embargo, a principios de este siglo, autores como Gliick (2002, 2003), Wolf y Gliick (2002) y Brooks (2005), acuñaron el término “*Soft path*” (vía suave), como el nuevo paradigma que debe imperar en el manejo del agua. Este enfoque retoma el manejo con base en la demanda, pero también incorpora medidas de conservación distintas, al incluir cambios en los hábitos de uso del agua, reformas institucionales y modificación de los patrones de crecimiento económico y de la población. El empleo de este enfoque se considera como una medida a seguir, porque aborda el problema de la escasez desde su raíz. Esto es, desde los hábitos, formas de vida, visiones y percepciones que tienen los usuarios del agua en torno al recurso, hasta la escala hidrológica de la cuenca. En las ciudades donde se ha venido utilizando, ha permitido la reducción en el uso del agua. Esta propuesta de proyecto se plantea iniciar con la Cd. de Xalapa, debido a que tiene los mayores índices de crecimiento poblacional del estado, tiene un crecimiento urbano desordenado, no tiene autosuficiencia en suministro de agua, y por ello, conflictos latentes con las poblaciones rurales que le surten de agua, amén de otros problemas serios. De ahí que el método a utilizar sea el estudio de caso, porque los resultados que se obtengan pueden ser representativos para muchas ciudades veracruzanas que comparten problemas similares.

- Desarrollo del tema

¿Qué se propone? Este trabajo propone implementar el enfoque de la Vía suave para el manejo del problema de la escasez del agua. Este enfoque se reconoce internacionalmente como el nuevo paradigma para el manejo del agua. Aunque comparte rasgos filosóficos con el enfoque orientado a la demanda, en cuanto a que considera al agua un recurso finito, difiere de éste y del tradicional orientado a la oferta, porque su énfasis es hacia la conservación, más que en la eficiencia y en la infraestructura como mecanismos para el manejo de la misma (cuadro 1).

Cuadro 1. Enfoques de manejo del agua

	Orientado a la oferta	Orientado a la demanda	Vía suave/MIRA
Filosofía	Recurso ilimitado Limitante: detectar necesidad	Recurso finito Conservación Análisis económico CB	Recurso finito Procesos ecológicos Servicios del agua
Enfoque básico	Reactivo Desarrollo por deseos y necesidades	Corto plazo, temporal Complementario Hacia la vía suave	Proactivo Largo plazo, cambios de actitud
Pregunta clave	¿Cómo satisfacer necesidades futuras?	¿Cómo reducir necesidades?	¿Cómo proveer servicios?
Énfasis	Infraestructura construida	Eficiencia	Conservación
Herramientas y disciplinas	Gran escala, Centralizada, soluciones ingenieriles caras	Innovadoras, mercado para eficiencia	Ciencias sociales, descentralización, ultra eficiencia, costos sociales
Proceso de planeación	Modelos crecimiento futuro, nuevas fuentes	Modelo crecimiento, máximo uso, infraestructura actual	Crecimiento futuro, escenario, backcast

Es una herramienta de planeación de largo plazo que puede generar mayores ahorros de agua que con las prácticas tradicionales de manejo de la demanda (Brandes y Brooks, 2005). Las medidas de manejo de la demanda generalmente incluyen la reducción de la cantidad de agua necesaria para completar la tarea requerida, alterando las tareas mismas para que ocupen menos agua o de menor calidad, fomentando también que el uso del agua se dé fuera de los períodos pico e incrementando la habilidad de los sistemas de agua de mantener el servicio durante períodos de sequía (Brooks, 2006). Se obtienen mayores ahorros con la vía suave porque se cuestionan los métodos de planeación tradicionales que han limitado el manejo de la demanda a sólo incluir medidas que se consideran costo efectivas (Brooks y Holtz, 2009). Esta vía se apoya en el

manejo típico de la demanda, pero también incorpora de manera distintiva diferentes medidas de conservación que incluyen cambios en los hábitos de uso del agua, reformas institucionales y transformaciones de los patrones de crecimiento económico y de la población (Brandes y Brooks, 2006; Brooks y Holtz, 2009). Cabe señalar que el término de la vía suave tiene su antecedente en su aplicación en la energía, que desarrolló Amory Lovins en la década de 1970s (Holtz, 2007). El enfoque de la vía suave en energía de Lovins también pone énfasis en la importancia de enfocarse en los servicios que proporcionan los insumos de la energía, más que en ver la energía como un fin en sí misma. Al verlo de esta manera, es posible considerar una amplia variedad de medios para lograr el mismo servicio (Brooks y Holtz, 2009). En el contexto de la vía suave aplicada al recurso agua, esto puede incluir tecnologías altamente eficientes que no necesariamente requieren agua, tales como los inodoros para composta (Brandes y Brooks, 2005). Los principios clave que caracterizan el enfoque de la vía suave son: 1) Considerar el agua como un servicio más que como un fin en sí misma; 2) Hacer de la sustentabilidad ecológica un criterio fundamental; 3) Ajustar la calidad del agua distribuida a la que se necesita para su uso final; 4) Planear desde el futuro, para regresar al presente (Brandes y Brooks, 2006). Cualquier municipio que pretenda diseñar una estrategia de planeación de largo plazo puede usar dichos principios y con ello, adoptar la meta de no más aumento en la oferta del agua para las próximas décadas y a partir de aquí proceder a la creación de medidas específicas para lograr esta meta (Holtz, 2007). Sin embargo, es pertinente reconocer que si bien existe la tecnología, los conceptos y las herramientas de manejo para que promover el uso eficiente y la conservación del agua, lo que realmente se necesita es un cambio generalizado en la percepción o una cultura de la conservación que guíen su adopción a una escala mucho más amplia.

¿Dónde y cuándo se debe implementar esta propuesta?

Esta propuesta de proyecto se plantea iniciar en la Cd. de Xalapa, debido a que esta urbe es un caso representativo de ciudades urbanas que enfrentan un fuerte proceso de crecimiento poblacional (cuadro 2), crecimiento urbano desordenado, topografía accidentada que dificulta la introducción de obras de infraestructura, disminución en las precipitaciones y conflictos latentes

por la dependencia del suministro de agua desde otras municipalidades, incluso estados (cuadro 3).

Cuadro 2. Tasas de crecimiento de la población de Xalapa en el periodo 1950-2010

	Xalapa (%)	Estado de Veracruz (%)	México (%)
1950-1960	2.8	2.9	3.1
1960-1970	5.6	3.4	3.3
1970-1980	5.3	3.5	5.4
1980-1990	3.2	1.5	1.2
1990-2000	2.9	1.0	0.7
2000-2010	3.9	1.0	1.4
promedio	3.95	2.21	2.51

Fuentes: INEGI (2004, 2001, 1995) H. Ayuntamiento de Xalapa (1995)

Cuadro 3. Fuentes de suministro de Agua a la Cd. Xalapa, Ver.

Fuentes de agua superficial	Capacidad (lps)
Río Huitzilapan	1000
Río Medio Pixquiac	250
Río Zocoyolapan	100
Río Cinco Palos	100
Fuentes de agua subterránea	
Manantiales del Cofre de Perote	250
Manantial de El Castillo	60
Manantial de Agua Santa	12
Manantial Agua Fría	26
Manantial Techacapa	5

Fuente: Bridger (2003)

Si se adoptara el principio de planear desde el futuro, ciudades como Xalapa, tomarían en cuenta la disponibilidad de agua local como una determinante para expandir la ciudad, en lugar de seguir la estrategia de aumentar la disponibilidad a través de grandes proyectos de infraestructura,

tales como acueductos. De ahí que el método a utilizar sea el estudio de caso, porque los resultados que se obtengan pueden ser representativos para muchas ciudades veracruzanas que comparten características similares. Dado que la vía suave es un enfoque de largo plazo, se sugiere iniciar su aplicación con medidas de corto, mediano plazo y largo plazo, y a distintas escalas, como lo muestra la tabla 4.

Cuadro 4. Acciones de conservación del agua a diferentes escalas

Escala	Prioridad	Innovaciones
Propiedad individual o sitio	Conservar la lluvia en el sitio y detener, almacenar e infiltrarla	Techos verdes, agua en el techo, aprovechamiento y reuso, minimizar sup. Impermeables, 30 cm suelo, árboles urbanos, jardines-lluvia
Vecindad	Retardar escurrimiento, detención y filtración	Carreteras más pequeñas, menos pavimento; no cunetas; estanques de detención, humedales construidos, pavimento permeable, drenaje en estacionamientos.
Cuenca	Minimizar inundaciones, detener, desviar, almacenar escurrimientos, infiltrarlos en zonas buffer	Grandes zonas de franjas riparias, diversificar canales, zonificar uso del suelo y obligatorio, manejo planicies de inundación, designar áreas para almacenar el agua de inundación.

Fuente: Schreier (2009)

¿Quién o quienes deben implementar esta propuesta?

El actor que debe promover la adopción de esta propuesta es el Ayuntamiento de Xalapa. Para ello, requiere de la colaboración de la Comisión Nacional del Agua, de la Comisión del Agua del estado de Veracruz y dependencias municipales como la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento y la Dirección de Desarrollo Urbano. El Colegio de Ingenieros Civiles.

¿Qué se requiere para implementar esta propuesta

Se requiere adoptar un enfoque de planeación colaborativa que tenga como objetivo transitar del enfoque orientado a la oferta, a uno integral/holístico. Para ello, se sugiere emplear las fases de la planeación colaborativa (figura 1)

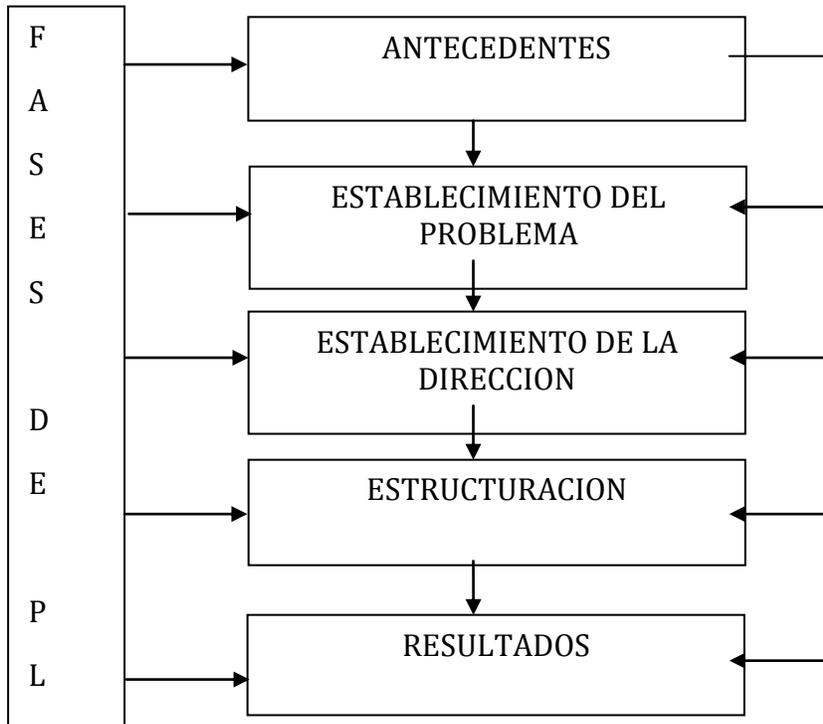


Fig. 1 Modelo de planeación colaborativa para el manejo integral/holístico del agua

a) Fase de antecedentes

La colaboración es un proceso emergente y dependiente del contexto (Selin y Chavez, 1995). Esto sugiere que un proceso de colaboración se puede desarrollar siempre que se evalúen las fuerzas contextuales, las presiones del ambiente y las condiciones estructurales que aumentan o constriñen la aplicación de este enfoque. Generalmente, las fuerzas políticas y económicas actúan contra las interacciones cooperativas. Sin embargo, otras fuerzas pueden contribuir para reunir a las partes para discutir el problema que les preocupa a todos. Waddock (1989) ha identificado siete factores ambientales que pueden ayudar a generar colaboración: (1) liderazgo;

(2) la presión de una tercera parte o agente; (3) un mandato legal; (4) la existencia de una visión común sobre un problema; (5) la existencia de redes, (6) una situación de crisis; y (7) los incentivos para colaborar. Es importante mencionar que la fase de antecedente generalmente se ignora en la mayoría de los modelos de colaboración, porque normalmente el planificador no explora el proceso a través del cual surgen las actividades de colaboración. Con mucha frecuencia, la investigación explora el producto de la colaboración, en lugar de las fuerzas y las condiciones que lo originan, porque la mayor parte del tiempo, los planificadores asumen que la fase de los antecedentes está completa (Steiner, 1991).

b) Fase de establecimiento del problema

Esta fase intenta identificar si los interesados reconocen su interdependencia en la solución de los problemas o si cualquiera de los interesados sienten que ellos pueden resolver solos los problemas. Se asume que las partes tienen interés de negociar cuando cualquier grupo o individuo trabajando por sí solo no puede lograr un resultado satisfactorio y que bajo esta situación, si una parte no es lo suficientemente poderosa para dictar la solución, entonces estarán dispuestos a negociar. Es por lo tanto importante, identificar los factores que determinan la buena voluntad de los interesados para participar. Wood y Gray (1991) sostienen que los interesados estarán dispuestos a participar en esfuerzos de colaboración con base en la eficiencia, acceso a los recursos y la reducción de incertidumbre a través del desarrollo de reglas colectivas.

Dado que en esta fase se pretende reunir a los grupos de interés para lograr compromiso y crear la infraestructura para el desarrollo de la colaboración, requiere que los siguientes cinco asuntos sean satisfechos: (a) la identificación de los interesados, (b) la creación de consenso sobre la legitimidad de participar, (c) el reconocimiento de interdependencia, (d) la definición común del problema, (e) la percepción de beneficios para los interesados y, (f) la percepción de relevancia para los interesados.

c) Fase de establecimiento de la dirección

Esta fase intenta desarrollar una definición compartida de los asuntos que los interesados están tratando de resolver mediante el proceso colaborativo, así como diseñar las diferentes estrategias que ayudarán a conseguir sus propósitos. Para este fin, esta fase está estructurada en cinco pasos que son cíclicos y secuenciales, a los que se les denomina, diseño de las reglas del juego, establecimiento de metas, búsqueda de información, generación de opciones y formación de subcomités.

d) Fase de estructuración

Aunque las fases de establecimiento del problema y de la dirección son esenciales para lograr la colaboración porque permiten cambios normativos entre los participantes, estos cambios son aún insuficientes para redirigir o regular las actividades futuras de los grupos de interés (Gray, 1989). Por eso, es necesario crear una estructura formal que regule las iniciativas colaborativas. Pero, esta estructura sólo se puede crear si los grupos de interés perciben que hay una dependencia futura mutua o si hay un deseo de cambiar o responder a cambios en el contexto ambiental. Un ejemplo puede ser la organización de una red o el manejo de una situación de crisis. Si se crea esta estructura, los grupos de interés necesitan distribuir roles para asegurarse de que las opciones acordadas previamente puedan ser alcanzadas.

e) Fase de implementación

En esta fase, los interesados ponen en práctica sus acuerdos colectivos (Selin y Chávez, 1995). Aquí, los interesados evalúan si su acuerdo se formaliza legalmente o si se comprometen con un proceso más amplio. En relación al primer punto, los participantes pueden buscar ligar el acuerdo informal que han diseñado con un proceso gubernamental formal de toma de decisiones (Susskind y Cruikshank, 1987). Estos autores piensan que cuando miembros del gobierno han participado en el proceso colaborativo, es más probable que el acuerdo se formalice. Por eso, este proceso se debe considerar como suplementario al tradicional porque de esta forma, los representantes gubernamentales que tienen poder estatutorio pueden asistir y decidir o no si el

acuerdo se formaliza. Además, la acción formal del gobierno para implementar el acuerdo puede crear incentivos para que otros grupos arreglen sus diferencias mediante formas que les satisfagan

Conclusiones

Las tendencias actuales y futuras indican que continuarán los problemas del agua y que en el futuro serán cada vez más complejos, más interrelacionados con otros sectores como la agricultura, energía, industria, transporte y comunicación y con sectores sociales como educación, ambiente, salud y el desarrollo rural y regional. Una de las preguntas principales que enfrentan los académicos es cómo se puede responder este reto, de modo que sea social y económicamente eficiente. Desde los 60s del siglo pasado, se ha promovido la idea de que sólo el manejo integral podrá resolver estos problemas. Recientemente, se ha estado impulsando el paradigma de la vía suave, porque se reconoce que la solución del problema requiere un cambio en la percepción del agua como recurso. En este cambio de percepción, los académicos deben desempeñar un papel más proactivo, proponiendo estrategias que puedan ser incorporadas a las políticas públicas de manejo y planeación del agua.

Referencias bibliográficas

- Arreguín Cortes, F.I., V. Alcocer Y., H. Marengo M., C. Cervantes J., P. Albornoz G. y M.G. Salinas J. 2010. Los retos del agua. In: B. Jiménez C., M.L. Torregrosa y L. Aboites A. (eds.) El agua en México: Cauces y encauces. Academia Mexicana de Ciencias y Comisión Nacional del Agua, México. Pp. 51-78
- Biswas, A.K. 2008. Integrated Water Resources Management: Is It Working? *International Journal of Water Resources Development* 24: 1, 5-22
- Brandes, O. y D.B. Brooks. 2006. *The Soft Path for Water: A Social Approach to the Physical Problem of Achieving Sustainable Water Management*. HORIZONS 9(1): 71-74.
- Brandes, O. y D.B. Brooks.. 2005. *The Soft Path for Water in a Nutshell*. Victoria: POLIS Project, University of Victoria and Friends of the Earth Canada, May 2006.
- Bridger, S. 2003. Assessment of hazards and risks for the Comisión Municipal de Agua potable y saneamiento de Xalapa, Veracruz, México. M:A.Sc. Thesis, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia, 136 p.
- Brooks, D.B. 2005. Beyond greater efficiency: the concept of water soft path. *Canadian Water Resources Journal* 30(1):1-10

- Brooks, D.B. y S. Holtz. 2009. Water soft path analysis: from principles to practice. *Water International* Vol. 34, No. 2, June 2009, 158–169
- CSVA, 2004. Diagnóstico del sector hídrico en Veracruz. CSVA, Veracruz, Ver.
- Holtz, S. (2007). Policy Change for a Water Soft Path in Canada. Ottawa, Ontario: Friends of the Earth. Retrieved from <http://www.foecanada.org/WSP%20Lexicon/Policy%20Change.pdf>
- INEGI: 1995. Veracruz, Tomo II. Censo de Población y Vivienda 1995: Resultados definitivos, tabulados básicos. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Xalapa, Veracruz, México.
- INEGI: 2001. Cuaderno estadístico municipal: Xalapa, Estado de Veracruz-Llave, edición 2001. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Xalapa, Veracruz, México.
- INEGI. 2004. Estadísticas sociodemográficas nacionales. Consultado el 2 de septiembre de 2011. <http://www.inegi.gob.mx>
- INEGI (2004, 2001, 1995) H. Ayuntamiento de Xalapa (1995)
- David Molden, D. Karen Frenken, Randolph Barker, Charlotte de Fraiture, Bancy Mati, Mark Svendsen, Claudia Sadoff, and C. Max Finlayson. Trends in water and agricultural development.
- Gliick, P.H. 2002. Water soft path. *Nature*. 418:373
- Gliick, P.H. 2003. Global freshwater resources: soft path solutions for the 21st century. *Science* 302(28):1524-1528
- Gray, B. 1989. *Collaborating, finding common ground for multiparty problems*, Jossey-Bass, San Francisco
- Schreier, H. (2009). Water for food and life: preparing for emerging water challenges. In: *Resource Management Theory and Practice*, New Zealand, pp.54-73
- Selin, S. y Chavez, D. (1995) Developing a collaborative model for environmental planning and management, *Environmental Management* 19(2):189-195
- Steiner, F. (1991) *The living landscape: an ecological approach to landscape planning*, McGraw-Hill, 356 p.
- Susskind, L. y Cruikshank, J. (1987) *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, New York
- Waddock, S.A. (1989) Understanding social partnerships: An evolutionary model of partnership organizations, *Administration and Society* 21(1):78-100
- Wolf, G y P.H. Gliick. 2002. The soft path for water. In: *The World's Water 2002-2003*. Gliick, P.H. editor. Washington, D.C.: Island Press, pp.1-32
- Wood, D.J. y Gray, B. (1991) Towards a comprehensive theory of collaboration, *Journal of Applied Behavioral Science* 27(2):139-162

Estudio Integral y semi-detallado de los tres recursos fundamentales e inseparables de la Naturaleza (Suelos-Agua-Clima) del Estado de Veracruz.

Miguel O. Ascanio García¹⁵, Alberto Hernández Jiménez¹⁶, Greco Cid Lazo¹⁷,
Norma E. García Calderón¹⁸, Carlos Balmaseda¹⁹

Abstract

La entidad veracruzana posee una gran diversidad de climas y tipos de suelos, así como mayor cantidad de agua, en comparación con otros Estados de la República. Sin embargo está sujeta a un desgaste de la cobertura vegetal y la degradación del suelo, así como las inadecuadas prácticas de manejo, que podrían conducir a la pérdida de suelo y a la desertificación, aumentando los riesgos de inundaciones y sequías y afectando la producción agrícola.

Este trabajo propone la utilización de la percepción remota y los sistemas de información geográfica para abordar los estudios de suelos, agua y clima y se enfatiza en la necesidad de conocer las características agroclimáticas y pedohídricas para el desarrollo de prácticas adecuadas de riego, drenaje, mecanización y para el diseño de medidas de conservación de los suelos. Se considera que el pago por servicios ambientales hidrológicos es una alternativa adecuada para la preservación de los bosques.

¹⁵ UV, México.

¹⁶ INCA, MES, Cuba.

¹⁷ IIRD, MINAGRI, Cuba.

¹⁸ UNAM, México.

¹⁹ Universidad Agraria, Habana, Cuba.

Introducción

Los agrosistemas y ecosistemas del estado de Veracruz, en su concepción integral y detallada, no poseen una investigación de los tres recursos fundamentales e inseparables de la Naturaleza: Suelos-Agua-Clima, lo que hace que tengamos hoy día, al cabo de casi 500 años, una agricultura en forma de monocultivo y no diversificada, mucho menos amigable con el medio ambiente.

Una vez que se concluya totalmente el presente proyecto (año 2018), así como de aplicarse cotidianamente sus recomendaciones, a partir del año 2012, podrían cumplirse con algunos de los siguientes objetivos principales:

- Alcanzar un rendimiento agrícola de 85-90 toneladas por hectárea en temporal y de 110-120 toneladas por hectárea con regadío y drenaje; un rendimiento en fábrica de 11.7-12.0% y de 8.6-9 ton de azúcar/ha.
- Disminución del 25% en los costos de producción actuales, debido principalmente a los aspectos de preparación de suelos, fertilización e intercalamiento y rotación de cultivos, recomendación de variedades (no solo agrícolas, sino forrajeras, energéticas y pro-alcoholeras). Todo lo anterior acorde a la variabilidad tan grande que existe en los agrosistemas cañeros, de acuerdo a la combinación suelo-temporal o con riego-necesidad o no de drenaje-topografía-pedoclima-variedades-ciclo.
- Ampliación del Laboratorio de Alta Tecnología de Orizaba (LATO, UV) en colaboración con la UNAM, para los aspectos nuevos en relación con las propiedades físicas e hidrofísicas de los suelos y agua, profundización de la microbiología agrícola y apertura de la mineralogía primaria y secundaria mediante rayos X y microscopía electrónica de barrido principalmente.

Algunos antecedentes

Como en otras partes del mundo, en México es conocido el sabio conocimiento que poseían los mayas y los aztecas sobre el manejo de sus terrenos, sin embargo el conocimiento científico-técnico se fortalece hacia el fin de la II Guerra Mundial. Una de las principales obras, que concluyó hace unos 30 años, ejemplo para toda América Latina y el Caribe, fue el inventario

nacional que se hiciera de sus suelos, a escala 1:250000, empleando la clasificación FAO-UNESCO de ese entonces; dicho trabajo fue publicado por el INEGI y confeccionado por el antiguo INIREB. Pero como toda acción del ser humano, se necesita ser actualizada y precisada, máximo con la escasez de datos provenientes de los diferentes laboratorios con certificación, aunado a conceptos modernos de clasificación y uso integral de los suelos, agua y pedoclima. A lo anterior se suman los hechos negativos, cada vez con mayor intensidad, tales como la antropogénesis y cambios globales (especialmente los climáticos), para citar algunos de emergencia.

Paralelo a lo anterior, mediante estudios geográficos detallados, donde los autores han participado en varios de ellos directamente en el campo, se ha puesto de manifiesto una vez mas, la extrema variabilidad espacial y temporal de los suelos, especialmente los ubicados en la actual faja intertropical de nuestro estado. Este fenómeno necesario de ser entendido y aplicado por toda la sociedad veracruzana, solo es posible ser llevado a cabo mediante investigaciones semi-detalladas, aprovechando altas tecnologías como es el SIG, Teledetección, Microscopía Electrónica, Rayos X y otras. Posteriormente ejecutar un trabajo arduo y sostenido de extensionismo y divulgación por todos los medios posibles. Se está en presencia de un proyecto de corto plazo (3 años), mediano (unos 8-10 años) y a largo (unos 20–30 años) alcance.

Un primer intento que se hizo para los aspectos de suelos, factores limitantes y recomendación de fertilizantes, fue el ejecutado desde el año 1990 hasta la fecha, en colaboración estrecha principalmente con el INICA, MINAZ, Cuba, así como por aportes constantes de la UV, en los ingenios azucareros pertenecientes al Grupo Machado S. A. de C. V.; estos son la Margarita, Motzorongo, el Refugio y Paso del Macho, donde a pesar de lo distante en los frutos de los resultados obtenidos en dichos estudios, se observa un incremento en los rendimientos agrícolas y de fábrica, así como el inicio (a pesar de tantos años transcurridos, pues comenzar con una nueva cultura no es fácil) de una nueva forma de concebir la diversificación y el entorno ambiental, aunado a una formación de recursos humanos especializados a partir de los Postgrados que ha ofertado la UV desde 1993 en su Facultad de Agronomía, Peñuela, Córdoba.

Ejemplos de resultados a obtener (sig y banco de datos; así como posibilidad de un sistema computarizado)

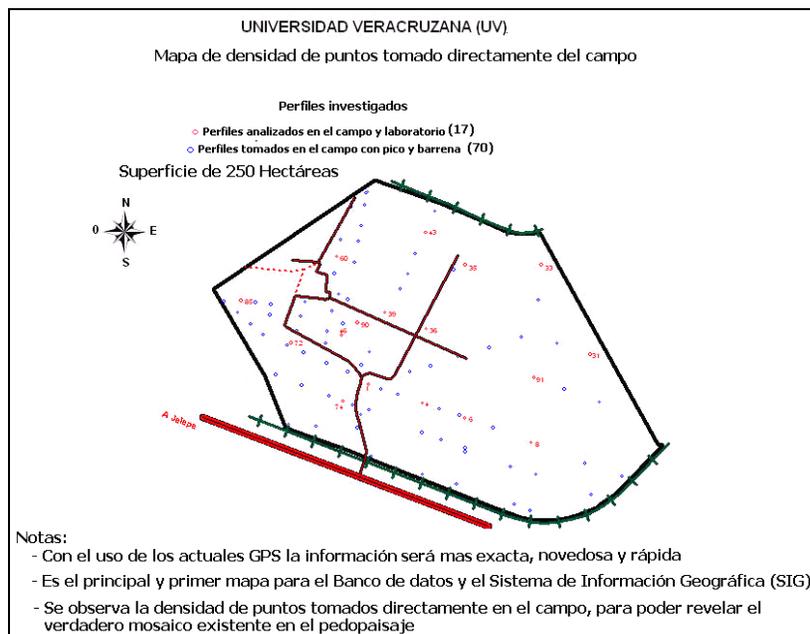
Suelos

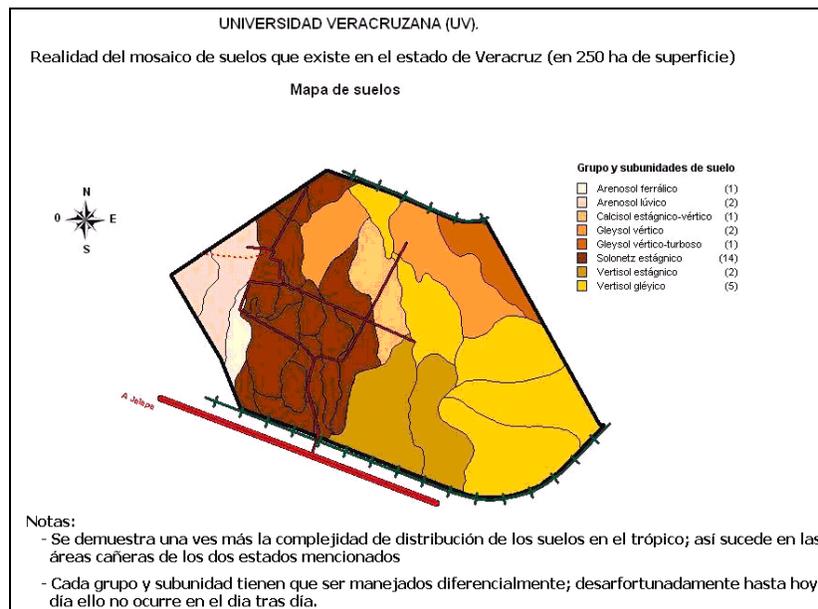
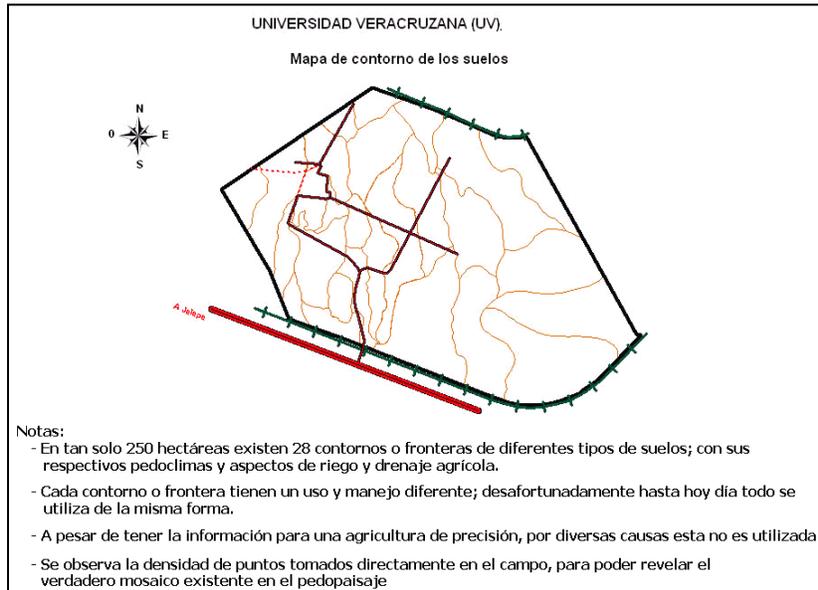


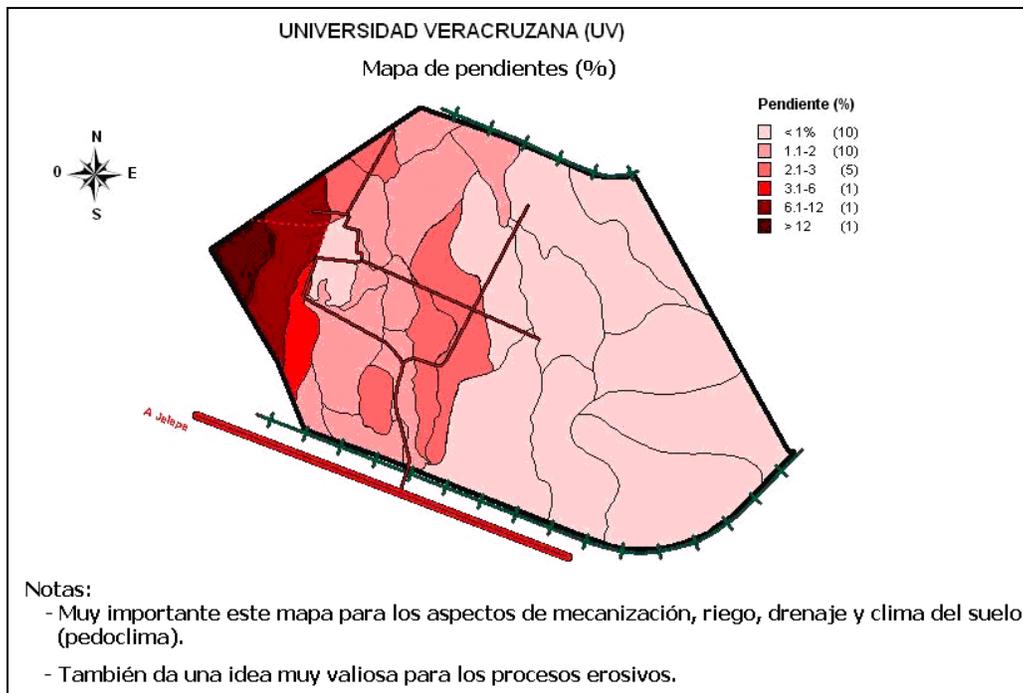
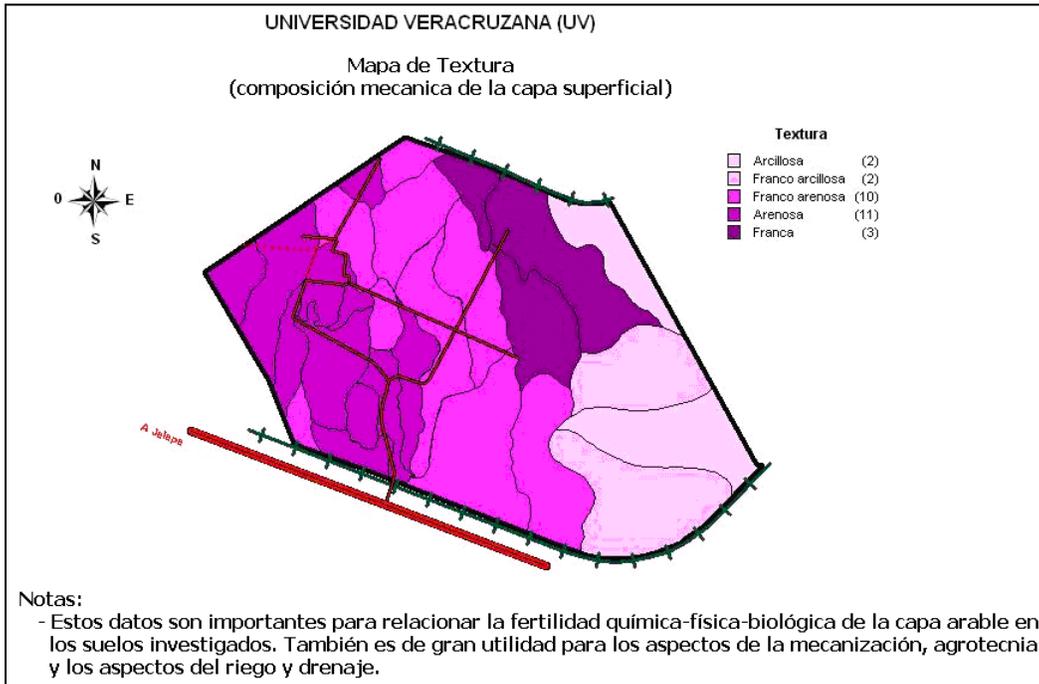
Perfil de suelo muy bien conservado

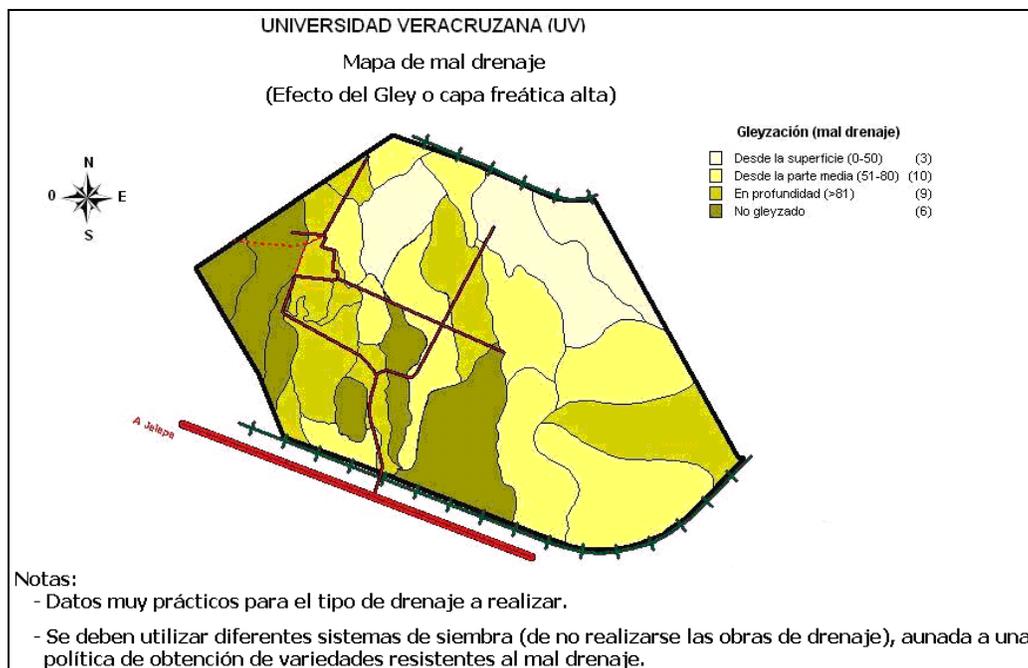
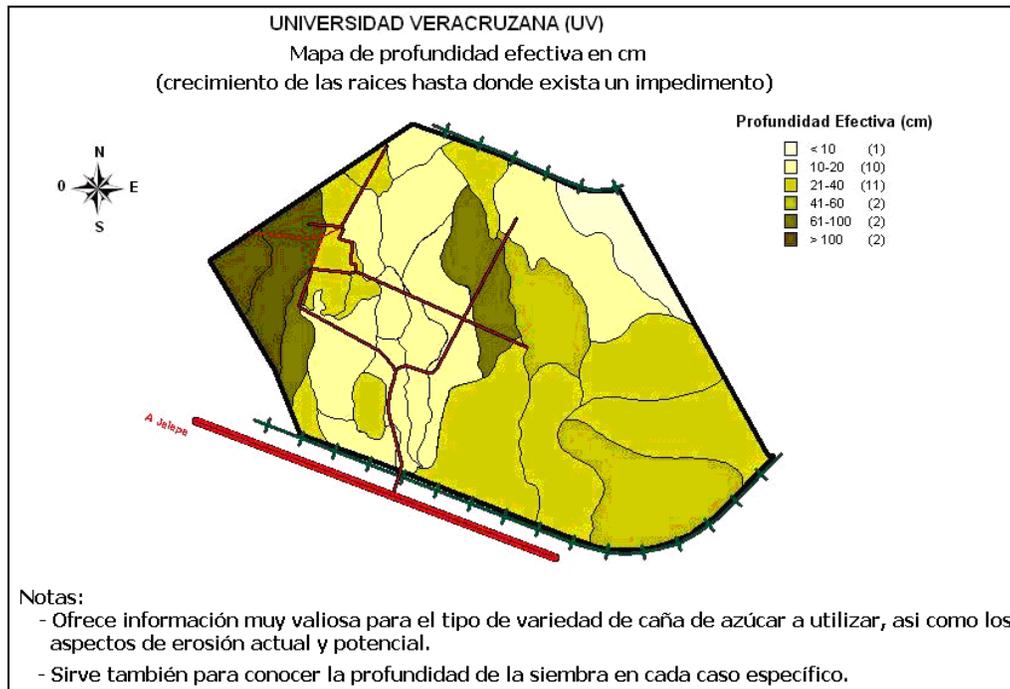


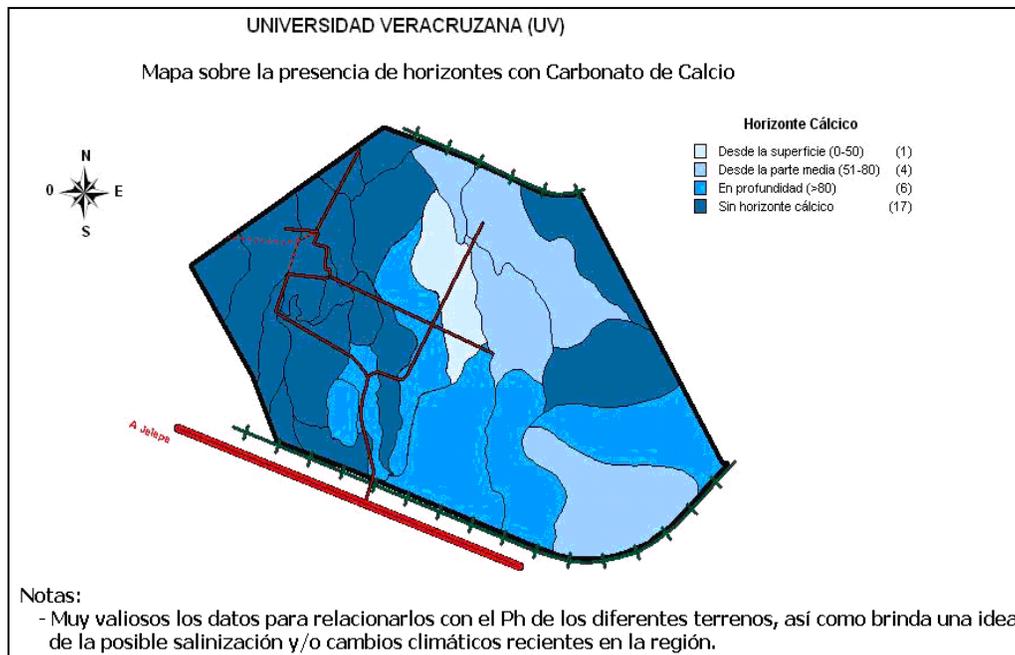
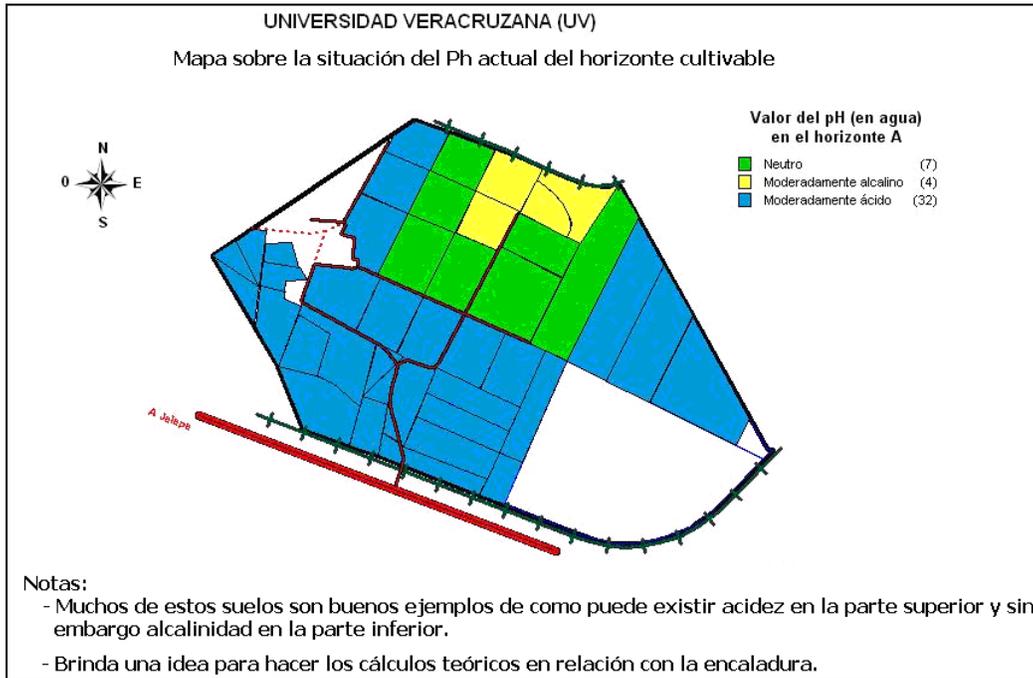
Perfil de suelo muy alterado por el hombre (antropogénesis)

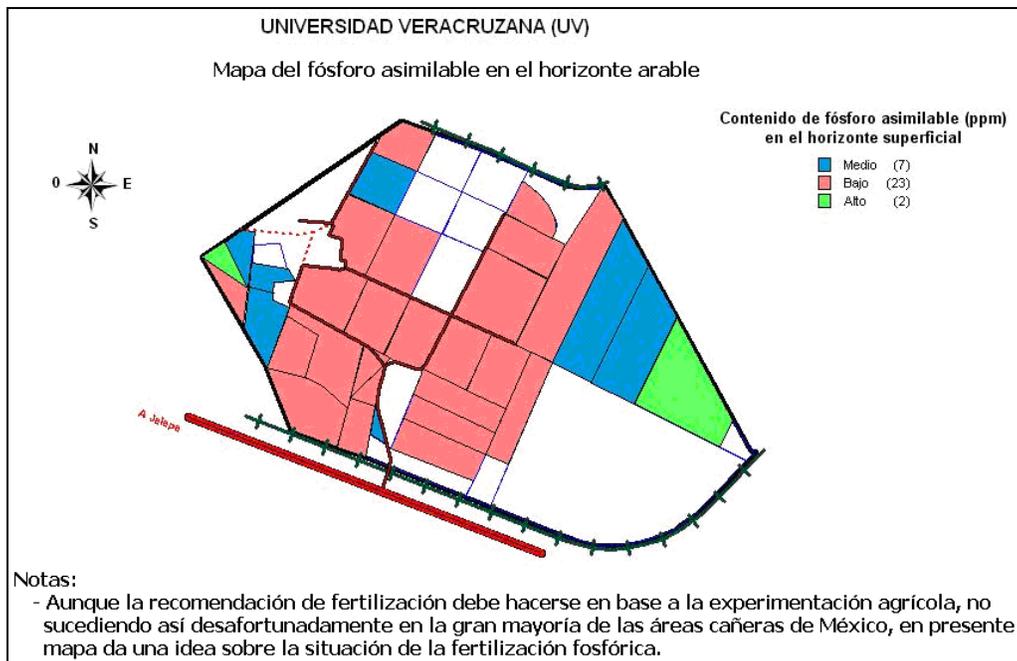
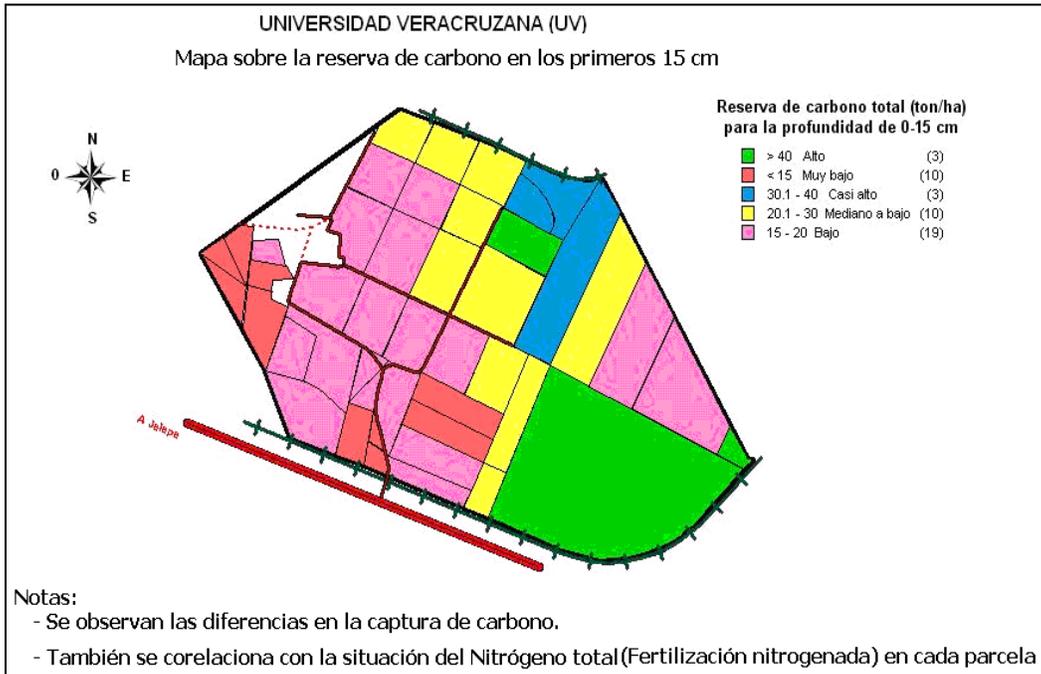












Pero el aspecto más urgente y decisivo para los suelos del estado de Veracruz se puede reflejar basándonos en la siguiente información. Según OEM-Infomex (17 junio/2006: México). *“El paulatino deterioro de los suelos en México provoca pérdidas equivalentes a unos cinco mil millones de dólares anualmente, producto de las 580 millones de hectáreas en proceso de desertificación en México, advirtieron expertos que participaron en el Foro Internacional sobre combate a la Desertificación y mitigación de los Efectos de la sequía, que se efectuó en Monterrey, en el estado de Nuevo León, México... A nivel mundial son 300 mil millones de dólares lo que se está perdiendo en suelos cada año...”*

El director de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) de México, Felipe Flores Guajardo, señaló que actualmente casi el 60 por ciento del Territorio nacional es desértico o semidesértico... Advirtió que si no se toman acciones y medidas suficientes para detener el deterioro de la Tierra y revertir ese fenómeno, para el 2050 el 70 por ciento del país será semidesértico...

En este mismo evento, Alejandro Guevara, investigador especializado en economía ambiental de la Universidad Iberoamericana explicó que la desertificación es un fenómeno, que sucede cuando las tierras son extremadamente vulnerables y se convierten en desierto por la sobre explotación y el uso inapropiado, amenaza a un total de cien millones de hectáreas en zonas áridas del país... Según Guevara, las principales causas de degradación del suelo en México son el pastoreo (25 por ciento), el cambio de uso del suelo (25), la deforestación (24) y la labranza después de la cosecha (10). Asimismo, influye la sobre explotación de cultivos (6 por ciento), el mal manejo del agua (4) y los desechos industriales (3)...

Cuando el suelo deja de satisfacer las necesidades básicas, como la producción de alimentos e ingresos “se crean problemas de migración”... si los recursos naturales son insuficientes, pueblos enteros van a emigrar y “el campo se convertirá en un lugar donde básicamente hay viejos, mujeres y niños, porque los hombres parten a las ciudades o a Estados Unidos en busca de trabajo”.

Para ilustrar concretamente todo lo expuesto anteriormente, basta señalar la situación de la erosión en México:

Autor	Año	Superficie del país afectada	Forma de cuantificación
Baldwin	1945	45%	Indirecta
SARH	1960	69%	Estimaciones visuales a nivel de cada estado
Andrade	1975	80%	Indirecta
Estrada y Ortiz	1982	98%	Ecuaciones paramétricas
García Lagos	1983	71%	Imágenes de Satélites
SARH	1986	81%	Idem
Geissert y Rossignol	1987	86%	Indirecta

Nota: Obsérvese la situación a partir del año 1945

Por fortuna el estado de Veracruz (a excepción de la mayoría de los agrosistemas cañeros y dedicadas al maíz; regiones montañosas y premontañosas descubiertas de bosques, así como diversas áreas dedicadas a cítricos y piña) hasta hoy día no posee una situación tan crítica, debido entre otras causas a que de los 7.5 millones de hectáreas de suelos en Veracruz, todavía quedan 1.6 millones de hectáreas quedan dedicadas a bosques y similares; 3.6 millones de hectáreas están sembradas de pastos y sus homólogos, sin que exista sobre pastoreo. Estamos a tiempo de evitar una catástrofe irreversible.

Para casi concluir y reafirmar lo expuesto hasta el presente, es bueno señalar que según el Boletín de la Unión Internacional de las Ciencias del Suelo (2002/1), *cerca del 33% de la superficie de la tierra del mundo está sujeta a la desertificación, afectando a más de 1 billón de personas, lo cual para el año 2020, de no tomarse las medidas necesarias, el número de personas podría ser más del doble*. Esta cifra mundial coincide actualmente con lo reportado para América Latina y el Caribe, de acuerdo a la Cadena Televisiva de CNN en español. Tampoco debe olvidarse que esta cifra para México puede incrementarse, pues aproximadamente el 70-80% de sus suelos están erosionados en una u otra magnitud, aunado a los cambios climáticos que vienen ocurriendo, donde Veracruz no es la excepción (Ascanio y Siliceo, 2001).

Agua (énfasis en el riego y drenaje agrícola)

Por el estado de Veracruz en sus 14 cuencas, cruza aproximadamente el 33% de todos los recursos hídricos superficiales de México. Son miles y miles de metros cúbicos de tanpreciado y vital líquido. Es en unión al recurso suelo el principal aspecto a corto plazo, para desarrollar vertiginosamente a nuestro estado, e incluso servir para todo nuestro país. Hasta hoy día solo se riega en Veracruz 200 mil hectáreas de toda su superficie agrícola, así como no existe prácticamente obras de drenajes mayor y menor (drenaje parcelario). En el caso concreto de la caña de azúcar el riego (que por cierto no es correctamente empleado) no excede a las 30 mil hectáreas, mientras que las labores de drenaje es prácticamente nula.



Cascada Salto de Eyipantla. Estado de Veracruz, México.

Según Riccardo Petrella (2003: en el libro *Un Mundo Mejor es posible*. Ed. Giani Miná) *“es sabido que también el Banco Mundial y otros organismos internacionales como el PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo– están de acuerdo en que para concederles a todos el acceso al agua, aunque sea en cantidades mínimas, haría falta gastar desde ahora hasta el año 2015, 180,000,000,000 de dólares anuales. Una cifra que parecería inalcanzable, pero si se piensa que nosotros, el 11% de la población mundial, poseedor del 86% de las riquezas del planeta, gastamos cada día 1,000,000,000 de dólares para apoyar la exportación de nuestros productos agrícolas, surge claramente la contradicción del mercado...*

No hay derecho a la vida para 1,500,000,000 de personas que no tienen acceso al agua potable, no saben que es una gota de agua... A causa de enfermedades debidas a la imposibilidad de

acceder al agua, cada día, por ejemplo, mueren 30,000 personas, de las que doce mil son niños menores de 12 años... Así, poco a poco, el capital privado se apodera del control de los recursos hídricos, que son fundamentales para la agricultura, industria, alimentación del ganado, la alimentación humana. En definitiva, para todo”.

Con relación a la temática, según Jeannette Becerra Acosta (Prensa Milenio Semanal, México 17-2-2005): *Los conflictos y enfrentamientos por el “oro azul” serán fundamentales en el siglo XXI. Especialistas prevén que el agua escaseará y resultará más costosa que el petróleo. Ante ello, las grandes transnacionales del líquido, buscan por todos los medios su privatización y manejo en las zonas del planeta donde es más abundante...*

El agua potable, cuya escasez se prevé padecerán, de no tomarse las prevenciones pertinentes, 4 mil millones de seres en el planeta para 2025. Hace menos de siete años el Banco Mundial predijo que los conflictos bélicos del siglo XXI se liberarían a causa del agua. Para fines de 2003, Vivendi Universal y Suez, ambas francesas, obtuvieron ganancias por más de 168 mil millones de dólares por la venta de agua potable. Junto con otras compañías españolas, alemanas y estadounidenses como Bechtel, y las embotelladoras The Coca-Cola Company; Pepsicola, Nestley Danone, todos miembros del exclusivo club de Global Fortune 500, ganaron en 2004 una suma calculada en por lo menos 400 mil millones de dólares en todo el mundo...”

¿Cuánto podría obtener el estado de Veracruz si se dedica a vender el agua de buena calidad que posee?

Como es conocido, los autores del presente proyecto recalcan que por Veracruz pasa cerca del 33% del agua de todo México, cuya cifra debe precisarse, pues varía mucho según diferentes autores.

Así por ejemplo, según el Biólogo Héctor Hernández Andrade, Director de Desarrollo Forestal de la SEDARPA (Diario de Xalapa, Estado de Veracruz, México, martes 14 de febrero 2006) en el estado de Veracruz se reconocen 31 cuencas, 88 subcuencas y 5,469 microcuencas; como se verá posteriormente existen otras cifras al respecto. De sumarse su vecino: Chiapas, donde se considera aproximadamente que suministra nacionalmente un 30% del oro azul, estaríamos en presencia de un potencial indescriptible, lo cual conllevaría indiscutiblemente a una mejor equidad social y entorno ambiental en forma inmediata.

No se debe llegar a lo que sucede en el *desierto de Atacama, Chile, ni a los valles secos de la Antártica, donde un evento de lluvia de unos 2 a 4 mm de agua ocurre cada 10 años* (Rafael Navarro González. Revista Muy Interesante. Enero 2004).

Según la Comisión Nacional del Agua de México (CNA), por mediación de la Gerencia Regional Golfo Centro (Dic/2003): “*El artículo 27 establece que el dominio sobre el agua es inalienable e imprescindible. Solo el Ejecutivo Federal podrá otorgar concesiones y asignaciones... Las 13 gerencias regionales de la CNA han sido establecidos en base a una regionalización, donde la #10 (Golfo Centro) abarca a casi todo el estado de Veracruz, siendo su porción norte correspondiente a la IX...*

En el mapa nacional general de las precipitaciones máxima, media y mínima, durante la etapa 1941-2000 (mm) se observa la alta concentración de las lluvias durante el periodo junio-octubre, así como para el estado de Veracruz hay regiones donde solo caen 500 mm/año, mientras que en otras existen >4,500 mm/año, así como el promedio anual es de 1,733 mm; 2.23 mayor al promedio nacional...

Los principales ríos del estado se encuentran contaminados, considerándose una cifra del 75%, debido principalmente a las descargas de aguas residuales sin tratamiento previo y el depósito de basura en los cuerpos de agua...

A modo de ejemplo se encuentra en el estado de Veracruz la Cuenca del Papaloapan, limitándose con Oaxaca y Puebla con cerca de 50,000 km², abarcando varios ríos, entre ellos el del mismo nombre. Otra de importancia es la cuenca del río Coatzacoalcos y las que ocupan los ríos Tuxpan y Jamapa”.

Según Domitilo Pereyra Díaz (Xalapa, Veracruz, México, 20/febrero/2006, Periódico Universo, Universidad Veracruzana), *En Veracruz nacen 11 cuencas importantes, que varían de tamaño: el río Tonalá, el río Coatzacoalcos –que nace en Oaxaca-, el río Papaloapan –uno de los más grandes, con 45 mil kilómetros cuadrados de cauce-, el Jamapa-Cotaxtla, el río Antigua, el río Actopan, el río Bobo-Nautla, el Tecolutla, el Cazones, el Tuxpan y el Pánuco, con un cauce cercano a los 85 mil kilómetros cuadrados, aunque gran parte se ubica en otros estados.*

Según Robert Manson y José Ramón Gómez Sandoval (2005: Tomado del Periódico el Universo, Universidad Veracruzana 28 de noviembre de 2005. No. 203).

El deterioro de bosques y el potencial acuífero, asuntos de seguridad nacional

“Urge pago por servicios hidrológicos para preservar los bosques...

Cruzado por más de 40 ríos que vierten el 35 por ciento de las aguas superficiales del país en el Golfo de México, poseedor de 34 grandes cuerpos de agua y más de cuatro mil 500 microcuencas, el estado de Veracruz presenta evidentemente un alto riesgo por inundaciones...

Un estudio realizado en el 85 por ciento del territorio veracruzano, ha permitido calcular las variaciones de los recursos hídricos disponibles, debido a la deforestación y el cambio de uso de suelo, en 31 cuencas principales del estado, que cubren una superficie aproximada de 114 mil kilómetros cuadrados (?).

Manson explicó que el aumento en la frecuencia y magnitud de las inundaciones y sequías que han generado miles de millones de pesos en daños y afectado a miles de personas en el estado, está vinculado a la combinación de altas tasas de precipitación pluvial, escurrimientos y deforestación, pues de 1984 a 2000 se ha perdido 36 por ciento de los bosques...

Como vemos, dados los vínculos estrechos que existen entre el agua y los bosques, así como su estado de deterioro, estos ecosistemas son considerados hoy día asuntos de seguridad nacional en México, comentó durante el simposio Ecología, manejo y conservación de los ecosistemas de montaña, organizado por el Laboratorio de Biotecnología Aplicada (Labioteca) de la UV.

El investigador afirmó que, debido a esta relación entre las afectaciones humanas y el estado de los recursos hídricos en Veracruz, estrechamente relacionado con el estado de los bosques de montaña, resulta cada vez más urgente el pago de servicios ambientales, especialmente de recursos hidrológicos en la entidad, como un mecanismo importante en su conservación y para promover un desarrollo regional sustentable.

Expresó además que con pagos de más de 600 millones de pesos, protegiendo 880 mil hectáreas en el país, el Fondo Forestal Mexicano es la más importante organización para el pago de servicios hidrológicos establecida en México hasta la fecha. Sin embargo, dijo que no es suficiente.

Por la gran superficie boscosa que aún hace falta proteger a través de este esquema (98.2 por ciento, según sus estimaciones) y una escasez de recursos financieros, urgen estudios que ayuden a identificar cuencas y municipios claves, en los que dichos programas tendrán la mayor

probabilidad de éxito y un máximo impacto en la conservación de ecosistemas boscosos, proporcionando servicios hidrológicos importantes.

Señaló que, dada la incertidumbre política de los programas de pago por servicios hidrológicos en México, es vital asegurar la participación del sector privado en el establecimiento de estos esquemas, así como la consideración del conjunto de servicios ambientales que los bosques proporcionan en ésta y otras regiones de México.

Bosque de niebla, en alto riesgo

Según Robert Manson, el bosque mesófilo de montaña del centro de Veracruz es un ecosistema que está en peligro de desaparecer: “En 1993 solo se contaba con el 10 por ciento del bosque original de la región, cifra que seguramente ha disminuido en los últimos años...”

Señaló que una amplia verificación de campo y los datos del sistema de información geográfica indican que la situación en la región es crítica: Sólo quedan 19 fragmentos de bosque de niebla relativamente no perturbado; sin embargo, aún se encuentran muchos fragmentos de bosque perturbado...

Por ello, dijo, la conservación de los remanentes del bosque, así como la rehabilitación y restauración ecológica de los fragmentos perturbados es necesaria como parte de un plan de desarrollo regional que considere la conservación de la biodiversidad y de los servicios ambientales del bosque en la región.

Parte de la estrategia debe tener como misión detener la expansión urbana hacia el oeste de Xalapa y dirigirla hacia el este, donde las pendientes son menos pronunciadas y los suelos menos frágiles; aumentar la conectividad entre los fragmentos de bosque que aún existen y tener en cuenta que la divulgación de estas actividades es una tarea importante y es un punto crucial de cualquier estrategia”.

Se ha incluido esta parte expresada anteriormente debido a la intervencionalidad entre los bosques de niebla ubicados principalmente en las partes montañosas y volcánicas del estado, las cuales no solamente sirven de pantalla para las aguas que filtran al terreno superficial y al drenaje subterráneo, sino también como captador importante de CO₂ de la atmósfera.

Para casi concluir con esta breve síntesis o antecedentes más importantes, se ha seleccionado lo que expone Rubén Rojas (Diario de Xalapa, Estado de Veracruz, México, 14/1/2006): “Aunque el tema del agua en Veracruz aún no ha hecho crisis, ya está llegando a niveles críticos, pues mientras en la Entidad 4 millones 800 mil habitantes carecen del agua o drenaje, actualmente hay un millón 250 mil ciudadanos de 118 municipios en riesgo de inundaciones...

Aunado a esto, comentó, se están generando 2 mil 43 millones de metros cúbicos de aguas contaminadas, pero solo se tratan 375 millones, lo que habla de un déficit de mil 670 millones de metros cúbicos.

Otro problema serio son las inundaciones, ya que mientras en la zona norte y centro de la Entidad se presenta un promedio de cuatro fenómenos meteorológicos por año, en la zona del Papaloapan y Coatzacoalcos se registra uno por año, lo que arroja que se tenga una superficie inundable de 6 mil 300 kilómetros cuadrados que involucra a 2 mil 189 localidades de 118 municipios, donde serían afectadas un millón 250 mil personas.

También, precisó, se tiene que de las 88 plantas de tratamiento instaladas en la Entidad solo opera el 30 por ciento, cuando la realidad es que se tienen problemas de saneamiento, dado que la contaminación ya es generalizada en prácticamente todos los cuerpos de agua del Estado...

De los 116 mil millones de metros cúbicos de agua que escurren por Veracruz, solo 5 mil millones se aprovechan y el resto acaba en el mar. Sin embargo, el problema es que para desarrollar las obras que evitaran esto se necesitarían 60 mil millones de pesos...”

“Según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para el año 2025, mil 800 millones de personas vivirán en países con una drástica falta de agua, y dos tercios de la población mundial enfrentarán escasez. Lo anterior lo expuso el experto de la FAO Pasquale Steduto, donde además añade que la agricultura es el primer consumidor de agua a nivel mundial, con un 70 por ciento de todo el agua dulce procedente de lagos, cursos de agua y acuíferos. Esta cifra alcanza el 90 por ciento en varios países en desarrollo, en donde se encuentran cerca de las tres cuartas partes de todas las tierras irrigadas. Recordó que la mayor parte de los países de Medio Oriente y el Norte de África sufren de una apresurada escasez de agua, como sucede en México, Pakistán, Sudáfrica y extensas zonas de China y de India”. (Tomado del periódico A-Z. Xalapa, Estado de Veracruz, México. Jueves 15 de febrero de 2007).

Para casi concluir, según Jesús Martín Lozano Vela, Coordinador de Infraestructura de la SEDARPA, estado de Veracruz, México (Diario de Xalapa; 23/enero/2007), *desde el norte hasta el sur del Estado, solo se riegan alrededor de 200 mil hectáreas agrícolas; consideró este hecho como inaudito, por que teniendo toda el agua superficial o a través de acuíferos, no la explotamos...* Resaltó que con el apoyo del Gobernador Fidel Herrera Beltrán, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario establece unas 15 mil hectáreas anuales, pero con la aplicación de todos los programas... *En el programa del Lunes de Puertas Abiertas, los productores lo que más piden es la perforación, equipamiento, la electrificación de pozos y la tecnificación de riego...*”

Ante toda la situación expuesta, debe expresarse que es casi desconocido los regímenes hídrico-térmico-aéreo de los terrenos que cubren el paisaje pedológico, tan heterogéneo en el estado, que en la práctica es un verdadero mosaico, desconociéndose científicamente cuando, cuanto, cómo y donde hay que regar. Algo similar sucede con las obras mayores, medianas y pequeñas de drenaje, para conocer que tipo de obra superficial o subsuperficial es necesaria, así como su distanciamiento, forma de preparación de los terrenos, etc. Para ilustrar someramente lo expuesto anteriormente se expondrá a continuación algunos ejemplos:

Ejemplo de propiedades físicas e hidrofísicas.

(Bases para conocer cuando y cuanto hay que emplear para el regadío, así como sirve para las labores de drenaje)

Anexo 1.

Profundidad a humedecer para algunos cultivos.

CULTIVOS	PERIODO VEGETATIVO	PROFUNDIDAD A HUMEDECER (m)
Caña de azúcar	Siembra-brote	0.30
	Brote-crecimiento	0.30-0.50
	Crecimiento-desarrollo	0.50-0.80

Anexo 2.

Ejemplo de datos de las propiedades hidrofísicas de los suelos que hay que investigar en el estado de Veracruz, para cumplir con las normas de riego.

Tipo	Prof cms	Text 0.01 mm	DR g/cm ₃	DA g/cm ₃	Poros %	CC Vol.	CMarch. De suelo	LIM PROD	Vi Mm/min	Norma Neta M ³ /ha
Negro	0-20	74.2	2.63	1.29	50.9	46.8	21.3	35.1	0.002	234
Compacto	30-40	72.8	2.67	1.28	52.1	47.5	24.8	35.6		476
Gleyzado	60-70	71.8	2.79	1.26	54.9	48.6	25.0	36.4		854
(Vertisol)	90-100	66.1	2.70	1.15	56.3	49.7	25.6	37.2		1250

(Tomado de Mondragón Twin Drops; IRRIMON. Filial de Cuba, República Dominicana y el INICA, Cuba. Autores: Dr. Jesús R. Fonseca Arteaga y Dr. Jorge R. Pérez Lima, 2005). Algunas adaptaciones por los autores del presente proyecto.

Veracruz. Pensar el desarrollo

Hor	Prof (cm)	Arcilla %	Humedad %	Densidad Mg/m ³	Peso Especifico Mg/m ³	Porosidad		Cap. % Peso	Campo % Volumen.
						Total en %	Aeración, en %		
Luvisol vértico									
A	0-15	27,38	5,8	1,42	2,57	44,7	15,4	20,6	29,3
B1t	15-32	40,99	17,0	1,46	2,51	41,6	2,3	26,9	39,2
B2t	32-67	48,60	24,2	1,47	2,66	43,7	1,5	28,7	42,2
Luvisol gléyico									
A	0-14	-	25,5	1,38	-	-	-	33,2	45,8
Btg	14-40	-	37,5	1,48	-	-	-	35,6	52,7
Luvisol gléyico-vértico									
A	0-20	27,03	26,0	1,55	2,66	41,7	2,7	25,2	39,1
B ₁ tg	20-52	36,62	29,0	1,54	2,58	40,3	0,5	25,8	39,8
Feozem háplico									
Ap	0-19	24,95	4,8	1,57	2,80	43,9	9,8	21,7	34,1
AC	19-33	16,21	12,9	1,44	2,73	47,3	15,2	22,3	32,1
Hor	Prof (cm)	Arcilla %	Humedad %	Densidad Mg/m ³	Peso Especifico Mg/m ³	Porosidad		Cap. % Peso	Campo % Volumen.
						Total en %	Aeración, en %		
Feozem lúvico									
A ₃₁	0-16	19,85	14,4	1,26	2,67	52,8	26,6	21,1	26,6
A ₃₂	16-29	16,20	21,3	1,29	2,71	52,4	22,1	23,5	30,3
Bt	29-51	30,11	12,6	1,66	2,58	35,7	0,8	21,0	34,9
Feozem gléyico									
A ₁₁	0-16	16,53	10,6	1,40	2,70	48,1	19,4	20,5	28,7
A ₁₂	16-30	18,28	17,3	1,44	2,69	46,5	13,8	22,7	32,7
B ₁ tg	30-55	34,76	17,3	1,63	2,70	39,6	3,1	22,4	36,5
B ₂ t	55-81	30,66	15,0	1,81	2,77	34,7	-	-	-
Planosol distrito									
A ₁	0-20	6,19	17,0	1,55	2,84	45,4	18,4	17,4	27,0
A ₂	20-30	5,-95	22,0	1,63	2,73	40,3	14,9	15,6	25,4
Bg	30-40	3,81	26,0	1,70	2,77	38,6	3,2	20,8	35,4
Planosol eútrico									
A ₁	0-20	19,30	18,7	1,70	2,63	35,4	-	-	-
A ₂	20-35	24,21	19,4	1,65	2,64	37,5	-	-	-
Bg	35-65	25,04	20,1	1,60	2,80	42,9	-	-	-

Hor	Prof (cm)	Arcilla %	Humedad %	Densidad Mg/m ³	Peso Especifico Mg/m ³	Porosidad		Cap. % Peso	Campo % Volumen.
						Total en %	Aeración, en %		
Vertisol pélico									
A ₁₁	0-15	31,41	28,3	1,41	2,65	46,8	10,0	26,1	36,8
A ₁₂	15-39	41,26	28,5	1,47	2,80	47,5	2,7	30,5	44,8
A ₁₃	39-70	43,58	-	-	2,69	-	-	42,9	-
Gleysol plíntico									
A	0-20	16,74	29,2	1,28	2,67	52,1	30,8	16,6	21,3
AB _g	20-44	32,24	25,8	1,36	2,59	47,5	9,8	27,7	37,7
B _{gca}	44-83	44,13	25,7	1,38	2,67	48,3	5,4	31,1	42,9
Arenosol eútrico									
A ₁₁	0-14	-	5,4	1,27	-	-	-	-	-
A ₁₂	14-36	-	14,2	1,21	-	-	-	-	-
A ₁₃	36-102	-	18,9	1,14	-	-	-	-	-
Fluvisol eútrico									
A ₁₁	0-22	30,98	8,6	1,36	2,58	47,3	8,5	28,5	38,8
A ₁₂	22-45	39,06	20,0	1,38	2,56	46,1	4,3	30,3	41,8
C	45-70	55,50	31,4	1,39	2,51	44,6	1,8	30,8	42,8

Datos realizados por los dos primeros autores del presente proyecto, haciendo simulación para las condiciones cañeras del estado de Veracruz

Con los resultados obtenidos se pueden agrupar los suelos combinando estas propiedades en la forma siguiente:

PARA LA DENSIDAD	PARA LA POROSIDAD DE AERACIÓN
1. Valores medios en todo el perfil	a. Alta en todo el perfil
2. Valores altos en todo el perfil	b. Alta en el horizonte A y baja en B
3. Valores muy altos el todo el perfil	c. Baja en todo el perfil
4. Valores medios en A y altos o muy altos en B	
5. Valores altos en A y muy altos en B	
6. Valores altos en A y medios en B	

Reservas de humedad y humedad productiva (en m³.ha-1)

Profundidad en cm.	Reserva de humedad ante la capacidad de campo	Límite inferior de humedad productiva	Humedad productiva
Luvisol vértico			
0-20	635,5	444,9	190,6
0-50	1865,5	1305,9	559,7
Luvisol gléyico			
0-20	957,4	670,2	287,2
0-40	2011,4	1408,0	603,4
Luvisol gléyico-vértico			
0-20	782,0	547,4	234,6
0-50	1976,0	1383,2	592,8
Feozem háplico			
0-20	682,0	477,4	204,6
0-30	1001,0	700,7	300,3
Feozem lúvico			
0-20	546,8	382,8	164,0
0-50	1543,4	1080,3	463,0

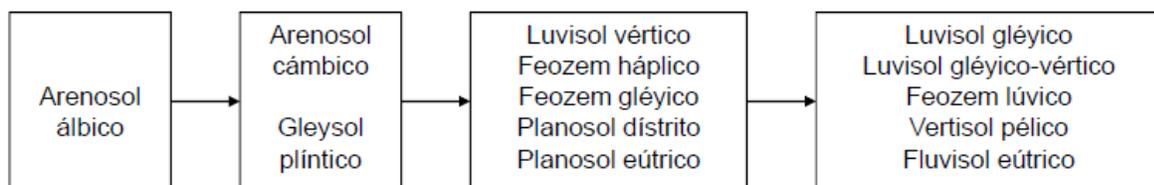
Profundidad en cm.	Reserva de humedad ante la capacidad de campo	Límite inferior de humedad productiva	Humedad productiva
Feozem gléyico			
0-20	590,0	413,0	177,0
0-50	1647,0	1152,9	494,1
Planosol distrito			
0-20	540,0	378,0	162,0
0-40	1148,0	803,6	344,4
Vertisol pélico			
0-20	776,0	543,2	232,8
0-40	1672,0	1170,4	501,6
Gleysol plíntico			
0-20	426,0	298,2	127,8
0-50	1588,2	1111,7	476,5
Fluvisol eútrico			
0-20	776,0	543,2	232,8
0-50	2029,0	1420,3	608,7

Así, la densidad aparente tiene relación directa con el estado de compactación del suelo, pudiendo el valor de 1,30-1,35 Mg/m³, como densidad crítica, limitar el desarrollo radical de la caña de azúcar y en consecuencia la profundidad efectiva del suelo.

Por otra parte, las reservas de humedad del suelo, así como su profundidad total y de aeración, son propiedades no menos importantes para revelar su régimen hídrico y aéreo, elementos fundamentales para lograr una agricultura eficaz, que contemple la aplicación del riego para elevar el rendimiento agrícola.

Tanto la compactación del suelo como el déficit de humedad en los meses del período de seca pueden ser factores que limiten el rendimiento de la caña de azúcar. En el presente trabajo se evaluaron propiedades físicas e hidrofísicas en 28 perfiles de los principales sub grupos de suelos, determinándose la densidad en el campo, y el porcentaje de arcilla y peso específico en el laboratorio. La capacidad de campo fue deducida de resultados obtenidos en suelos similares en Cuba.

Partiendo del criterio de que el 70% de las reservas de humedad representa el límite inferior de la humedad productiva, se obtiene la cantidad de agua que representa la humedad productiva de los suelos. De esta forma se puede ordenar los suelos por la velocidad de desecación (cuanto mas rápido van a tener escasez de humedad productiva) en la forma siguiente:



Esta secuencia se determinó para la capa de 0-20 cm, para la de 0-50 cm puede variar, pero téngase en cuenta que la de 0-20 cm es la más importante pues está expuesta a la evaporación directa y tiene la mayor densidad de raíces de la caña de azúcar. Además en la capa de 0-50 cm, puede haber ruptura de capilares, sobre todo en la mayoría de los citados donde el horizonte B puede tener estructura de bloques subangulares o prismática, que al individualizarse forman pequeñas grietas entre los agregados, lo que impide el ascenso vertical del agua por capilaridad.

Capacidad de campo, reserva de humedad y humedad productiva.

La capacidad de campo en porcentaje de peso esta en función del contenido de arcilla, su distribución por el perfil y el tipo de horizonte de diagnóstico. Se pueden establecer tres grupos de suelos por su capacidad de campo:

1. Suelos con capacidad de campo mayor de 30% de humedad.
2. Suelos con capacidad de campo entre 20-30% de humedad.
3. Suelos con capacidad de campo menor de 20% de humedad.

Teniendo en cuenta estos valores se calcularon las reservas de humedad.

Suelos con reservas altas (mayor de 600 m³/ha para capa de 0-20 cm)

Los suelos que tienen reservas de humedad media (500-600 m³/ha)

Los suelos con poca reserva de humedad (300-500 m³/ha)

Finalmente un suelo con muy poca reserva de humedad (<300 m³/ha)

En los casi 20 años de trabajo sistemático en el campo veracruzano, especialmente para la caña de azúcar, prácticamente se desconoce la presencia de los datos que anteriormente ejemplificamos, donde hay que volver a repetir que son esenciales para la ejecución del regadío, drenaje, mecanización, medidas de conservación de los suelos, etc. Hay que comenzar por la determinación de estas propiedades, al menos para las principales regiones de Veracruz. Algo análogo a lo anterior sucede con los aspectos de evapotranspiración, así como con la evaporación en superficies líquidas, dinámica en la calidad química y microbiológica de las aguas (tanto superficiales como internas) y otras.

No se debe concluir la presente exposición sin mencionar que poseemos estrechas relaciones de trabajo y posibilidad de traer aquí a nuestro Estado, a los principales dueños de la principal empresa europea en los aspectos de Desalinización y Tratamiento de agua. En días recientes se demostró en Cuba, en un Simposio sobre el agua, por dichos dueños, que el agua es un subproducto que se puede utilizar para tomar o para riego, y el producto principal es la electricidad. Una inversión de más o menos 260 millones de euros, puede producir 600 megavatios, la mitad de lo que produce una termonuclear, con una inversión menos costosa y de

muy poco mantenimiento, así como cero daño al medio ambiente, saliendo el agua sale casi a un costo cero.

Se conoce del esfuerzo que se hace a partir del año 2004 para abrir nuevos pozos con vista al regadío, así como la construcción de pequeñas micropresas u ollas como se le llaman en el estado, pero todo se está realizando sin tomar en consideración los aspectos anteriormente mencionados y ello constituye un grandísimo reto para el futuro inmediato.

Es decir, se necesita paso a paso, pero rápidamente (al igual que los aspectos de la mecanización agrícola) la cultura hidráulica y de drenaje, acompañado a los aspectos agroclimáticos y pedohídricos. Desafortunadamente, para el estado de Veracruz no existe prácticamente personal calificado ni laboratorios en estos aspectos.

No debe olvidarse que las construcciones de grandes y medianas presas, son premisas no solo para su utilización en la parte agrícola y pecuaria, así como para las fábricas y sector urbano, sino principalmente para evitar desgracias personales cuando suceden fenómenos meteorológicos adversos, cada vez más frecuentes.

Ejemplo de algunas técnicas de riego y de desalinización (se definen algunas de ellas una vez que se conozcan las normas de riego en base a lo expuesto anteriormente)

Métodos y técnicas de riego (Tomado de Mondragón TwinDrops; IRRIMON. Filial de Cuba, República Dominicana y el INICA, Cuba. Autores: Dr. Jesús R. Fonseca Arteaga y Dr. Jorge R. Pérez Lima, 2005)

“Los métodos y técnicas de riego con los encargados de conducir y aplicar el agua para la irrigación, desde la fuente de abasto, red de conducción, al estado de humedad del suelo. Como exigencias fundamentales; estos deben satisfacer el régimen de riego definido para los cultivos que beneficien, garantizar una adecuada productividad del trabajo y propiciar la mecanización y automatización del proceso del riego.

En los últimos 35 años se han desarrollado aceleradamente los sistemas de riego por aspersión; con el objetivo de lograr una mayor eficiencia en el uso del agua. En el 2004 las áreas beneficiadas con riego en el mundo alcanzaron 276,8 millones de ha, siendo 20,1 millones de ha

en América Latina, con 10,8% de aspersión. Actualmente, el método de riego por aspersión es el segundo más expandido en el mundo, con casi 150 patentes presentadas hasta el año 2000 y sobre pasa el 25% del total del área con riego.

Los métodos y técnicas de riego más comunes se clasifican según se presenta en la siguiente tabla:

Método	Técnicas
Superficial	Riego por surcos
	Riego por bandas
Aéreo	Aspersión (portatil, semiestacionaria y estacionaria ; aspersores viajeros)
	Máquinas de riego (de pivote central y de desplazamiento frontal)
Localizado	Superficial
	Subterráneo



Técnica de riego superficial que se puede ejecutar manualmente



Técnica de riego localizada superficialmente para cada plantón o árbol



Ejemplo de dos técnicas por gravedad (para cada surco o en forma alterna)

Ejemplo de tres técnicas utilizando máquinas de aspersión





Ejemplo de algunas técnicas para el drenaje agrícola



Drenaje o colector principal dentro de una plantación



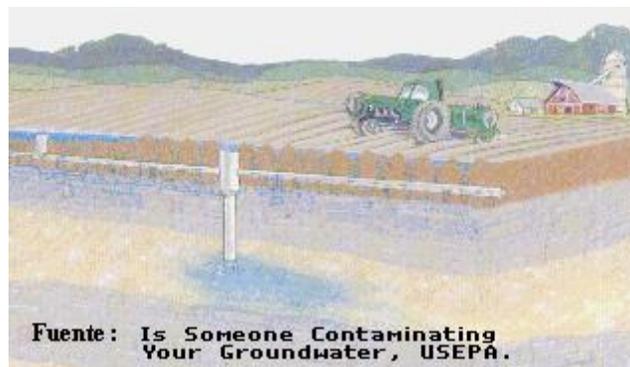
Drenaje secundario y terciario (similar al drenaje parcelario)



Drenaje soterrado a mediana profundidad



Instalación de drenaje profundo con maquinaria



Ejemplo de drenaje soterrado y vertical. Se utiliza cuando hay contaminación o salinización

Como se puede apreciar el Estado de Veracruz puede convertirse a corto plazo en un verdadero emporio de riquezas desde el punto de vista de sus recursos hídricos y aspectos del drenaje, debiéndose considerar además, todo lo relacionado a los cambios globales y al deterioro cada vez mas acelerado de sus enormes recursos naturales, especialmente los suelos, como se expuso inicialmente.

Clima

Introducción

Según la D.P.A., Estocolmo, Suecia, 4 de octubre de 2006; “El Premio Nobel de Física 2006 fue concedido a los estadounidenses John C. Mather y George F. Smoot...

Los hallazgos de ambos científicos se produjeron mediante el satélite COBE, lanzado al espacio por la NASA... en un proyecto de investigación de la formación del Universo... que involucro a más de un millar de investigadores, ingenieros, así como de otros especialistas...

La edad exacta del Universo se calcula en 13 mil 700 millones de años...

Dicho fenómeno hubiera sido invisible al ojo humano, aunque fue provocada al parecer por explosiones de las primeras estrellas. Unos 2,000 millones de años después de la Gran Explosión (también conocida como Big Bang) fue cuando se crearon los elementos necesarios para la vida: Carbono, Oxígeno, Nitrógeno y otros más.



No se debe dudar que a partir de entonces comenzó el proceso inicial de la formación del clima y de los diferentes suelos de aquel entonces.

Hay que recordar que en nuestro planeta actual denominado Tierra (debido al 75% ocupado por el agua, podría llamarse Mare, Aquik, Gaia, etc.) vivimos cerca de 6,300 millones de seres

humanos, de los cuales en México somos cerca de 106 millones, mientras que en Veracruz habitamos cerca de 7 millones, donde increíblemente subsisten cerca de 4 millones de seres humanos que viven en una pobreza definida.

Antecedentes

Es de destacar como desde fines del siglo XIX, el químico sueco Svante Arrhenius, vislumbró y conjetura que el continuo aumento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, originado por el uso masivo de los combustibles fósiles de ese entonces, provocará un calentamiento global de la atmósfera, osea, el llamado efecto invernadero, el cual podría causar la fusión de los hielos polares y con ello la inundación de grandes áreas costeras.

Las actividades del hombre ha conllevado a cambios del medio ambiente de forma considerable. Por una parte, su influencia en el aumento de gases en la atmósfera (incremento del 50% de la concentración de CO₂ en los últimos 100 años y tendencias similares en otros gases como CH₄, N₂O, O₃ y otros), ha provocado el llamado “efecto invernadero” que a su vez conlleva al calentamiento de la atmósfera, con un incremento de la temperatura 0.1°-0.8° por cada 10 años (Sombroek 1990).

Según González-Dávila (2004: PhD in Population Biology, specialist in demographic ecology. Asesor del Subsecretario de Planeación y Política Ambiental y Director de Temas Ambientales Globales, SEMARNAT): *“Todos los Datos y la información, que la comunidad científica internacional ha logrado reunir hasta la fecha, sobre la historia geológica de la Tierra, indican que el clima fue, durante millones de años, considerablemente más cálido y menos estratificado latitudinalmente que lo es en el presente* (Frakes, L.A., 1979). Los períodos más fríos, que incluyeron glaciaciones, parecen haber ocurrido solamente durante cuatro eras geológicas:

- A fines del Precámbrico (hace 600 ma –millones de años-, tiempo de los primeros eucariontes);
- En el Carbonífero (hace 360 ma, época de inmensos bosques extensivos, de las primeras plantas vasculares, de anfibios y los primeros reptiles e insectos);
- En el Pérmico (280 ma, radiación de los reptiles, primeros mamíferos, todos los continentes se agregan en una sola masa: Pangea); y

•Durante el Pleistoceno (o Cuaternario, los últimos 2 ma, época de la extinción de los grandes mamíferos y la aparición del género *Homo*spp).

La más reciente ola geológica fría se inició en realidad desde principios del Terciario (hace 65 ma, época de la radiación de los mamíferos, las aves, las angiospermas, los insectos polinizadores y en la cual los continentes encontraron su posición actual) y continuó durante el Cuaternario o Pleistoceno, cuando un cambio climático drástico tuvo lugar: el clima polar y subpolar, hasta entonces templado, se hizo mucho más frío, se formaron los casquetes polares y los grandes glaciares se extendieron, a pulsos, una y otra vez, sobre las porciones más norteadas y/o más altas del hemisferio norte. Numerosos episodios glaciares menores tuvieron lugar y se reconocen al menos cuatro grandes glaciaciones durante esta Era geológica. La última de estas glaciaciones terminó hace apenas 10 mil años (muy interesante coincidencia con el surgimiento de la agricultura). Por otra parte, es importante saber que, durante el Pleistoceno, los interglaciares (los períodos cálidos) generalmente duraron menos tiempo que las glaciaciones.

Disponemos de datos de las temperaturas promedio de la Tierra desde principios del siglo XIX hasta el presente. Durante este período se observa un incremento de casi un grado Celsius (un centígrado), lo cual presenta una indiscutible correlación con el incremento de la concentración de GEI (principalmente CO₂ bióxido de carbono y CH₄ metano) que la economía humana ha liberado crecientemente a la atmósfera durante el mismo período. Del período preindustrial (siglo XVIII) a la fecha, la concentración de CO₂ en la atmósfera pasó de 230 ppm (partes por millón) a 380 ppm, es decir, casi 35 por ciento de incremento. Y solo en el período de 1950 a la fecha, la economía humana incrementó sus emisiones de carbono a la atmósfera de 1.6 a 6.5 Gt (gigatons = miles de millones de toneladas) por año. Si las cosas siguen como van, las emisiones continuarán incrementándose, la concentración de carbono en la atmósfera también y el calentamiento global se alargará durante cientos de años.

Para revertir la actual concentración de GEI emitida por *Homo sapiens* a la atmósfera, se requerirán, al menos, 250 años. Y eso en el caso que los países principales contaminadores de la atmósfera hicieran los esfuerzos apropiados para mitigar, desde ahora, sus emisiones.

El caso es que sólo un puñado de países (los más industrializados) son los mayores usuarios de nuestra atmósfera (la atmósfera de todos los seres humanos) por los procesos de combustión

implicados en el desarrollo industrial. Entre ellos, los Estados Unidos emiten alrededor de 25 por ciento del total de GEI emitidos anualmente. Históricamente, ese puñado de países han contribuido con más de 80 por ciento del acumulado histórico industrial (poco más de 51 Gt).

Hemos dicho que el concepto de cambio climático puede hacer alusión a dos escalas de tiempo completamente diferentes: la escala de tiempo geológico (millones de años: desde fines del Precámbrico, hace 600 ma, hasta el Pleistoceno o Cuaternario, hace 2 ma) y la escala de tiempo humana (centenas o miles de años).

El más reciente interglaciar (período cálido) se inició hace alrededor de 10 a 12 mil años, facilitando la emergencia de una nueva y revolucionaria capacidad del Homo sapiens en su relación con la naturaleza: la agricultura. Para que la agricultura emergiera no era suficiente un desarrollo cerebral, técnico y social, y a alcanzado por muchos grupos humanos desde hace 25 mil o más miles de años; se necesitaban también condiciones climáticas que hicieran viable, y reproducible, la siembra exitosa de las variedades seleccionadas. Este no deja de constituir un dato interesante: la emergencia de la agricultura coincide con el inicio del más reciente interglaciar. En todo caso, el cambio climático siempre fue una de las grandes fuerzas conductoras de la evolución de los homínidos.

El “cambio climático” en nuestros días se refiere a los cambios observados durante los últimos 300 años. La economía humana está contribuyendo, en esta escala de los cientos de años, a que el interglaciar (período geológico cálido) que estamos viviendo sea un poco más cálido antes que llegue su ciclo final y sobre venga el siguiente período glacial. Para la Tierra, esta influencia antropogénica no cambiará sus grandes ciclos geológicos, pero para los seres humanos, esta influencia afectará economías y la vida de todos, de manera desigual pero generalizadamente negativa, durante los próximos cientos de años.”

En días recientes se acaba de concluir el Panel sobre los cambios climáticos a nivel mundial, coincidiendo en el informe final, por todos los científicos presentes en dicho evento, que la antropogénesis es una de las causas principales de lo que estamos viviendo hoy día con relación a dicho fenómeno.

Todo parece indicar que el Científico Klaus Töpfer (2003), Director Ejecutivo del Programa de Nacional Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), estuvo muy acertado y un poco adelantado

en su pronóstico, cuando expuso: “El cambio climático ya no es un pronóstico, es una realidad, y sus efectos se presentan no solo en las naciones mas vulnerables al fenómeno, como México y las Islas del Caribe (se encuentran entre las naciones mas vulnerables del planeta, en unión de Argentina, Bolivia, Costa Rica y Venezuela, dentro del Continente Americano), sino también en Europa...”

La Tierra y la atmósfera mantienen un albedo que oscila alrededor del 29%. Si el albedo de la Tierra se incrementara en solo un 3%, el cambio climático resultante lanzaría al planeta a una era glacial. Una disminución del 3% podría activar un calentamiento tan severo como el equivalente al que causaría un aumento en seis veces del dióxido de carbono atmosférico, una elevación mucho más grande que lo previsto en cualquier modelo climático.

Él predice una aceleración de la tendencia al calentamiento en las próximas décadas, pero el efecto que traerá sobre la formación de nubes, los ciclos hidrológicos y otros efectos que afectan al albedo, es todavía desconocido. (Periódico, Diario de Xalapa, estado de Veracruz, México, 19/Febrero/2007).”

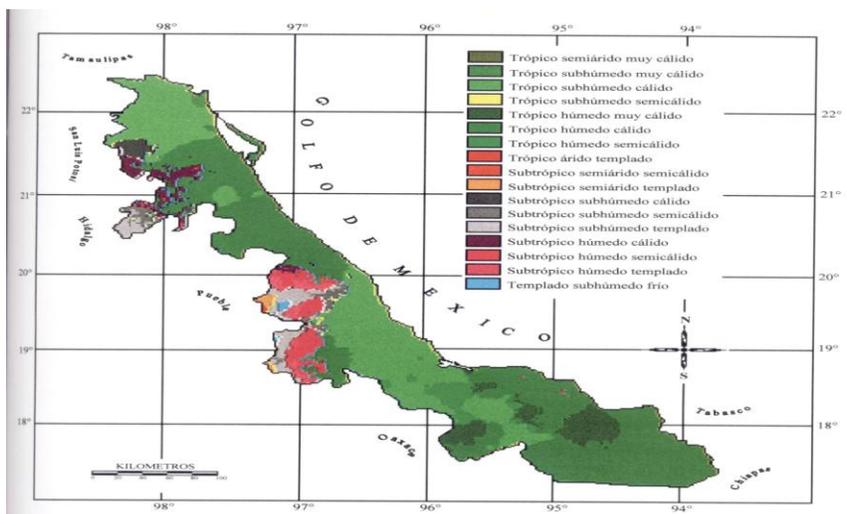
Como conclusión preliminar, nosotros nos sumamos a aquellos investigadores que expresan que debemos estar preparados, desde todos los puntos de vista, para los cambios climáticos en el estado de Veracruz.

El presente proyecto, con las medidas que ya comenzaron a tomarse a partir de las investigaciones preliminares, podrán contribuir a la disminución del fenómeno citado.

Clima atmosférico actual

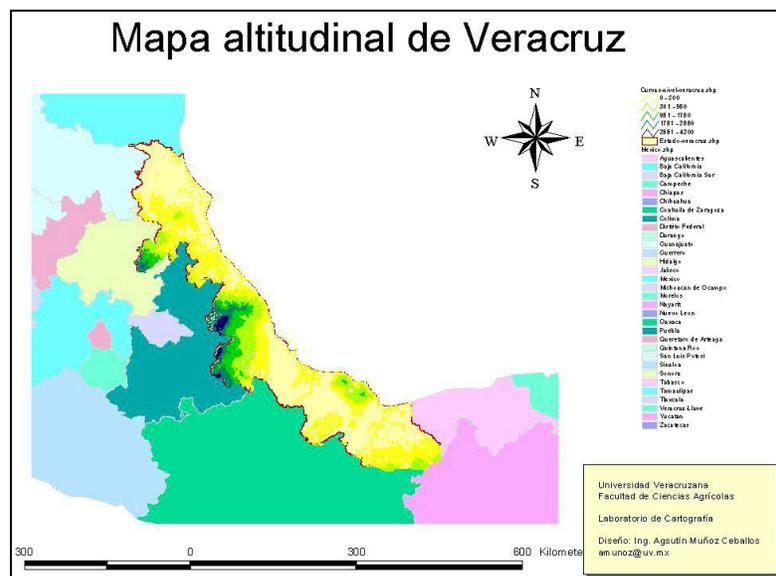
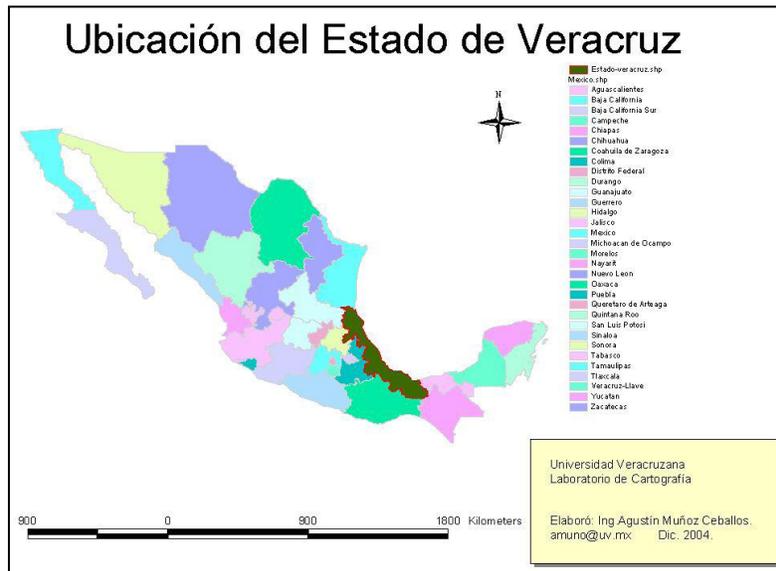
Un aspecto resumido que puede revelar la variación climática atmosférica actual para nuestro estado puede establecerse a partir de los siguientes datos:

Estratificación climática del Estado de Veracruz

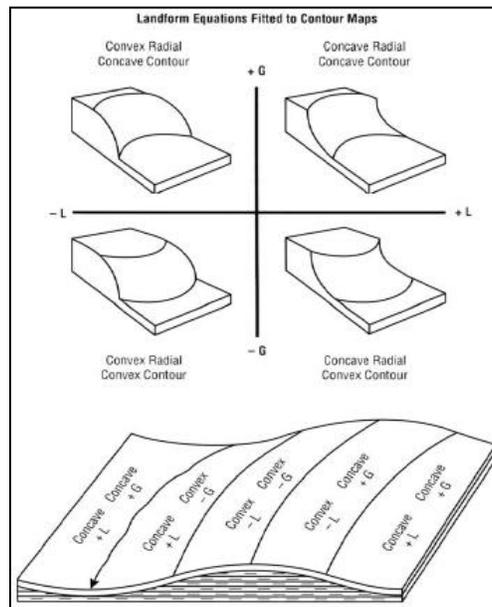


Tomado de: Dr. Adalberto Tejeda Martínez. Universidad Veracruzana

Según el trabajo anterior se observa que existen 17 divisiones climáticas para el estado, donde la caña de azúcar se cultiva en el 60-70% aproximadamente de estos diversos climas, preferentemente en los diferentes tipos de trópicos. Aunque existen muchos factores para explicar esta extrema variabilidad climática en tan poca superficie, quizás uno de los aspectos más decisivos sea la ubicación geográfica y la situación altitudinal, por lo que se expondrán a continuación dos ejemplos ilustrativos de lo anterior.



Si bien los mapas climáticos-atmosféricos son muy valiosos para la agricultura, inundaciones y sequías, navegación aérea y marítima, etc., lo más importante y decisivo es conocer el clima del suelo (pedoclima), pues sencillamente este refleja la verdadera situación hidro-térmico de los terrenos, para lo cual no solo es importante el aspecto climático mencionado, sino las características intrínsecas del suelo, su relación con la topografía y el tipo de cubierta vegetal.



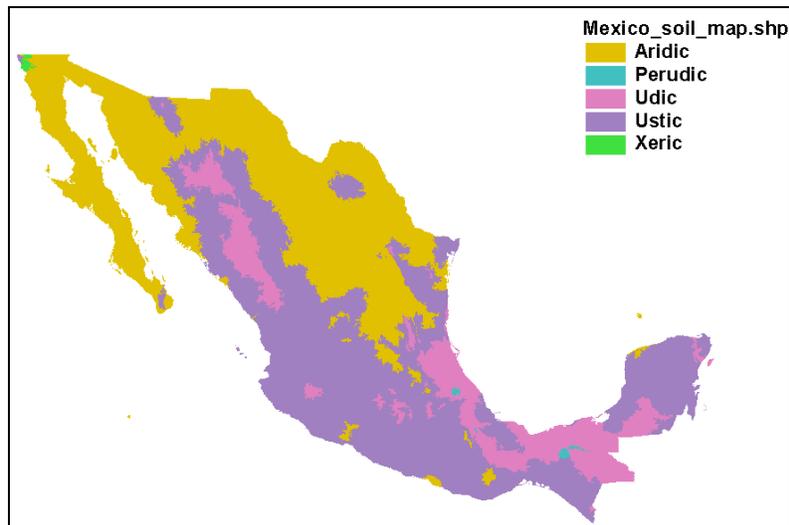
Característica del microrelieve gilgai en Texas, USA. Es muy frecuente también en la cuenca del Papaloapan y similares.

Por todo lo anterior es que la presente investigación hará énfasis en determinar los diferentes regímenes hidrotérmicos de los principales terrenos cañeros del estado de Veracruz, hasta hoy día desconocidos.

A modo de ejemplo se expondrá la situación generalizada en México y las clasificaciones que se utiliza en los Estados Unidos de Norteamérica, explicado recientemente en la IV Jornada

Internacional de Clasificación de Suelos (UV-UNAM, Octubre 2006, Vice-Rectoría. Región Veracruz) por el Dr. Luis A. Hernández de la USDA:

Mapa esquemático sobre los principales regímenes de humedad del suelo en México



Nota: Como se observa, falta por investigar y precisar a una escala mas detallada estos regímenes de humedad, pues a modo de ejemplo el estado de Veracruz posee solamente un tipo de régimen de humedad, según este trabajo preliminar.

Aquico

Aquico –latín, aqua, agua

Es un régimen de reducción donde el suelo básicamente está libre de oxígeno disuelto.

Aridico y/o torrico

Aridico - latín, aridus, seco

Torrigo – latín, torridus, caliente y seco

Términos utilizados para el mismo régimen de humedad, pero en diferentes categorías de Taxonomía de Suelos.

Seco en todas sus partes por más de medio año (cumulativo) cuando la temperatura del suelo a una profundidad de 50 cm es de 5 grados C; y

Húmedo en todas sus partes por menos de 90 días consecutivos cuando la temperatura del suelo a una profundidad de 50 cm esta sobre 8 grados C.

Udico

Udico – latin, udus, humedo

La sección de control no está seca en cualquier parte por 90 días consecutivos o mas.

En climas donde la precipitación es mayor que la evatranspiracion en todos los meses de un año normal la tensión de humedad no alcanza 100kPa en la sección de control. Esto causa que una gran parte de la humedad no es utilizada, esta se mueve a traves del suelo si no esta congelada.

En ese tipo de clima se utiliza el régimen de humedad Perudico (latin, per, todo el tiempo).

Ustico

Ustico – latin, ustus, se esta secando

Esta clase se utiliza para agrupar suelos con regimenen de humedad entre el aridico y udico.

Xerico

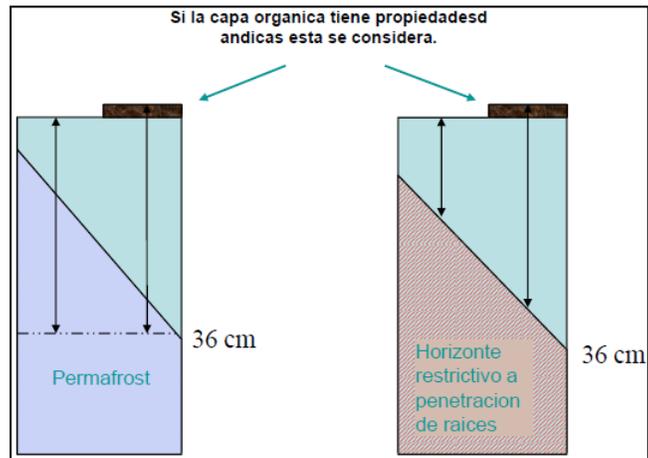
Xerico – latin, xeros, seco

Este régimen de humedad es común en climas donde los inviernos son húmedos y frios, y los veranos son calientes y secos (mediterraneo).

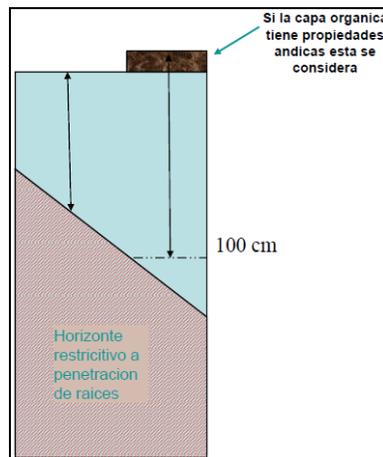
Secciones de Control

Particle-Size Class, Minerologia, Actividad de CEC, Reaccion, Laminas (En arena), y Tipos de Grietas

A. Permafrost o “root limiting layer” dentro 36 cm de la superficie mineral del suelo.

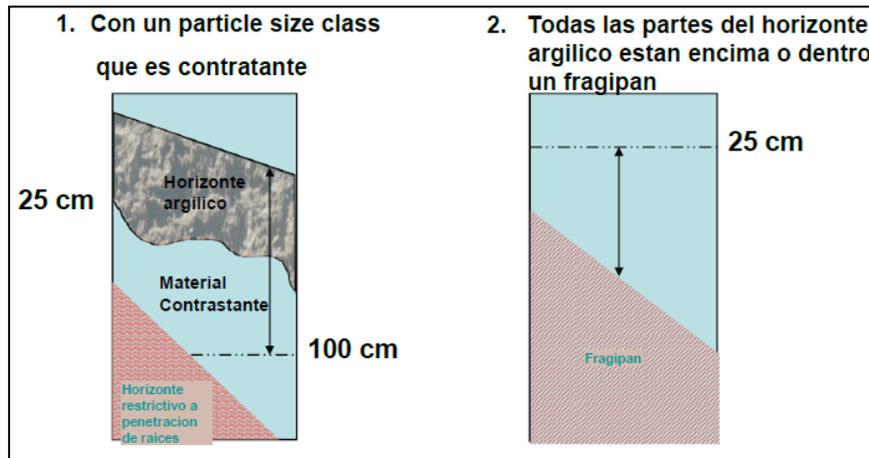


Particle-size, Minerlogia, Actividad de CEC, y Reaccion



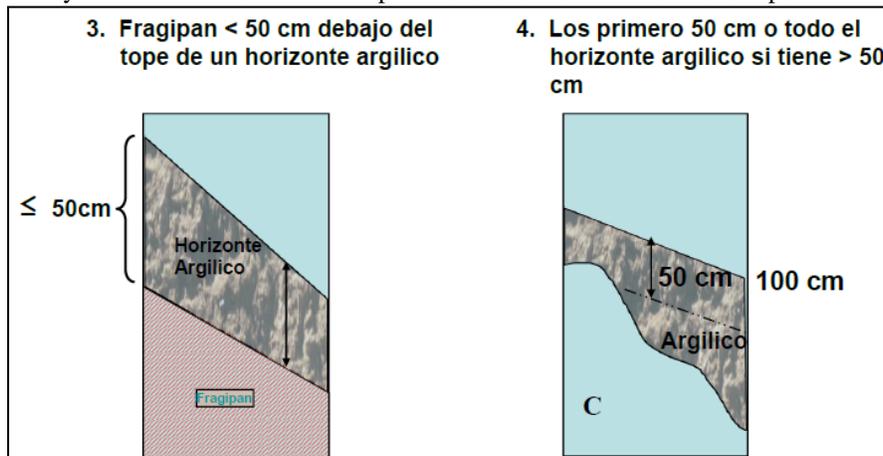
Particle-size, Minerlogia, Actividad CEC

B. Alfisoles, Ultisoles, Aridisoles, and Molisoles (excepto en subgrupos con lamela) con el tope del horizonte argilico, kandico, o natrico dentro de los primeros 100 cm y su limite mas bajo esta a una profundidad de 25 cm o mas debajo de la superficie mineral, o estan en los subgrupos Arenic o Grossarenic.



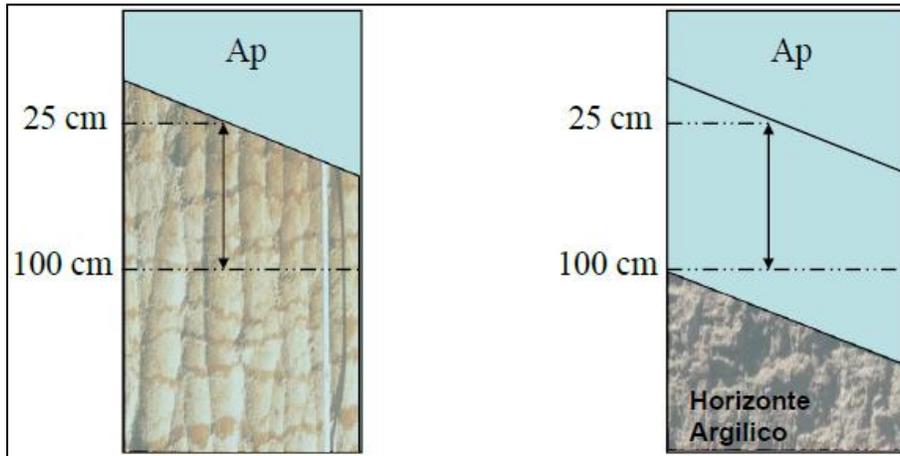
Particle-size, Minerologia, y Actividad CEC

C. Alfisoles, Ultisoles, Aridisoles, y Molisoles (excepto subgrupos con lamela) con el tope de un argilico, kandico o natrico dentro 100 cm y su límite inferior esta a una profundidad de 25 cm o más de la superficie mineral.

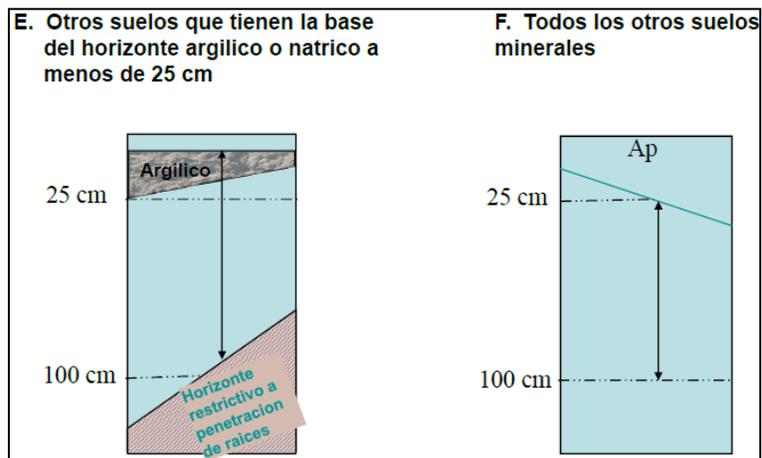


Particle-size Classes, Minerologia, Actividad CEC

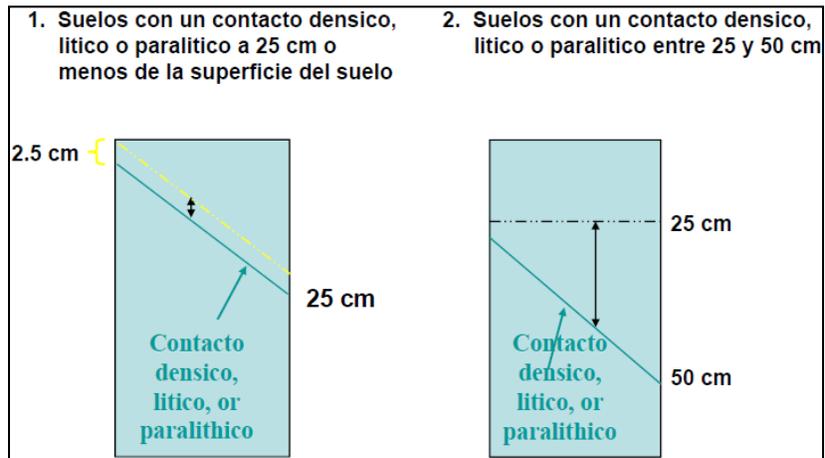
D. Alfisoles, Ultisoles, Aridisoles, y Molisoles que estan el subgrupo lamela o tienen el tope de un argilico, Kandico o natrico debajo de 100 cm



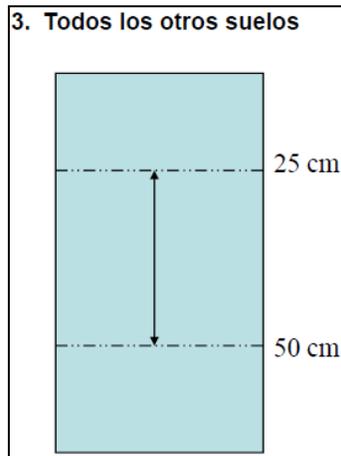
Particle-size, Minerlogía, Actividad CEC, Reacción, Coatings (en arena), Grietas



Secciones de Control Para Clases Calcareas

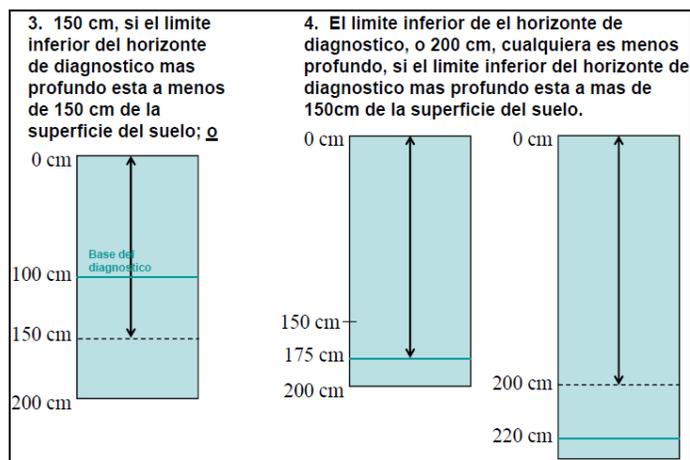
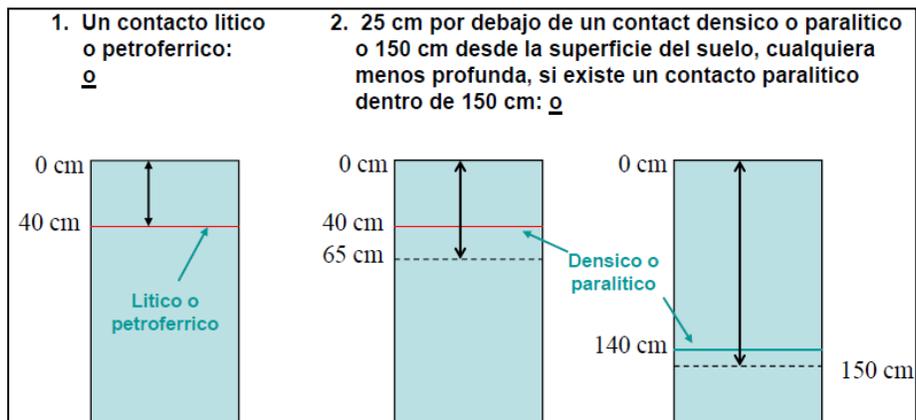


Secciones de Control Para Clases Calcareas



Secciones de Control Para Suelos Minerales Sin Permafrost

La sección de control para la serie de suelos minerales sin permafrost se extiende desde la superficie del suelo hasta la menos profunda de las siguientes:

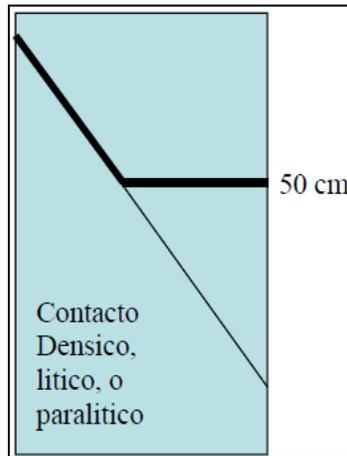


Regímenes de temperatura del suelo

Cultivos y Régimen de Temperatura del Suelo

Citricos	Hyperthermico
Algodón	Termico
Maiz y Soya	Mesico
Granos Pequeños	Frigido
“Few Crops”	Cryico
Cultivos No comerciales	Pergelico

Sección de Control Para Regímenes de Temperatura



TEMPERATURA promedio/AÑO

	0°C 32.0°F	8°C 46.4°F	15°C 59.0°F	$22^{\circ}\text{C} \text{ } ^1/$ 71.5°F
<i>PERGELICO</i>	<i>FRIGIDO o CRYICO</i>	<i>MESICO</i>	<i>TERMICO</i>	<i>HYPER- TERMICO</i>
<p><i>SUBDIVISION ISO</i> <i>Use prefix ISO cuando la diferencia entre la TPV y TPI es <6°C, 10.8°F</i></p>				

Después de los ejemplos expuestos anteriormente, se podrá tener una idea más clara de lo que se expuso inicialmente en relación al clima del suelo. En esencia, estamos en presencia de un novedoso y gran desafío para la adquisición de ésta nueva ciencia y su aplicación no solo en la agricultura cañera (que es el objetivo principal), sino para cualquier otra región edafo-clima-topografía-cubierta vegetal en el estado de Veracruz

Algunos aspectos económicos y ejecución

La presente investigación se ejecutaría a partir de marzo 2012 hasta el año 2017, realizándose para dicho periodo el trabajo completo para cada región piloto seleccionada.

La presente investigación se ejecutaría principalmente con cuatro comisiones para los aspectos de las Ciencias del Suelo; dos comisiones para los aspectos del riego y drenaje agrícola; una comisión para el clima, especialmente haciendo énfasis en el pedoclima. Estas comisiones podrían incrementarse en dependencia de los aspectos económicos y del aprendizaje del personal con menos experiencia.

En este lapso de tiempo se prevé la formación del equivalente a 10 Doctores en Ciencias (al menos las investigaciones, que es lo más difícil, estarían a disposición del que deseara hacer su Doctorado); 20 Maestros en Ciencias con similares características al Doctorado; unos 40 Especialistas. Todos ellos pertenecerían al estado de Veracruz.

Si el petróleo y demás aspectos mineros son patrimonios del Gobierno mexicano, más aún lo deben ser los tres recursos naturales a investigar.

Por todo lo anterior es que se propone que sea financiado este primer Proyecto por el Gobierno Federal.

Que nadie se sienta herido, mucho menos subestimado, pero de aprobarse esta proyección, la responsabilidad completa, incluyendo el aspecto financiero, estaría a cargo del Jefe del Presente Proyecto, el cual estaría sometido a las legislaciones vigentes, con las correspondientes auditorías que se entiendan necesarias.

Los honorarios para cada técnico y personal de apoyo ejecutante, serán casi equivalentes a los de un país desarrollado que realizan este tipo de actividades, así como existirán algunas formas de compensación y/o gratificación para el personal ejecutante que obtenga resultados tangibles y favorables.

Aunque todavía no está cuantificado, el mayor beneficio económico sería debido a que se iría aplicando paulatinamente la verdadera agricultura de precisión y sustentable, tal como sucede en muchos países desarrollados, tales como Estados Unidos de Norteamérica y numerosos países Europeos.

Con relación al agua, producto de los resultados que se obtendrán de la presente investigación, es decir, para un uso multifacético dentro de otras esferas de la sociedad veracruzana, simple y llanamente serían millones y millones de dólares que significarían el advenimiento de una nueva y verdadera cultura hidráulica en Veracruz.

Como colofón, basta mencionar que el conocimiento del clima del suelo proporcionaría indescritibles beneficios. Debido al desconocimiento que se posee en estos momentos, somos incapaces de calcular el volumen de ingreso económico que le entraría al estado por el conocimiento de este aspecto mencionado.

En base a lo expuesto en la presente exposición, podría expresarse lo siguiente: Si Dios hizo la Tierra, los Holandeses hicieron a Holanda, los que viven y aman a Veracruz pueden convertir a este Estado en un verdadero vergel más equitativo y justo.

La violencia de género en Veracruz. Un enfoque social y jurídico

Carlos Antonio Vázquez Azuara²⁰

*"La violencia de género nunca es aceptable,
nunca es torable,
nunca es perdonable" : Ban Ki-moon*

Abstract

La violencia de género es un acto u omisión que atenta contra la integridad, física, moral, psicológica o sexual, basada en las diferencias propias del sexo, por ende puede darse del hombre hacia la mujer, de la mujer hacia el hombre, de hombre a hombre y de mujer hacia mujer. El sexo lo define la naturaleza, mientras que el género lo define la sociedad con base en el rol específico que se juegue dentro de la misma, basado en las diferencias propias del sexo.

La violencia de género ha aumentado en México, lo cual es un factor atribuible a una sociedad violenta más que a una circunstancia muy particular del género, por lo que los ordenamientos punitivos vigentes en Veracruz deben perfeccionarse a fin de no establecer como sujeto pasivo de este tipo de violencia únicamente a la mujer, sino a los hombres y a la comunidad homosexual.

²⁰ Candidato a Doctor en Derecho Público, Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Jefe de la Carrera de Derecho de la Universidad de Xalapa, Jefe de Información del Diario Foro Nacional, Abogado postulante.

1. Violencia de género desde un enfoque social

La violencia de género, es un fenómeno que se ha venido suscitando con mayor frecuencia día con día, es un rezago social que genera a su vez un letargo a los derechos de los gobernados y que propicia la actualización de más conductas antisociales y antijurídicas.

Para entender este fenómeno desde un enfoque social y jurídico, debemos primero entender que es violencia y que es género y con posterioridad saber que es violencia de género.

Para empezar, violencia, es «la coacción física o psíquica ejercida sobre una persona para viciar su voluntad y obligarla a ejecutar un acto determinado». Puede adoptar formas diferentes: física, verbal, psíquica, sexual, social, económica, etcétera²¹.

Por otra parte, debemos tener muy presente lo que refiere la palabra género y esto desde una posición más elaborada es la que presenta Scott en 1986, traducido al español en 1990. Para esta autora “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y /.../ es una forma primaria de relaciones significantes de poder”²².

Si analizamos las definiciones presentadas con antelación que de manera general se armonizan con la mayoría de las que intentan su conceptualización, podemos advertir de su fusión una concepción de lo que es violencia de género.

Pues bien, *grosso modo*, violencia es un acto u omisión que atenta contra la integridad física, moral, psicológica o sexual de un individuo, y género, es la distinción que hace la sociedad de un individuo distinguiéndolo con base en las diferencias propias de su sexo.

De lo anterior, podemos elucidar que la violencia es un acto de perjuicio y el género no es sinónimo del sexo, pues a este último lo define la naturaleza mientras que al segundo de los mencionados, lo define la sociedad.

²¹ Expósito, Francisca, Violencia de Género,
http://www.investigacionyciencia.es/Archivos/MYC_48_EXPOSITO.pdf

²² Scott, Joan: “El género: una categoría útil para el análisis histórico”. James Amel y Mary Nash: Historia y género. Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea. Edicions Alfons el Magnanim. Institución Valenciana d’Estudis i Investigació, 1990, citado en De Barbieri, M. Teresita, Certezas y Malos Entendidos, Sobre la Categoría de Género,
http://132.247.1.49/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/2.pdf

”La palabra género se diferencia de sexo para expresar que el rol y la condición de hombres y mujeres responde a una construcción social y están sujetas a cambios”²³.

En el orden de ideas que se viene manejando, es de intuirse entonces, que la violencia de género es un acto u omisión que atenta contra la integridad, física, moral, psicológica o sexual, partiendo de la condición que se ostente ante la sociedad, basada en las diferencias propias del sexo.

“Todo acto de violencia sexista que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psíquico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada²⁴”.

Es así que debemos tener muy presente, que la violencia de género tiene que ver con el sexo, pero no está ligada necesariamente a este, por tanto la violencia de género puede ejercerse de hombres hacia mujeres, de mujeres hacia hombre, de hombres hacia hombres y de mujeres hacia mujeres.

Las causas de la violencia de género pueden obedecer a factores sociales, psicológicos y emocionales, que en su mayoría tienden a la sumisión de aquellos respecto de los cuales se ejerce la violencia.

Los grupos sociales catalogados con base en el sexo que los caracteriza y las preferencias sexuales que socialmente los define y por las cuales son reconocidos, han tomado diversos rumbos en los ámbitos sociales, jurídicos, laborales, políticos entre muchos otros ámbitos, de tal suerte que la violencia de género puede ejercerse en los referidos ámbitos.

Cuando una mujer trabajadora sufre alguna afectación en su integridad física, moral, psicológica o sexual, por parte de sus colegas de trabajo o sus superiores jerárquicos, estamos en presencia de la violencia de género en el ámbito laboral o cuando una persona homosexual, sufre alguna afectación en su integridad física, moral, psicológica o sexual, por parte de su pareja, en el hogar conyugal que habitan, se trata de violencia de género en el rubro familiar.

A propósito de lo referido en el párrafo anterior, también podemos hablar de las consecuencias de la violencia de género que se traducen en afectaciones directas a los bienes jurídicamente tutelados por los ordenamientos legales, tales como la salud, la libertad, la seguridad entre muchos otros, y al ser vulnerados, esto a su vez genera fenómenos sociales que atentan contra los

²³ ISIS Internacional Boletín Red contra la Violencia 1995, pp.4

²⁴ Definición acuñada por la Organización de las Naciones Unidas en 1995.

grupos sociales catalogados con base en el sexo que los caracteriza y las preferencias sexuales que socialmente los define, dichos fenómenos sociales, son los feminicidios, la homofobia, la discriminación, el acoso sexual, entre otros.

2. Violencia de género desde un enfoque jurídico

Como ya hemos dejado claro en líneas anteriores, la violencia de género, puede darse de hombre a mujer, de mujer a hombre, entre hombres y/o entre mujeres, para lo cual los ordenamientos jurídicos penales, generan supuestos jurídicos que contemplen actos delictivos que de cometerse, puedan ser objeto de sanción y para ejemplificar esto, tomaremos como base el Código Penal de Veracruz, invocando el apartado referente a la violencia de género. Cabe destacar que en México de acuerdo con diversos organismos civiles, la violencia de género ha aumentado en los últimos años en México hasta en un 30 % y, según sus cifras, un promedio de 1.200 mujeres cada año son atendidas anualmente por sufrir algún tipo de violencia al interior de su hogar o en el empleo²⁵.

Pues bien, el estado de Veracruz, ha desarrollado diversos mecanismos jurídicos para salvaguardar los derechos de los grupos sociales que son susceptibles de violencia de género y para ejemplificar esto, basta con advertir lo previsto por el Código Penal Vigente en Veracruz, el cual al respecto dice:

TÍTULO XXI

Delitos de Violencia de Género

CAPÍTULO I Violencia Física o Psicológica

Artículo 361. A quien de manera pública o privada ejerza violencia física o psicológica en contra de una mujer, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta cuatrocientos días de salario, independientemente de las sanciones por la comisión de otro delito, con excepción del de violencia familiar.

Si la víctima estuviere embarazada o en período de puerperio, la sanción se incrementará hasta en una mitad.

²⁵ <http://www.periodistadigital.com/inmigrantes/vida-cotidiana/2011/06/13/la-marcha-de-las-putas-contra-la-violencia-de-genero-en-mexico.shtml>, 2011.

CAPÍTULO II

Violencia Económica o Patrimonial

Artículo 362. A quien realice actos que afecten los bienes comunes de la pareja o el patrimonio propio de una mujer, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, siempre que esos actos no configuren otro delito sancionado con una pena mayor.

En caso de que los actos señalados en el párrafo anterior estuvieren dirigidos a privar a la mujer de los medios económicos indispensables para su subsistencia, o a impedirle satisfacer sus necesidades básicas o las de su familia, la sanción se incrementará en un tercio.

CAPÍTULO III Violencia Obstétrica

Artículo 363. Comete este delito el personal de salud que:

- I. No atienda o no brinde atención oportuna y eficaz a las mujeres en el embarazo, parto, puerperio o en emergencias obstétricas;
- II. Altere el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;
- III. No obstante existir condiciones para el parto natural, practique el parto por vía de cesárea, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;
- IV. Acose o presione psicológica u ofensivamente a una parturienta, con el fin de inhibir la libre decisión de su maternidad;
- V. Sin causa médica justificada, obstaculice el apego del niño o la niña con su madre, mediante la negación a ésta de la posibilidad de cargarle o de amamantarlo inmediatamente después de nacer; y
- VI. Aun cuando existan los medios necesarios para la realización del parto vertical, obligue a la mujer a parir acostada sobre su columna y con las piernas levantadas o en forma distinta a la que sea propia de sus usos, costumbres y tradiciones obstétricas.

A quien realice las conductas señaladas en las fracciones I, II, III y IV, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario; y quien incurra en los supuestos descritos en las fracciones IV y V será sancionado con prisión de seis meses a tres años y multa de hasta doscientos días de salario.

Si el sujeto activo del delito fuere servidor público, además de las penas señaladas se le impondrá destitución e inhabilitación, hasta por dos años, para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos.

CAPÍTULO IV Violencia en el Ámbito Familiar

Artículo 364. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, a quien al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino integrante de la misma:

I. Ejerza una selección nutricional;

II. Prohíba injustificadamente iniciar o continuar actividades escolares o laborales lícitas; III. Asigne trabajo doméstico que la subordine en favor de los integrantes del sexo masculino de la familia;

IV. Imponga profesión u oficio;

V. Obligue a establecer relación de noviazgo, concubinato o matrimonio con persona ajena a su voluntad; y

VI. Limite, prohíba o condicione el acceso y uso de métodos de salud sexual y reproductiva.

CAPÍTULO V Violencia Institucional

Artículo 365. A quien en el ejercicio de la función pública dilate, obstaculice, niegue la debida atención o impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso a programas, acciones, recursos públicos y al disfrute de políticas públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión, multa de hasta trescientos días de salario y destitución e inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos hasta por dos años.

CAPÍTULO VI Violencia Laboral

Artículo 366. A quien obstaculice o condicione el acceso de una mujer a un empleo, mediante el establecimiento de requisitos referidos a su sexo, edad, apariencia física, estado civil, condición de madre o no, sometimiento a exámenes de laboratorio o de otra índole para descartar estado de embarazo, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario.

CAPÍTULO VII

Violencia en el Ámbito Educativo

Artículo 367. Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario, a quien:

- I. Obstaculice, condicione o excluya a las mujeres o a las niñas el acceso o permanencia en la escuela o centro educativo, por cualquier circunstancia que resulte discriminatoria;
- II. Dañe la autoestima de las alumnas o su integridad física o psicológica; y
- III. Utilice lenguajes, imágenes, materiales educativos de todo tipo o prácticas discriminatorias en cualquiera de las etapas del proceso educativo.

CAPÍTULO VIII Disposiciones comunes para los Delitos de Violencia de Género

Artículo 368. Los delitos previstos en el presente Título se perseguirán por querrela.

Artículo 369. Para los efectos de este Título se entenderá por:

- I. Violencia económica: Acción u omisión de la persona agresora que afecta la supervivencia económica de la víctima; se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso y la libre disposición de recursos económicos;
- II. Violencia física: Todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro;
- III. Violencia obstétrica: Acto u omisión que afecta la autonomía y la capacidad de decidir de las mujeres sobre su sexualidad y sus procesos reproductivos;
- IV. Violencia patrimonial: Acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima; se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades; puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;
- V. Violencia psicológica: Todo acto u omisión que dañe la estabilidad psíquica o emocional de una persona, consistente en amedrentamientos, humillaciones, denigración, marginación, comparaciones destructivas, rechazo, prohibiciones, coacciones, amenazas, condicionamientos, intimidaciones, celotipia, abandono o actitudes devaluatorias de la autoestima; y

VI. Violencia sexual: Acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima, que atenta contra su libertad, dignidad e integridad, como una expresión de abuso de poder, al denigrarla o concebirla como objeto.

Artículo 370. Al sujeto activo de los delitos considerados en este Título, se le aplicarán medidas reeducativas, integrales, especializadas y gratuitas, conforme a los programas establecidos por el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en el lugar y por el tiempo que la autoridad jurisdiccional indique.

Estas medidas reeducativas tienen por objeto eliminar los estereotipos de supremacía de género y los patrones de conducta machistas y misóginos, que generaron la conducta delictiva.

3. Consideración críticas del apartado anterior

Del título relativo a la Violencia de Género que hemos advertido proveniente del Código Penal vigente en Veracruz, nos damos cuenta de algunas cuestiones que se han omitido y que merecen ser objeto de modificación o adición:

En primer término en todo momento, se asocia la violencia de género como aquella encausada a las mujeres, siendo que como se ha dejado claro en los primeros apartados, dicho tipo de violencia opera no solo contra las mujeres sino de hombre a mujer, de mujer a hombre y entre mujeres o entre hombres, por tanto el referido título debería incluir también hombres y homosexuales.

Asimismo, nos damos cuenta que la mayoría de los aspectos descritos en el apartado del citado título, ya se encuentran contemplados dentro de los tipos penales contemplados por el propio código penal, lo que nos indica que la reforma que incorporó el multicitado título no es algo innovador sino únicamente reforzador de lo ya establecido en otros delitos.

Conclusiones

La violencia de género, es un acto u omisión que atenta contra la integridad, física, moral, psicológica o sexual, partiendo de la condición que se ostente ante la sociedad, basada en las

diferencias propias del sexo, por ende puede darse del hombre hacia la mujer, de la mujer hacia el hombre, de hombre a hombre y de mujer hacia mujer.

El sexo lo define la naturaleza, mientras que el género lo define la sociedad con base en el rol específico que se juegue dentro de la misma, basado en las diferencias propias del sexo.

Los ordenamientos punitivos vigentes en Veracruz deben perfeccionarse a fin de no establecer como sujeto pasivo de este tipo de violencia únicamente a la mujer sino a los hombres y a la comunidad homosexual.

La violencia de género, tiene causas de índole social, emocional, psicológica y sexual y como consecuencias, la vulneración de los derechos en diversos ámbitos como lo son el laboral, el familiar, el social, el político entre otros.

La violencia de género ha aumentado año con año en México, lo cual es un factor atribuible a una sociedad violenta más que a una circunstancia muy particular del género.

Bibliografía

- Código Penal de Veracruz
- De Barbieri, M. Teresita, Certezas y Malos Entendidos, Sobre la Categoría de Género, http://132.247.1.49/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/2_genero/2.pdf
- Expósito, Francisca, Violencia de Género, http://www.investigacionyciencia.es/Archivos/MYC_48_EXPOSITO.pdf
- Lamas, Marta (comp.) El género: la construcción cultural de la diferencia sexual / México : Universidad Nacional Autónoma de México : Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Mujeres y políticas de desarrollo. Fundamentos del Programa Social Estatal

Mayabel Ranero Castro²⁶

Abstract

Desarrollamos en este trabajo el diseño e implementación de las políticas públicas con orientación de género en su expresión federal y estatal, así como las maneras en que éstas han respondido a los compromisos firmados por el gobierno mexicano en el ámbito internacional. Para ello analizamos la creación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México, que declara ser un programa diseñado y operado sobre la base de la *perspectiva de género*. De igual modo, relacionamos el desenvolvimiento con su operación en el estado de Veracruz, donde después de una década de experiencia, el ejecutivo estatal ha impulsado otro programa social, Adelante, que cuenta con diferentes fundamentos y orientaciones.

²⁶ Doctora en Historia Contemporánea. Universidad del País Vasco. Profesora investigadora de la Facultad de Sociología de la Universidad Veracruzana desde 1996. Miembro del Cuerpo Académico “Articulaciones Sociales Complejas”. mayabelranero@yahoo.com.mx, mranero@uv.mx

Introducción

Las políticas públicas que diseña y emprende un gobierno buscan atender problemáticas sociales que afectan a grandes grupos humanos. En ese conjunto de políticas y programas es relativamente reciente la aparición de las mujeres como grupo específico de las medidas y acciones oficiales, pensadas como *población-objetivo*.

Desarrollaremos en las siguientes líneas el diseño e implementación de las políticas públicas con orientación de género en su expresión federal y estatal, así como las maneras en que éstas han respondido a los compromisos firmados por el gobierno mexicano en el ámbito internacional.

Analizaremos para ello la creación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México, que declara ser un programa diseñado y operado sobre la base de la *perspectiva de género*. Relacionaremos el desenvolvimiento con su operación en el estado de Veracruz, donde después de una década de experiencia, el ejecutivo estatal ha impulsado otro programa social, Adelante, que cuenta con diferentes fundamentos y orientaciones. Los puntos de encuentro, el influjo de ambos en las dinámicas comunitarias y familiares, su efecto en los plazos cortos y medianos y sobre todo su impacto en las valoraciones y potenciaciones de las mujeres beneficiarias: éstas serán algunas de las aristas de la problemática social que aludiremos en nuestra participación, pensándola como motivadora de posteriores acercamientos y reflexiones al campo de las políticas públicas diseñadas *ex profeso*, y al camino largo de las mujeres y hombres en la búsqueda de mejores condiciones de vida en los espacios familiares, comunitarios y ciudadanos.

1. De problemas y soluciones programáticas

El gobierno mexicano ha implementado desde la década de los 1970's, una serie de políticas públicas encaminadas a la solución de problemáticas nacionales que afectaban muchos espacios de la vida social, pensados ya fuera por la localización física de su residencia (rural/urbano); por la naturaleza socio-económica de los mantenimientos (trabajadores agrícolas, manufactureros, artesanales), por grupos étnicos (programas diseñados para niños, jóvenes, mujeres). En general se buscaba en todos esos cortes analíticos de una misma realidad social carencial, la satisfacción

de demandas que redujeran la pobreza, que lograsen integrar a la población “marginal” a los cauces modernos del desarrollo, que acortaran la brecha entre pobreza y riqueza.

En ese decurso de las políticas de desarrollo institucional se ponderaban de formas disímiles los problemas a atender, los fines esperados y los agentes de los programas. Respecto a los primeros dos tópicos, era frecuente encontrar que en muchas de estas concepciones y programas los asuntos “de las mujeres” buscaban ser integradas al todo, al conjunto de demandas o necesidades sociales desfavorables a resolver. La definición de cuales eran esos asuntos dependía en buena medida de qué actor/a tuviera posibilidad de articular demandas. De esa suerte carencias relativas a la salud o empleo femeninos –por ejemplo- eran subsumidas en las otras necesidades o demandas, inclusión o incorporación no ha demostrado su comprensión, pues hay demandas articuladas por agrupaciones feministas que parten de una base diferente y por ello requieren un tratamiento político y formas de operación distintos. ¿Cuáles eran estas?

Las primeras demandas de los movimientos feministas en México -que en sus albores no se llamaban de esa forma- abogaban por el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, a la educación y a la ciudadanía mediante el sufragio, en las décadas finales del siglo XIX y primeras décadas del XX (sobre todo después de terminada la Revolución Mexicana). Otro tipo de trabas legales marcaron los siguientes espacios de confrontación y lucha en búsqueda del acceso a la propiedad inmueble, la personalidad jurídica, la patria potestad y legitimidad de los hijos, así como los derechos de las mujeres casadas. Algunas de estas demandas fueron satisfechas hasta hace muy pocas décadas. Los avances en las tecnologías de reproducción y el acceso a recursos de anticoncepción marcaron otro momento de reivindicaciones del derecho a la libre determinación del propio cuerpo y la maternidad elegida, el acceso libre a anticonceptivos y al aborto seguro, aunado el derecho al placer sexual y a la libre determinación de las preferencias sexuales, demandas éstas últimas que no rebasan pocas décadas.

Este apretado recuento de casi un siglo de luchas de mujeres por sus derechos no siempre corrió por los cauces institucionales, aunque es posible que en lo general una vez que se consiguiesen algunas demandas los aparatos estatales y gubernamentales les absorbieran de alguna forma. (Macías, 2002).

No obstante la distancia y acercamientos complejos, existen algunos hitos de investigación feminista que nos parecen indispensables de apuntar, porque contribuyen a clarificar ciertos problemas actuales. Uno de ellos es la continuidad o vinculación entre lo público (la economía, la política y cultura) y lo privado (la familia), lo que puede ser sintetizado en el *slogan* “Lo público es privado”. Los roles y funciones desplegados en los ámbitos privado-caseros que son indispensables para la vida social y la vida pública. El reconocimiento de que el trabajo doméstico genera valor y debe ser considerado en las cuentas personales y nacionales, con claro status laboral y lo que eso supone en tanto cobertura social, sanitaria y legal, siendo esta última situación en nuestro país muy lejana.

Indispensable es también señalar el reconocimiento y estudio de la familia como unidad de producción de bienes y servicios. Ello orientó las muchas formas de entender la actuación política y gubernamental sobre las unidades domésticas, y la significación que en ellas tiene la figura de la mujer en tanto madre nutricia, educadora, curadora y administradora de los bienes y recursos familiares.

En éste abigarrado conjunto de demandas feministas surgieron las reivindicaciones concretas que centraron las movilizaciones políticas, laborales, culturales, médico-sanitarias, etcétera. Muchas de ellas fueron incorporadas a la agenda de los poderes públicos que comenzaron a implementar políticas específicas. Sin embargo, en muchos casos esta incorporación a la agenda pública no ha hecho que las actuaciones cambien efectivamente la realidad, donde las mujeres se siguen encargando prioritariamente del cuidado de las familias además de realizar en muchos casos trabajos remunerados fuera del ámbito familiar: lo que se conoce como doble jornada, que si se auna a la gestión comunitaria de bienes sociales recarga a las mujeres con una triple jornada que mucho afecta su salud física y mental. Las estadísticas muestran las resultantes de esos grandes esfuerzos en padecimientos concentrados en la población de mujeres adultas, donde prevalecen las depresiones, extenuaciones, síndromes laborales como el de “estar quemado” o *Burning-out*, etcétera.

Es interesante considerar que las demandas feministas arriba enlistadas en contextos de pauperización incrementan su dificultad enunciativa, primero de ser concebidas como demandas o “banderas” políticas, y en segundo lugar tornarse su consecución muy ardua. Por ello tendían a

diluirse o minusvalorarse frente al resto de necesidades “mas apremiantes” o “en verdad urgentes”. La comprensión o inclusión de las demandas feministas dentro de los requerimientos para la satisfacción de necesidades básicas (trabajo, ingreso, infraestructura y caminos, alimentos, salud, educación, etc.) puede ser vista como un adelanto, pero también evidencia los límites de ese abordaje o tratamiento que nos parece requiere ser más preciso.

2. ¿Es la pobreza femenina?

En general puede considerarse que las concepciones oficiales de los problemas y soluciones del desarrollo pueden ser observados en muchas de las declaraciones oficiales del gobierno mexicano y de las agencias internacionales. Por ejemplo en la siguiente cita del Banco Mundial podemos observar las lineamientos de las recientes acciones

La pobreza en México es un desafío importante y se encuentra asociada a una gran desigualdad. La pobreza tiene muchas dimensiones, como son las capacidades humanas –es especial la situación educativa y de salud-, el acceso a la infraestructura, los ingresos, la vulnerabilidad y la inclusión social. Puede concebirse el reconocimiento de estas múltiples dimensiones como una aproximación imperfecta al tratamiento que hace Amartya Sen del bienestar en términos de la libertad (o capacidad) de una persona de elegir su vida. Esto depende de sus capacidades humanas y de su habilidad para convertirlas en “seres y haceres”. Esta habilidad está determinada en gran medida por el contexto económico –sobre todo las oportunidades de un trabajo productivo- y por el contexto político y social en el que vive la gente. En este sentido México atraviesa dos transiciones importantes: en la esfera económica experimenta una sólida integración en la economía internacional, mientras que en la política y social vive un proceso de profundización de la democracia. Sin embargo, los dos procesos son complejos y se caracterizan por ser de largo plazo. Estas transiciones son aspectos centrales del entorno de las condiciones de vida y las políticas del gobierno. (Banco Mundial, 2004:XVI)

En la operación de los programas de desarrollo social subyacen algunas concepciones que pueden observarse en la anterior cita de la publicación del Banco Mundial, que con ciertos matices pueden ser encontradas en los programas federales, como Oportunidades, así como en su expresión estatal, el recientemente diseñado programa Adelante.

1. La asociación de la pobreza y desigualdad donde podría ser incluida la desigualdad de género. Inclusión u absorción que a nuestro juicio deja de lado problemáticas particulares de mujeres de distintas clases sociales.
2. El señalar las varias dimensiones de la pobreza, entre las que destacan las capacidades (o incapacidades humanas) para dirigir su vida, lo que se acerca lejanamente a los planteamientos de Amartya Sen sobre la libertad y el bienestar.
3. La determinación de esas capacidades o incapacidades individuales con contextos económicos, políticos y sociales de alta complejidad.

La diversas problemáticas de nuestra compleja realidad se encuentran en estrecha relación con los imperativos internacionales, mismo que orientan y financian en muchos casos dichas políticas centradas *grosso modo* en el atávico problema de la pobreza. A nuestro juicio uno de sus mejores estudiosos en México es Julio Boltvinik y su equipo; y aunque no usaremos sus desarrollos teóricos y metodológico es éste trabajo (como el Método de Medición Integral de la Pobreza en México, MMIP) no podemos dejar de referir a su extensa obra para acercarse a tan complejo y doloroso problema nacional.

¿Por qué pueden acercarse, o incluso equipararse, las problemáticas de la pobreza con las de las mujeres en México? El vínculo no es automático ni mucho menos natural; puede verse en la atávica dedicación femenina a las labores domésticas, a la fijación de los roles de reproducción y cuidado de las unidades domésticas hacia las mujeres-madres. Y estando las unidades domésticas encargadas de la alimentación, reposición y cuidado de niños y ancianos: en las situaciones de escasez, carencia o pobreza son estos espacios *micro* de la vida social de responsabilidad femenina, los que resienten especialmente sus acotados márgenes de maniobra, su limitada capacidad de solvencia o solución de las carencias económicas.

3. Desarrollo reciente de políticas sociales en México

La actuación dirigida a esos espacios domésticos, la actuación focalizada en las madres de familia para mejorar las carencias nutricionales y escolares, definió los lineamientos y objetivos del Programa Oportunidades. Sus antecedentes pueden ubicarse tres décadas atrás, hacia aquella

década de los años 1970 a que hicimos referencia líneas atrás. Uno de esos antecesores fue el PIDER, Programa Integral de Desarrollo Rural y COPLAMAR, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Ellos recibieron el influjo del marginalismo que consideraba que la pobreza debía combatirse mediante el desarrollo del campo, realizando en el ámbito rural infraestructura productiva y económica que permitiera la superación de los escollos económicos. Los agentes del programa fueron los pequeños productores rurales que así impulsados para efficientizar su labor, mejorarían su situación económica y por extensión llevarían bienestar a sus familias: conjunto de asertos que no siempre mostraron este decurso hipotético. Posteriormente se impulsó PROGRESA que ya fundamentaba su accionar en concepciones neoclásicas relativas al capital humano. En síntesis este considera que mejorando las *capacidades* de cada persona ésta puede insertarse de mejor forma en los mercados de trabajo y mejorar por ende su situación económica.

Así que a diferencia de los otros programas que realizaron inversiones productivas en el campo mexicano, así como obras de infraestructura social y económica, los programas últimos tienen una orientación y destino diferentes. Se trata modelos de trasferencias monetarias condicionadas bajo el esquema de corresponsabilidad, donde a nivel continental se considera que el programa Oportunidades es pionero. Y como su experiencia rebasa más de una década, ha podido ser sometido a evaluaciones externas diversas, cuyas resultantes dan idea de sus efectos a varios niveles. Destacamos para los fines que nos competen los hallazgos de las evaluaciones antropológicas, porque son las que nos permiten atisbar a las incidencias en la situación material y subjetiva de las mujeres participantes.(González, 2006).

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fundamenta su accionar en la teoría del capital humano, tratando de incidir su accionar en las áreas básicas de alimentación y educación de los hogares pobres mexicanos, primero del campo pero luego de la ciudad. Otorga apoyos dinerarios a mujeres madres de familia para el cuidado y promoción de la asistencia escolar de sus hijos, (sobre todo de aquellos que cursen de tercer grado de primaria en adelante) y de la atención preventiva de la salud, mediante pláticas orientativas en los rubros nutricionales, higiénicos, de organización familiar, empoderamiento femenino así como la prevención y

erradicación de la violencia doméstica.¹ Un tanto fuera de las puertas del hogar, promueve (u obliga) también las labores comunitarias de saneamiento.

Dicha estructura familiar en general es asumida de una forma canónica: las familias receptoras del programa suelen ser pensadas como familias nucleares donde las mujeres son amas de casa sin trabajo remunerado, y existe un padre-familia quien se encarga del sostén material del hogar. Fuera de este esquema la misma incorporación y cumplimiento de los lineamientos del programa son arduos, por no decir imposibles. Las investigaciones evaluativas de corte antropológico o etnológico han señalado la importancia que tiene el ciclo de vida de cada familia en la inclusión y mantenimiento en el programa, cómo afecta que su composición sea más extensa que nuclear, el impacto de la migración en las reestructuraciones familiares, la presencia de integrantes discapacitados: entre otras posibilidades que aportan información valiosa sobre las dinámicas y transformaciones familiares en México. (González, 2006)

Los lineamientos básicos del programa pueden sintetizarse en: inversión integral en educación básica y media, salud preventiva y alimentación para los niños. El otorgamiento de los apoyos en dinero y servicios de educación u orientación educativa siguen un esquema de corresponsabilidad. Se espera que cada una de las mujeres titulares del programa sean las gestionantes y receptoras del mismo, y a cambio de las “ayudas” asistan regularmente a las pláticas de salud y educación, realicen las labores de limpieza comunitaria, lleven a los niños o ancianos a las citas concertadas en el centro de salud respectivo, “aunque no estén enfermos” como aluden las titulares del Programa. Este esquema de corresponsabilidad: que el gobierno entregue puntualmente el recurso dinerario y que las mujeres cumplan sus deberes acordados, pretende fomentar la participación de las actoras sociales de forma directa, informada e intencionada, a diferencia de otros programas anteriores de índole asistencial. Donde se concebía de formas muy distintas a la población objetivo: formas asistenciales que más de dos décadas de investigación en políticas públicas han ilustrado. Sus expresiones y usos políticos en campañas del PRI, Partido Revolucionario Institucional les han nombrado como clientelares.

Para algunos de autores se asiste de ésta manera a una “novedosa forma” de relación directa del Gobierno mexicano con la población más necesitada, a quien mediante una minuciosa ponderación de recursos, carencias o necesidades se incluye en el programa.

Estas relaciones directas consisten en transferencias de efectivo, provisión de información, registro en los programas y evaluación de las calificaciones de los beneficiarios. Llegando a un cuarto de la población mexicana, Oportunidades hace que el Estado mexicano esté más involucrado que antes en la vida de los pobres. (Roberts, 2008)

El Programa Oportunidades puede ser considerado una “nueva política social”, mismas que surgieron con las modificaciones sociohistóricas en América Latina, marcadas por la implementación de la orientación neoliberal que trajo aparejada la liberalización o desregulación de bienes y obligaciones sociales. A diferencia de las anteriores políticas sociales universalistas, éstas nuevas políticas focalizan al agente del programa, le imponen un esquema de corresponsabilidad cuyo incumplimiento supone un rompimiento del “acuerdo”, relación manejada casi en términos contractuales.

La diferencia sustantiva que radica en la implementación de los nuevos programas sociales como Oportunidades se basa en el desarrollo de capital humano² y la corresponsabilidad, diferenciándose así de otras formas de entender los derechos sociales y su cobertura y satisfacción por las instancias individuales, empresariales o gubernamentales.

¿Qué otras experiencias pueden señalarse relativas a los tipos de políticas públicas sociales? Por mencionar sólo algunos de los casos señeros se encuentran los regímenes democráticos de Escandinavia, que tienen cobertura universal (y que han marcado pauta en la política social de la Unión Europea). Las de los regímenes corporativistas estratificados de Centro-Europa, como Francia o Alemania.³ Y finalmente el régimen liberal como el de EEUU, con regímenes privados de aseguramientos médicos y escolarización superior de pago. Todas estas formas se encuentran en permanente ajuste y discusión por las complejas dinámicas sociales en los actuales tiempos de crisis, tanto en los países centrales como en las naciones en vías de desarrollo, como se concibe a nuestro país.

4. Inclusión del género en las agendas gubernamentales

En los tiempos que corren, cuando las ciencias y artes han desarrollado complejos y sofisticados cuerpos analíticos y explicativos de los mundos *micro* y *macro*, llaman la atención las marcadas asimetrías que existen entre los recursos al alcance para la resolución de numerosos problemas sociales y las atávicas carencias que pueden observarse en muchas latitudes del globo.

Una de esas contrastantes realidades del actual decurso del desarrollo humano, puede observarse en las formas y expectativas de vida de niñas y mujeres en diversas sociedades. Al día de hoy más de la mitad de la Humanidad sigue padeciendo problemas de supervivencia personal y comunitaria básica, siendo buena parte de ellos mujeres. La situación mundial de las mujeres de subalternidad y dependencia, una de cuyas manifestaciones es la exclusión del disfrute de derechos humanos y sociales básicos como son la alimentación, educación, salud, empleo: de ciudadanía en general⁴ ha cobrado relevancia pública mundial a través de las conferencias impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, a través de sus agencias especializadas: UNIFEM, Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres, en coordinación con las Conferencias Mundiales de Población. Todos estos eventos han dado pie al reconocimiento de la comunidad internacional de las graves carencias en que se encuentran las mujeres en muchas latitudes del globo, y la necesidad de impulsar acciones conjuntas para su reconocimiento y enmienda.

Un momento importante en la celebración de dichas conferencias y de su efecto en la opinión pública se marcó a la mitad de la década de 1970. La ONU declaró a 1975 Año Internacional de la Mujer; la Conferencia se celebró en México y tuvo influjos nacionales interesantes y complejos que han sido ponderados por numerosas estudiosas mexicanas.⁵ Mas en el ámbito vinculante internacional cabe destacar el imperativo signado por varios gobiernos (entre ellos el del país anfitrión, México) de informar a la comunidad internacional y a los propios ciudadanos/as del estado que guardaban la educación, el trabajo y la salud de las mujeres. Con esa inteligencia se diseñaron políticas públicas y acuerdos internacionales que buscaran eliminar las trabas legales y económicas que constreñían a las mujeres, así como las variadas formas de discriminación de que éstas eran objeto.

En 1980, de acuerdo con la declaración emitida y firmada en México en 1975, sobre igualdad de la Mujer y su contribución al desarrollo y la paz, nuestro país se comprometió a poner en práctica políticas de acción destinadas al cambio en el papel tradicional de la mujer, por ello se estableció el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (PRONAM) que llevó a cabo proyectos específicos para las mujeres a lo largo del país y que sirvió de antecedente para los intentos sucesivos de crear comisiones de la mujer dependientes de la Secretaría de Gobernación en todo el país. (Lau Jaiven, 2000:21)

Esta iniciativa que tuvo lugar en nuestro país, se aunó a otras conferencias que fueron afinando los diagnósticos de las problemáticas continentales y nacionales (tan divergentes entre sí) y sobre todo, de los mecanismos económicos, legales y culturales para llevar a cabo transformaciones. Esto remarca las grandes diferencias que guardan cada situación continental y nacional por ende, lo que demanda acciones diferentes para apoyar el desarrollo personal y social de las mujeres, y su inclusión o exclusión de los cauces señalados para el desarrollo nacional.

En 1980 se llevó a cabo en Copenhague, Dinamarca, la Segunda Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, que fue una evaluación de los primeros cinco años. En 1985 se reunió en Nairobi, Kenya, la Tercera Conferencia para el examen y evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la mujer. En 1995 se verificó la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, China. Asimismo se verificaron varias reuniones regionales sobre la mujer en 1977 en la Habana, Cuba y en Macuto, Venezuela en 1979. (Lau Jaiven, loc.cit.).

Cada una de esas experiencias merece un particular estudio de las condiciones nacionales en que trataron de impulsarse los apoyos a las problemáticas atinentes a las mujeres. La delimitación de cuáles pueden ser éstas trae aparejadas algunas complejidades de concepción que se hallan en el centro de las investigaciones feministas, que no obstante su hondura e importancia, no siempre han podido trascender los campos de la especialización académica para incidir el diseño de políticas públicas. Por ejemplo la imbricación de las categorías de *clase social* y *género*, que en muchas ocasiones dificultan la diagnosis social y por ende a aplicación o implementación de programas.⁶ Aquellas mujeres que a título personal formaban parte de las organizaciones oficialistas no necesariamente impulsaban acciones tendientes a la igualdad o mejoramiento genérico, de las mujeres todas, de aquellas de una extracción de clase distinta. La dirigencia o

autogestión de los colectivos feministas fue otro tópico que se ha repensado y replanteado. (Macías, 2002. Lamas, 1998).

Otro asunto es el tipo de régimen socio-político que cada país tenga, y la forma como éste considere que deben impulsarse “la problemática de la Mujer”. En el caso mexicano de mediados de los setenta –por ejemplo- el hecho de ser impulsado el imperativo de la UNIFEM a través/ por la Secretaría de Gobernación ya da una idea de esta relación entre concepción y acción social.

Al lado de estos asunto importantes de la diagnosis de la problemática social de las mujeres, (como fue la designación de las actoras, interlocutoras o líderes) se encuentra el asunto nodal de su concepción o inclusión dentro los programas de desarrollo social, de combate a la pobreza o de desarrollo humano: todo ello de acuerdo al momento histórico que concebía de maneras distintas los problemas a atender y las formas de hacerlo.

Así que a diferencia de las demandas feministas canónicas y de las maneras generales de entender las soluciones a los estados de pobreza y necesidad, algunos de los fundamentos del diseño del Programa Oportunidades se basaron en las certezas que algunas evaluaciones de los alcances y límites de los programas habían hecho: que el control de los recursos monetarios en manos de las mujeres seguía una ruta diferente a la que realizaban los hombres, que tendía más a la distribución familiar, a la solvencia de necesidades alimentarias básicas y al mantenimiento de la escolarización infantil.

En parte eso orientó el tipo de destinatarias del programa. Buscando dar un inicio favorable, un buen piso de arranque para que los individuos desde su infancia contaran con buenos recursos alimenticios y educativos que les permitieran insertarse de mejor manera en los mercados de trabajo, cuyas características y capacidades de absorción de esta mano de obra mejor “dotada” difícilmente se ponen a discusión. El empoderamiento de las mujeres que controlan los adicionales recursos dinerarios y la información adicional sobre nutrición y cuidado de la salud es otra finalidad tributaria que las evaluaciones de lo programas han matizado y explorado.

Como la idea de inversión en el capital humano tiende a evaluar sus resultados en el largo plazo, las ponderaciones sobre el éxito del programa corren por vías diversas. Por ejemplo en el ámbito antropológico se señalan la notoria incidencia en la permanencia escolar de niñas, sobre todo aquellas que ingresan al nivel secundario, donde se había señalado se ubicaba la mayor tasa de

abandono escolar. Algunas ideas que orientaban la diferenciada alimentación niños/niñas, hombres/mujeres, que tendía a dar más y mejor comida a los varones que trabajaban, se ha visto modificada por un reparto un tanto más equitativo e alimentos en los hogares. Pero la secular transmisión de la pobreza a través de las generaciones no necesariamente se ha transformado.

5. Los balances desde Veracruz e inicios del Programa Adelante

El programa Oportunidades tiene casi tres lustros de operación en el estado de Veracruz, razón por la cual algunas ponderaciones sobre sus limitados éxitos o fracasos orientan el programa social del recién formado gobierno estatal. Como uno de sus principales lineamientos de campaña y posteriormente, el actual gobernador de Veracruz Javier duarte de Ochoa implemento el programa social *Adelante* como una especie de “programa de programas”. Estrategia integral de detone el desarrollo social y humano, para impulsar la situación de la entidad veracruzana, que según varias evaluaciones y mediciones respecto al conjunto de la realidad nacional, ha visto decrecer los niveles generales de bienestar y aumentar sustantivamente el número de pobres. La definición oficial establece:

El Programa Adelante es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado para articular e impulsar una política social integral orientada a un auténtico desarrollo humano, económico y social de manera sustentable, que propicie la participación activa de los tres órdenes de Gobierno, del sector empresarial; de la sociedad civil organizada y de la población beneficiaria. Las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado serán las encargadas de ejecutar, en forma coordinada y en el ámbito de sus respectivas competencias, los programas institucionales que se incorporen en el Programa Adelante.

Al ser la pobreza un atávico problema de nuestra sociedad mexicana, desde hace varias décadas los gobiernos federales han implementado los programas sociales a que hicimos alusión líneas atrás. Al parejo han crecido las organizaciones académicas y políticas que diseñan y evalúan dichas políticas y programas, si sus resultados van de acuerdo a los fines establecidos.

Una de esas instancias en el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social, CONEVAL, dentro de cuyos resultados puede verse el desarrollo del subdesarrollo nacional, y las diferenciadas situaciones en que se han desenvuelto cada una de las entidades federativas.

Las estimaciones de la pobreza que asume el CONEVAL tienen en general estos componentes u elementos: El nutricio o acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud y a la seguridad social. El económico, que atiende al Ingreso corriente per. cápita. Los equipamiento hogareños, que comprende la calidad y espacios de la vivienda (muros, paredes, techo y pisos) y servicios básicos con que cuenta (agua corriente, luz, baños). El componente educativo por el rezago promedio en el hogar y el grado de cohesión social.

Con esos componentes reporta la situación nacional y los desagregados por estados. De 2008 a 2010 aumentó tanto la proporción y número absoluto de mexicanos que viven en la pobreza, pasando según este tipo de datos oficiales de ser 44.5% (cuarenta y nueve millones de mexicanos) al 46.2% (cincuenta y dos millones de mexicanos). De ese panorama Veracruz ocupa uno de los primeros lugares junto a los estados de Chiapas y Oaxaca, pero se ubica como el mayor receptor de recursos del programa Oportunidades para la atención a la población necesitada.

En 2011 Veracruz fue el estado que recibió más recursos del Programa Oportunidades. La inversión de 7,001,332, 434 de pesos se calculaba que beneficiaba a 662,609 familias, o un aproximado de tres millones trescientas mil personas, un porcentaje cercano al 43% de la población total del estado.

Por atrás de él se encontraban los estados de Oaxaca y Chiapas por monto de inversión (aunque el impacto numérico es diferente dado que ambos estados son de menor tamaño y población que Veracruz). Si observásemos los municipios donde se concentran los recursos para Veracruz observamos que son las localidades con muy bajos índices de desarrollo humano y altos índices de marginación. El que quizá muestre más deprimida situación se halla en la zona de las altas montañas. De ellas el municipio de Zongolica que tiene una población de 42 mil habitantes, tiene a casi la mayoría de los habitantes como parte del programa. (97%)

Por estos datos es que las autoridades estatales tomaron una postura de distancia respecto a los objetivos, alcances y eficacia del programa federal, diciendo que aunque se incrementó el

presupuesto al estado desde 2008 a 2010, no se ha podido observar que los objetivos del programa, que son el abatimiento de la pobreza y su no trasmisión a las siguientes generaciones hayan sido alcanzados.

Razones por las cuales el programa social estatal Adelante tiene diferentes lineamientos y objetivos. Éste fue diseñado por Alejandro Baquedano Sánchez, ex delegado del programa Oportunidades y actual subsecretario de Desarrollo Social y Humano del estado de Veracruz, quien ha declarado que a su juicio el programa Oportunidades en su esquema asistencialista, ha fracasado, pues no ha logrado sacar de la marginación a ninguna familia ni romper con el ciclo intergeneracional de pobreza. Donde se reconoce que el programa ha logrado incidir favorablemente es en el ámbito escolar, pues ha logrado reducir la deserción escolar y en el nutricio, disminuyendo los índices de desnutrición infantil –y en ciertos casos- materna.

Como veremos a continuación los lineamientos generales del programa se parecen muchos a los de los programas elaborados antes del efecto inspirador de las ideas neoclásicas del Capital Humano. Adelante busca integrar según sus términos, los objetivos de la Política Social con los de la Política del Desarrollo, y en tales efectos la perspectiva de género que declaraba tener un programa como el de Oportunidades se encuentra diluida o ausente.

Los fines del Programa Adelante dentro de la política económica son: el equilibrado desarrollo económico regional, el impulso al empleo a través de grandes obras de infraestructura. Tratar de facilitar el acceso al mercado laboral, para dinamizar así los ingresos de las familias. Crear mecanismo de ahorro acordes a la población, así como apoyar el ejercicio pleno de los derechos jurídicos y seguridad pública.

Dentro de la Política social se busca en general fomentar el bienestar en las comunidades mediante la vía de las mejoras materiales. Para ello se busca eficientizar las capacidades básicas de los individuos para su inserción en el sector productivo. El apoyo al autoempleo se pretende que también contribuya al progreso, mediante el impulso de proyectos productivos socializados. Como puede observarse, en todos estas finalidades y lineamientos del Programa no se enuncia directamente la cercanía de concepciones y metas con el programa Oportunidades, pero si se nota la diferencia al no declarar a las mujeres en particular como destinatarias del apoyo oficial, ni los

hogares domésticos en particular entendidas como unidades de intervención, como población-objetivo.

En términos operativos el programa Adelante apunta que seguirá un esquema de corresponsabilidad, de gran similitud al que ya habíamos señalado orienta *Oportunidades*, con lo que pretende reducir o eliminar el paternalismo o asistencialismo, que adicionalmente no revisaba o checaban con regularidad y cercanía la consecución de las metas, objetivos u compromisos acordados con la población objetivo, que son las mujeres madres de familia en su mayoría.

Siendo el Programa *Adelante* encabezado por el mismo gobernador veracruzano, hacia la mitad del año 2011 iniciaron las acciones en los lugares fijados para su implementación, caracterizados como comunidades de alta o muy alta marginación. Así, en la campaña en las comunidades tuxtlecas del sur del estado, Javier Duarte de Ochoa hizo declaraciones que nos pueden ayudar a mostrar las orientaciones que se busca dar a *Adelante*.

El Programa Adelante logra la participación de la gente en su desarrollo y crecimiento para que sean corresponsables, y los incentiva para que salgan de su status de pobreza y marginación. ¿Cómo los incentiva? Exigiendo que aquellos que no saben leer ni escribir aprendan para tener los beneficios. ¿Cómo? Haciendo que aquellos con apoyos para una vivienda, la tengan en buenas condiciones o dejan de tener el beneficio. ¿Cómo? Integrando a los padres de familia en la educación de sus hijos porque nosotros ponemos el material y ellos la mano de obra para construir las aulas dignas. ¿Cómo? Teniendo las calles, guarniciones y banquetas de las casas limpias y de las zonas rurales.

Si atendemos a los puntos argumentativos de la declaración oficial podemos observar algunos modos y tópicos que consideramos deben ser destacados, así como las áreas o campos que se apuntan para la acción del programa. El gobierno exigirá-integrará-esperará que los *corresponsables* salgan de su status de pobreza y marginación. Que aprendan a leer y escribir y construyan aulas (impulso educativo), que las viviendas se mantengan en buenas condiciones (apoyo vivienda) y limpieza de las comunidades. Como se ve hasta aquí pueden señalarse más puntos de encuentro con el otro programa que diferencias de base.

Hasta el momento actual, que el programa Adelante tiene pocos meses de implementación, se han señalado las siguientes obras en las comunidades señaladas de la entidad veracruzana. Un

breve listado de esos emprendimientos que impulsará Adelante pueden verse en el cuadro siguiente:

Acciones y obras a impulsar. Programa Adelante. Gobierno del Estado de Veracruz. 2011	Áreas de influjo o acción
Alfabetización y disminución del rezago educativo para mayores de 15 años, estimulando su corresponsabilidad	Educación
Ampliación para la cobertura total de salud a través del Seguro Popular.	salud
Construcción de piso firme de concreto al interior de viviendas.	Condiciones vivienda
Dotación y distribución de agua potable en comunidades apartadas.	Infraestructura sanitaria
Obras de drenaje y alcantarillado	Infraestructura sanitaria
Tendido de redes de electrificación en comunidades marginadas.	Infraestructura
Programas de Empleo Temporal.	empleo
Capacitación productiva local y región	empleo

Fuente: Elaboración propia con información oficial. Coordinación Estatal Programa Adelante, 2011.

Líneas finales a modo de conclusión

Al efectuar un comentario comparativo que acerque las experiencias, objetivos y limitantes (junto a ciertos resultados) de los programas Oportunidades y el recientemente impulsado programa Adelante del gobierno estatal veracruzano, se nos impone primeramente la reserva de la diferencia. Mientras que Oportunidades tiene casi tres lustros de existencia, y ha sido sometido a numerosas evaluaciones externas en sus alcances y limitantes, el programa estatal apenas inicia su andadura en determinadas comunidades necesitadas de Veracruz, uno de los estados que más han aumentado sus niveles de pobreza en los últimos cinco años.

En dichos sitios localizados es posible que se imbriquen ambos programas, y en los pocos meses de operación de Adelante, se han dado algunos escollos en la coexistencia de los dos programas. Así podemos observar que las titulares de Oportunidades reciben con animadversión a los

funcionarios menores de Adelante, al mismo tiempo que las autoridades responsables declaran que ambos programas atenderán de forma diferenciada las necesidades de la población pobre veracruzana, sin conflictos o superposiciones. Que se realizará un patrón único de beneficiarios de Adelante, para que no exista una doble recepción de recursos, entre otros señalamientos que hasta el momento se van han esclarecido al tiempo de avanza la operación del programa social estatal.

Aunque la comparación en el sentido anteriormente expuesto puede verse como desproporcionada, en éste momento sí nos parece prudente consignar algunos resultados de la operación del programa federal Oportunidades en lo relativo a las cuestiones de género, al empoderamiento femenino o a la fortificación de las relaciones asimétricas el interior de los hogares receptores. Ello con el objeto de éstos orienten futuras acciones en políticas públicas con perspectiva de género.

El hecho de que el programa federal Oportunidades otorgue beneficios monetarios condicionados a las unidades domésticas en la persona de la madre de familia en tanto figura vinculante, da por hecho la tácita o expresa aceptación de ella para la realización de sus tradicionales deberes maternos y nutricios, de forma supervisada y bajo una especie de ‘pago’ gubernamental. Ese compromiso le puede orillar a desestimar, o de plano impedir la realización de actividades remuneradas a título estrictamente personal, en tanto trabajador/a para un mercado de trabajo que incluso en sus tarifas más bajas, pagaría emolumentos en forma de salario superior a la ayuda del programa Oportunidades en un proporción de 3 a 1. Por ejemplo, una mujer en el área metropolitana de la ciudad de Xalapa, capital del estado de Veracruz, recibiría en forma mensual trabajando en el servicio doméstico, un sueldo de tres o cuatro mil pesos mensuales por una jornada laboral de entre seis u ocho horas diarias. Una madre de cuatro hijos (de edades entre 4 y 13 años) inscrita en Oportunidades recibe bimestralmente por todos, una cantidad cercana a los cuatro mil pesos.

En la situación actual de relaciones mercantilizadas que tocan casi todos los espacios de la interacción social, nos parece importante señalar estos límites económicos del programa, que al momento de evaluar su eficacia, parecen mostrar acotado éxito en la consecución de sus fines

declarados: mejorar la nutrición, capacitación escolar y redistribución doméstica y comunitaria, para preparar así a los individuos a su mejor colocación en los mercados de trabajo.

Mas en esa proyección ideal: mejor preparación de los hijos-mejor colocación laboral- mayor bienestar familiar: en esa cadena causal parece olvidarse al agente que llevará a cabo las acciones cotidianas que conseguirán dicho fin: las madres de familia. Por ello puede decirse que un programa así diseñado no modifica un *status quo* desigual y asimétrico entre hombres y mujeres, entre mujeres trabajadoras y amas de casa, entre jóvenes y viejos. Más bien parecería que se refuerzan esas diferencias o estancos.

Por otro lado, el considerar que la única política pública con declarada perspectiva de género como es Oportunidades ha fallado en sus fines (que expresamente se orientan al largo plazo, y dependen en buena medida de las dinámicas de un mercado laboral extra-hogareño) para establecer un programa social como Adelante, nos parece de una pertinencia limitada. Porque no establece con suficiencia la participación de las mujeres de las comunidades en las obras propuestas (en su diseño y consecución) ni su desenvolvimiento respecto a las responsabilidades y beneficios de las mismas, no necesaria o preeminentemente como mater-familia, sino como sujeto de agencia, como estableció Amartya Sen en su análisis del desarrollo humano.

Otras importantes precisiones que a nuestro juicio ambos programas deberían establecer son las ideas de individuo y familia que se encuentran en la base del diseño del programa de acción. Por ejemplo, las madres de familia son concebidas como seres que viven de, por y para sus familias. Éstas a su vez son proyectadas como familias nucleares ideales de jefatura masculina, donde cada integrante declina sus egoístas pulsiones individuales en aras del “beneficio colectivo” mas etéreo que enunciado, pues al interior de cada núcleo familiar también hay juegos de poder, expectativas y capacidades diferenciadas.

Esta serie de prejuicios y preconcebidos con frecuencia se enfrentan a las complejas realidades sociales en formas antagónicas, que impiden la mejor operación de programas que consideramos deberían ser más sensibles y atingentes. Unos simples ejemplos de éstas realidades sociales que se salen de la proyección programática son las extendidas familias de jefatura femenina que pueden o no con tener cónyuges, las familias de migrantes, las familias sin hijos, los hogares monoparentales, familias extensas con discapacitados de diferentes edades: todas estas

situaciones difícilmente puede empatar con los compromisos que demanda un programa de corresponsabilidad.

En este panorama se tiende a concebir a las mujeres en formas estables y en fijas situaciones domésticas, sin considerar que al igual que otros agentes sociales en momentos de crisis, más que orientarse por “objetivos racionales con arreglo a fines”, las mujeres suelen articular estrategias y tácticas de supervivencia de largo aliento o auxilio coyuntural, que pueden acercarse a lineamientos gubernamentales o seguir cauces distintos sobre las vías de ancestrales fortalezas culturales.

Bibliografía

- Banco Mundial, 2004. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*, México, Pág. XVI
- Brown Grossman, Flor y Lilia Domínguez Villalobos, 2010. *México: desigualdad económica y género*, PUEG, Facultad de Economía, UNAM, México.
- González de la Rocha, Mercedes (coordinadora), 2006. *Procesos domésticos y vulnerabilidad. Perspectivas antropológicas de los hogares con Oportunidades*, CIESAS, México.
- De la Paz López, María y Vania Salles, (Coordinadoras), 2006. *El programa Oportunidades examinado desde el género*, SEDESOL, UNIFEM, COLMEX, México.
- Juárez Bolaños, Diego y Raúl E. López Estrada, 2008. *Combate a la pobreza en México: Balance y perspectivas del Programa Oportunidades*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Colección 74 aniversario, Monterrey.
- Lamas Marta, 2006. *Feminismo. Transmisiones y retransmisiones*, Taurus, México.
- Lau Jaiven, Ana, 2000. “El nuevo movimiento feminista mexicano a fines del milenio”, en *Feminismo en México, ayer y hoy*, Ed. Molinos de Viento, México, p.21.
- Macías, Anna, *Contra viento y marea. El movimiento feminista en México hasta 1940*, PUEG-UNAM, 2002
- SEDESOL, 2010. *Aprendamos juntas a vivir mejor*, Cuaderno para las titulares del programa Oportunidades, México.
- Stiegler, Barbara, 2009. “Género en el poder. Alemania y la Canciller Federal, Angela Merkel” en *Friederich Ebert Foundation Library*, Recuperado en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06787.pdf>

Notas

1 Pueden verse las líneas generales que orientan el accionar cotidiano de las titulares del programa en el cuadernillo *Aprendamos juntas a vivir mejor*.

2 La Teoría del Capital Humano supone una concepción apoyada en la insumo trabajo. La desarrolló Gary Becker en un libro homónimo publicado en la década de 1960. Su fundamento es considerar a la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. La Teoría del Capital Humano, haciendo uso de microfundamentos, considera que el individuo o agente económico en el momento que toma la decisión de invertir o no en su educación (seguir estudiando o no) arbitra, entre los beneficios que obtendrá en el futuro si sigue formándose y los costos de la inversión (por ejemplo, el costo de oportunidad -salario que deja de percibir por estar estudiando- y los costos directos -gastos de estudios). Seguirá estudiando si el valor actualizado neto de los costos y de las ventajas es positivo.

3 El caso de la anterior RDA, República Democrática Alemana es relevante en términos de igualdad de sexo/ género entre los trabajadores alemanes, en contraste con la experiencia de su vecina RFA. Por mencionar sólo una arista del problema, pudo observarse que la cobertura estatal en cuanto a cuidados médicos, guarderías y escuela para niños y niñas desde el nacimiento mismo, permitían a las madres su rápida incorporación al trabajo remunerado, que ascendía a casi el doble de lo acaecido entre las mujeres de la República Federal. Véase una perspectiva histórica y una proyección en el trabajo de Barbara Stiegler, 2009.

4 Una perspectiva similar es la que concibe éstas necesidades o carencias dentro del gran marco explicativo y comprensivo de los Derechos Humanos. El tratamiento diferencial de ambas concepciones no podrá ser objeto de éste trabajo.

5 Lau Jaiven, 2000:21

6 La escisión por clases sociales puede observarse desde los albores mismos de las organizaciones feministas mexicanas. Ver el trabajo de Anna Macías, 2002

Discapacidad y empleo en México. Panorama general y tareas pendientes

José Francisco Báez Corona²⁷

Abstract

Este trabajo plantea un panorama sobre la situación de la discapacidad en México, particularmente en su relación con el acceso al mercado laboral. Para ello se parte de clarificar el concepto discapacidad y posteriormente se reflexiona sobre las problemáticas que enfrenta la población con discapacidad al incorporarse al mercado laboral.

Se consideran algunos avances legislativos e institucionales que han surgido en los últimos años respecto al tema, los cuales son enumerados y analizados en su efecto real.

²⁷ Académico de la Universidad Veracruzana, Coordinador del Área de Investigación de la Universidad de Xalapa.

Introducción

En México, una gran cantidad de personas se enfrentan a problemáticas como la pobreza, desigualdad social, desempleo, falta de oportunidades, por mencionar algunas, todas estas situaciones desfavorables se agudizan en el caso de las personas con discapacidad.

El presente documento tiene como objetivo plantear, en términos generales, un panorama sobre la situación de la discapacidad en México, particularmente en su relación con el acceso al mercado laboral. Para ello se parte de clarificar el concepto discapacidad y con ello posteriormente reflexionar sobre las problemáticas que enfrenta la población con discapacidad al incorporarse al mercado laboral, principalmente desde la base en estadísticas demográficas.

No se dejan de considerar algunos avances legislativos e institucionales que han surgido en los últimos años respecto al tema, los cuales son enumerados y analizados en su efecto real.

1. Definición del término

El concepto y la misma denominación de discapacidad ha sido objeto de múltiples estudios y críticas. En diversos medios y materiales es común encontrar la preferencia por términos como “capacidades diferentes”, “necesidades espaciales”, entre otros, los cuales seguramente resultan más amables para dirigirse a una persona que presenta esta característica. Sin embargo, los organismos oficiales a nivel nacional e internacional, tanto en sus respectivos instrumentos legales como en la denominación de programas dan prioridad al concepto “discapacidad”.

Una de las definiciones más recurridas es la que aportó la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los siguientes términos: “son aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con distintos ambientes del entorno social pueden impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones a las demás”. (OMS, 2001: <http://www.who.int/classifications/icf/en/>)

En esta definición aporta una clasificación de los diferentes aspectos en los cuales puede recaer la discapacidad además de reconocer que las implicaciones de estas “deficiencias físicas” trascienden el estado de salud para, en ocasiones, afectar la participación plena en la sociedad,

particularmente “en igualdad de condiciones” lo cual puede ocurrir en tópicos específicos como el laboral.

De ahí que es posible hablar de dos caras de la discapacidad, que constituyen dos modelos diferentes, el primero considera el aspecto puramente médico que tiene que ver con la pérdida o alteración en alguna de las funciones biológicas del ser humano y el segundo toma en cuenta el aspecto social, relacionado con su interacción con el entorno y las personas a su alrededor, en México el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (CONADIS), explica ambos modelos de la siguiente forma:

El modelo médico considera que la discapacidad es de origen bio-médico. En este modelo, las consecuencias de la enfermedad, definidas como deficiencias, fueron interpretadas y clasificadas, aplicando el modelo de enfermedad tradicionalmente utilizado en las ciencias de la salud.

La discapacidad adquiere la connotación de síntoma, siendo por lo tanto descrita como una desviación observable de la normalidad bio-médica de la estructura y función corporal-mental que surge como consecuencia de una enfermedad, trauma o condición de salud, y ante la que hay que poner en marcha medidas terapéuticas o compensatorias, generalmente de carácter individual. El tratamiento de la discapacidad se realiza a través de una intervención individual de carácter médico.

(...)

Como contraparte, el Modelo Social de la discapacidad postula que la discapacidad es resultado de las limitaciones impuestas sobre las personas con alguna deficiencia o limitación, por las actitudes y posturas sociales, culturales, económicas y por las barreras impuestas para lograr su participación en la sociedad. Se plantea además que, aun cuando en la discapacidad existe un substrato médico-biológico, lo realmente importante es el papel que juegan las características del entorno, fundamentalmente del entorno creado por la sociedad. (CONADIS, 2009: 31-32)

Resulta totalmente importante reconocer esta distinción y particularmente las aportaciones del modelo social, ya que si bien la discapacidad representa en diferentes grados impedimentos físicos, médicos o biológicos, en muchos casos dichos impedimentos se convierten en barreras en el momento en que la persona interactúa con un contexto que no se ha adaptado a sus necesidades particulares.

En el plano nacional dentro de la definición de la Ley General de Personas con Discapacidad se aporta un elemento importante: “Persona con discapacidad: Toda persona que presenta una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la

capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.

En el texto citado además de ratificar los elementos ya comentados anteriormente en la definición de la OMS se comenta que la discapacidad puede ser permanente o temporal, lo cual resulta una excelente aportación y específicamente en el campo laboral, la problemática de inclusión o separación se puede dar tanto por discapacidades permanentes como definitivas.

2. Problemática de la discapacidad y empleo en México

Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, en el promedio global alrededor del 10% de la población mundial, es decir aproximadamente 650 millones de personas, viven con algún tipo de discapacidad. (OMS, 2010: http://www.who.int/mediacentre/events/annual/day_disabilities/es/index.html).

En México resulta muy complicado definir el porcentaje real de personas con alguna discapacidad debido a una gran variación en las estadísticas que presentan las instituciones oficiales. De acuerdo al XII Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2000, en el país había un millón 795 mil 300 personas con discapacidad, lo cual representó 1.8% de la población total. (INEGI, 2000: <http://www.inegi.org.mx/>) Esta cifra se incrementó notoriamente para el XIII Censo, el cual señaló que al año 2010, las personas que tienen algún tipo de discapacidad fueron 5 millones 739 mil 270, lo que representa 5.1% de la población total. (INEGI, 2010 <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P>)

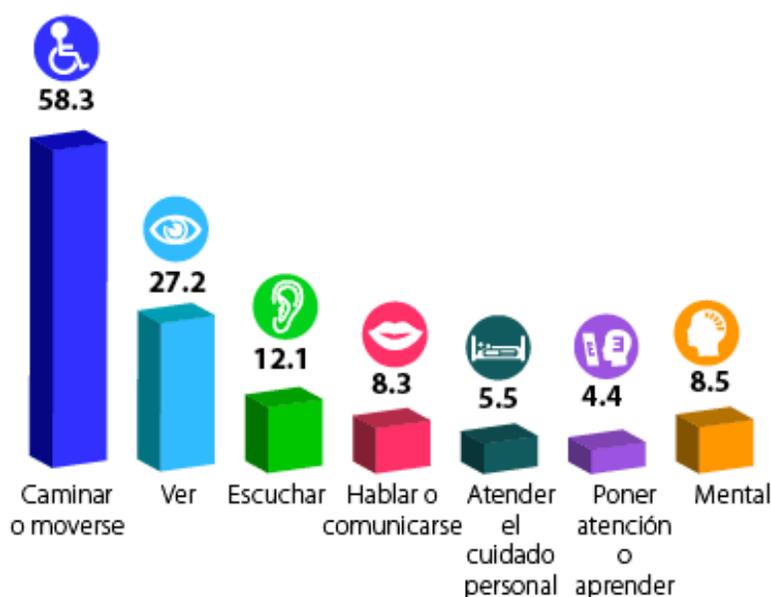
Por otra parte un estudio de 2007 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estimó que en México el 9% de la población tenía algún tipo de discapacidad, en proporción más de 9 millones. (Citado por CONADIS, 2009: 50)

Lo anterior no significa que la población con discapacidad fluctúe tan drástica y rápidamente, por el contrario, es un indicador de que las estadísticas oficiales sobre el tema no son demasiado confiables “Los estudios son muy variados debido a diferentes definiciones de discapacidad,

diferentes metodologías de recolección de datos, variaciones en la calidad en el diseño de los estudios, diferentes estructuras de la población por grupos de edad”. (CONADIS, 2009: 48)

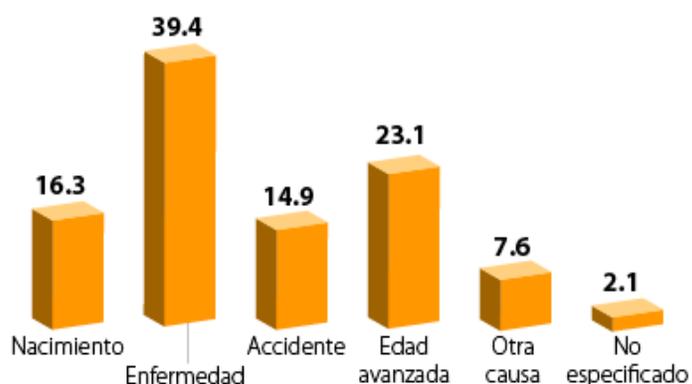
No obstante, estos datos arrojan información relevante sobre el tema y particularmente de la situación que se presenta en México al respecto, el mismo hecho de no contar con estadísticas totalmente confiables es un indicador de que hace falta mayor atención al problema.

Por lo que se refiere a los tipos de discapacidad que presentan las personas en México existe una fuerte tendencia a las afectaciones de movilidad, las cuales representan el 58.3% de incidencia de acuerdo a lo que muestra la gráfica 1.



Gráfica 1. Tipos de discapacidad y frecuencia en México (INEGI, 2010: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P>)

Por otra parte la discapacidad puede presentarse en cualquier momento, en México sólo el 16% de las personas con algún tipo de discapacidad la tienen de nacimiento, mientras que la gran mayoría adquirió su discapacidad durante el transcurso de la vida, ya sea por enfermedad, accidentes, vejez u otra causa.



Gráfica 2. Porcentaje de la población con discapacidad según causa de la misma (INEGI, 2010: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P>)

Se trata entonces de una situación que en México enfrentan entre 5 y 9 millones de personas en algún grado, personas que se oponen diariamente a los problemas físicos que correspondan, pero que además se ven afectados por las implicaciones sociales de su situación.

Particularizando en lo laboral, estadísticas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social indican que menos del 40% de esa población tiene acceso al trabajo de ellos, la gran mayoría son hombres. Difícilmente llegan a liderar el campo laboral: el 43.7% trabaja como empleados y obreros, en segundo lugar, 33.3%, son trabajadores por su cuenta, un 6.4% son trabajadores sin pago y sólo el 2.5% son patrones. Cerca de la mitad de la población con discapacidad no cuenta con la educación primaria completa y menos del 10% cuenta con estudios superiores o de posgrado, lo cual dificulta su acceso a un trabajo digno (STPS, 2010).

Lo anterior, permite afirmar que las personas con discapacidad, representan un grupo social en situación de gran desventaja y marginación laboral en México, muchas de las personas con discapacidad que pueden y quieren trabajar, están desempleadas, más de la mitad de ellas:

La gran mayoría de los empleadores creen que las personas con discapacidad no están preparadas para el trabajo y no les dan oportunidad de demostrar lo contrario. En otras ocasiones, es posible que las personas con discapacidad se encuentren en desventaja debido a rezagos en materia de educación y formación profesional, o a que no existen condiciones de accesibilidad, físicas y de transporte, que faciliten su incorporación al empleo, por citar sólo algunas causas. Esta situación está impidiendo que las personas con discapacidad encuentren un

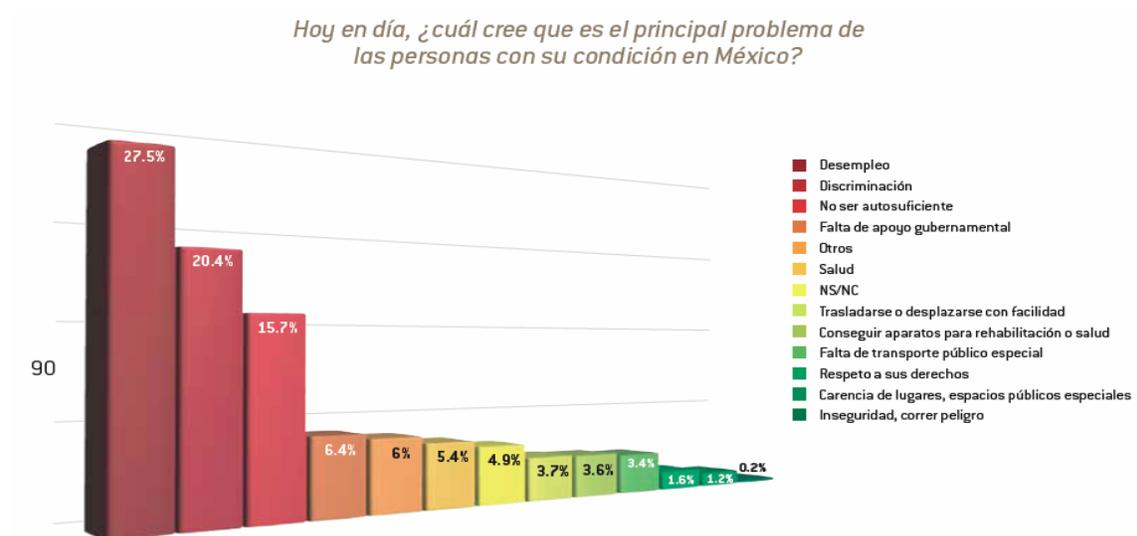
trabajo que les permita ganarse dignamente la vida, atender las necesidades básicas de su familia y contribuir a la economía nacional. (CONADIS, 2009:76-77)

Por ello, pese a que, como se verá más adelante, existe un marco legal medianamente favorable e instituciones tanto oficiales como no gubernamentales que impulsan programas para la inclusión, el cambio hacia las personas con discapacidad debe darse desde lo cultural: “a primera impresión el mexicano promedio ‘tiene consideración’ por las personas con discapacidad, expresando con esto que se les tiene lástima.” (Antúnez y Balcazar, 2006: 51).

La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación del 2005 realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) reveló que a pregunta expresa de si consideran que en México hay o no discriminación hacia las personas con discapacidad el 94% de las personas con discapacidad contestó que consideran que si la hay. (Citado por: Miranda, 2008).

Entre los resultados encontrados figura que la percepción general hacia las personas con discapacidad es la siguiente: El 41% de los entrevistados considera que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como los demás. 37% consideraron que en las escuelas donde hay muchos niños con discapacidad, la calidad de la enseñanza disminuye. El 42% estuvo de acuerdo en que dadas las dificultades de empleo que hay actualmente en México, sería preferible dar trabajo las personas sin discapacidad que a las que tienen una discapacidad. Más de la mitad de las personas con discapacidad expresó que no se le han respetado sus derechos en México y un tercio dijo haber sido víctima de un acto de discriminación por su condición de discapacidad en el último año. Dentro su propia familia, uno de cada tres han sido víctimas de discriminación. Casi la mitad opina que tiene pocas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida. Para el 60%, la discriminación en México, en los últimos cinco años, ha aumentado o permanece igual. (Citado por: Miranda, 2008)

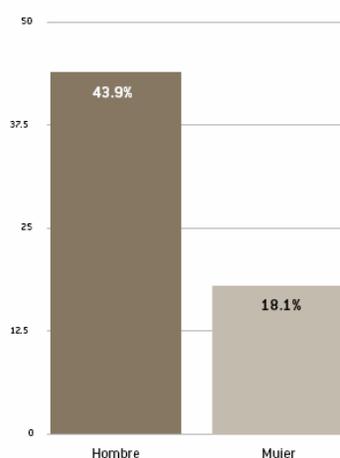
En la segunda Encuesta Nacional sobre Discriminación del 2010 la problemática subsiste, la población encuestada consideró que el principal problema de las personas con discapacidad es el acceso a un empleo digno, tal como lo muestra la gráfica tres:



Gráfica 3: Principales problemas de las personas con discapacidad en México, 2010
(Fuente: CONAPRED, 2011: 90)

En la misma encuesta 2010, se mantiene la dependencia económica como una característica arraigada en las personas con discapacidad, menos del 30% afirman que sus ingresos provienen de su propio trabajo, subsiste la diferencia por el factor género donde menos del 20% de las mujeres con alguna discapacidad se mantienen con recursos propios.

¿De dónde provien la mayor parte de sus ingresos?
Personas con discapacidad cuyos ingresos provienen de su trabajo. Distribución por sexo.



Gráfica 4: Personas con discapacidad, cuyos ingresos provienen de su trabajo, México 2010
(Fuente: STPS-CNPRED, 2011: 93)

“La discriminación que sufre la gran mayoría de las personas con discapacidad es casi siempre legalmente invisible, pero cada vez más estamos en posibilidad de demostrar que el cierre de oportunidades sociales o laborales está determinado por criterios de desprecio social o por conductas discriminatorias”. (Rincón, 2008: 3)

De ahí que el marco legal del sistema mexicano, debe coadyuvar a realizar e impulsar ese cambio cultural, proporcionando normas eficaces para amparar contra la discriminación y que obliguen a impulsar políticas de integración a las personas con discapacidad.

3. Marco legal de discapacidad y empleo

A decir de Rincón Gallardo, un destacado político y activista Mexicano, “en el lapso de un lustro, el mapa legal e institucional en México ha abierto un espacio para las personas con discapacidad. No es un espacio suficiente ni justo todavía, pero es un punto de partida para atender la situación de ese 10% de la población que hace unos cuantos años era, sencillamente, invisible” (Rincón, 2008: 3).

Los primeros antecedentes de medidas legales en pro de la discapacidad se presentan en el contexto internacional y ciertamente son de reciente creación, después de algunas declaraciones y tratados relacionados con discapacidades específicas, apenas en 1994, la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas aprobó el documento llamado: “Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”, A raíz y como seguimiento a estas normas uniformes en el año 1999, se creó dentro del sistema regional de derechos humanos a instancia de la Organización de Estados Americanos la “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”, para que finalmente la Organización de las Naciones Unidas aprobara el 13 de diciembre de 2006 la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” misma que fue ratificada por México el 13 de mayo de 2008, en este último instrumento, el artículo 27 relativo a “trabajo y empleo” establece:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener

la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

- a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;*
- b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;*
- c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;*
- d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;*
- e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;*
- f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;*
- g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;*
- h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;*
- i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;*
- j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;*
- k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.*

2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometidas a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.

Por lo que respecta a la legislación nacional en el año 2001, se reformó el artículo 1o de la Constitución Federal, para establecer en su párrafo primero que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que

atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Para dar vigencia a esta reforma constitucional en 2005 se aprobó la Ley General de las personas con Discapacidad, a la cual siguieron en cascada diversas leyes estatales con la misma temática, siendo promulgada la de Veracruz en el mismo año 2005 incluso algunos meses antes que la federal, bajo el nombre de Ley de integración para personas con capacidades diferentes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La ley general contempla en su artículo 9 el tema del trabajo y la capacitación, al respecto establece:

Artículo 9.- *Las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo y la capacitación, en términos de igualdad de oportunidades y equidad. Para tales efectos, las autoridades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:*

I. *Promover el establecimiento de políticas en materia de trabajo encaminadas a la integración laboral de las personas con discapacidad; en ningún caso la discapacidad será motivo de discriminación para el otorgamiento de un empleo;*

II. *Promover programas de capacitación para el empleo y el desarrollo de actividades productivas destinadas a personas con discapacidad;*

III. *Diseñar, ejecutar y evaluar un programa federal, estatal y municipal de trabajo y capacitación para personas con discapacidad, cuyo objeto principal será la integración laboral;*

IV. *Formular y ejecutar programas específicos de incorporación de personas con discapacidad como servidores públicos;*

V. *Instrumentar el programa nacional de trabajo y capacitación para personas con discapacidad a través de convenios con los sectores empresariales, instituciones de gobierno, organismos sociales, sindicatos y empleadores, que propicien el acceso al trabajo, incluyendo la creación de agencias de integración laboral, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica, becas económicas temporales, y*

VI. *Asistir en materia técnica a los sectores social y privado, en materia de discapacidad, cuando lo soliciten.*

Así mismo existen nueve normas oficiales mexicanas relacionadas con la discapacidad las cuales abordan diferentes problemas específicos desde la infraestructura de edificios, hasta la asistencia en centros de salud.

No obstante, este parcialmente robustecido marco legal, carece en su mayoría de medios efectivos de coacción para hacer vigentes sus principios, por el momento la discapacidad ha sido objeto de legislación principalmente administrativa, lo cual ha generado buena cantidad de

programas y organismos gubernamentales de apoyo al tema, pero aun no ha dado el impulso requerido a los medios de defensa jurisdiccional de los derechos de las personas con discapacidad en México.

4. Los esfuerzos aun insuficientes

Aparejado y en consecuencia de las reformas legales, se han generado en los últimos años en México diferentes esfuerzos gubernamentales tendientes a atender la problemática de la discapacidad en el país, una de las más significativas consiste en la creación del Consejo Nacional para las personas con Discapacidad, el cual es un organismo creado en 2005 como “el instrumento permanente de coordinación intersecretarial e interinstitucional que tiene por objeto contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia y que se integra por los titulares de Secretaría de Salud , Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia” (CONADIS, 2010: <http://www.conadis.salud.gob.mx/interior/acerca/acerca1.html>)

Otro esfuerzo importante lo constituye el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) que es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, se encarga de recibir y resolver las reclamaciones y quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, desarrolla acciones para proteger a los ciudadanos y las ciudadanas de toda distinción o exclusión. (CONAPRED, 2010)

Estas instituciones y otros programas han dado lugar a redes de cooperación interinstitucionales y a proyectos específicos por ejemplo “Emprendedores con Discapacidad” del Fondo Nacional de Empresas Sociales apoyó en el 2004 con un monto de 1.7 millones de pesos, hasta el 80 por ciento del valor de 14 proyectos productivos de personas con discapacidad. (Antúñez y Balcazar, 2006).

Otro ejemplo es la estrategia “Abriendo Espacios” que busca promover en cada entidad federativa la creación y operación de bolsas de trabajo especializadas, la instalación de centros de

evaluación para la identificación de las habilidades con que cuentan las personas con discapacidad, como resultado de ello, de 2008 a 2010 se han atendido a 74,508 personas con discapacidad, de las cuales se colocaron en empleo a 21,051. (CONADIS, 2011)

Otros organismos relacionados como el DIF Nacional cuentan con diversas Agencias de Integración Laboral en el Distrito Federal y en el interior de la República a través de las cuales vinculan y dan seguimiento a la inclusión laboral de las personas con discapacidad, logrando con las siguientes cifras:

Tabla 1. Apoyo otorgado por el sistema DIF a personas con discapacidad por año			
CONCEPTO	PERIODO		
	2008	2009	2010
Capacitación	735	1,307	1,036
Empleo	1,200	1,590	920
(CONADIS, 2011: 76)			

Finalmente, otro programa destacado desde 2005, es de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la cual promueve el Distintivo: *Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”*, cuyo objetivo sensibilizar a las empresas y fomentar su participación en la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad, otorgándoles un distintivo que reconoce su responsabilidad social manifestada en la generación de oportunidades de trabajo para estas personas. Entre 2008 y 2010, se otorgó este distintivo a 105 centros de trabajo, mismos que tienen contratadas a 1,644 personas con discapacidad. (CONADIS, 2011: 76)

Todos estos esfuerzos son importantes y loables. Sin embargo, aun insuficientes, las cifras de resultados se tazan en algunos miles cuando la discapacidad en México es un problema de millones, los esfuerzos principalmente presupuestales aun no son suficientes para erradicar el problema. A decir de Rincón Gallardo: “ningún triunfalismo es admisible cuando nuestra tarea en este terreno no ha hecho más que empezar. Nos queda por delante impulsar el cambio cultural que favorezca una nueva mirada social sobre la discapacidad; también está pendiente una serie de medidas de castigo administrativo y penal contra los actos concretos de discriminación” (Rincón, 2008: 6).

Comentario final

Toda discapacidad tiene un aspecto físico pero el más lacerante es el social. Aun cuando en México no existen estadísticas totalmente confiables sobre el tema, la información con que se cuenta, alcanza a reflejar un gran problema que subsiste en la sociedad, pese los recientes esfuerzos normativos e institucionales por atender esta problemática.

El acceso aun trabajo digno y remunerador es el principal obstáculo para el desarrollo de las personas con discapacidad, lo cual ocurre por muchos factores, pero en gran medida por la cultura imperante, la cual aun no da cabida integral a las personas con esta característica.

En lo legal hace falta robustecer los mecanismos de protección a los derechos reconocidos, ampliar los medios de defensa jurisdiccional contra la discriminación a fin de dar mayor vigencia a los principios plasmados en las leyes, en lo institucional se cuenta con buenos esfuerzos que deben ser replicados y fortalecidos para contribuir mayormente a la integración laboral de las personas con discapacidad.

Bibliografía

- Antúnez y Balcazar. (2006). Diagnóstico Sobre Discapacidad en México. Tomado de la red: <http://scm.oas.org/pdfs/2007/DIL00140s.pdf>. Fecha de consulta: 2 de Mayo de 2011.
- CONADIS (2009). Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009. Secretaría de Salud: México.
- CONADIS. (2011). Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Tomado de la red: www.conadis.salud.gob.mx/interior/sal. Fecha de consulta: 9 de Mayo de 2011.
- CONAPRED (2011). Encuesta Nacional sobre discriminación en México. México: Autor.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
- INEGI. (2000). XII Censo Nacional de Población y vivienda. Tomado de la red: <http://www.inegi.org.mx>. Fecha de consulta: 9 de Mayo de 2011.

- INEGI. (2000). XIII Censo Nacional de Población y vivienda. Tomado de la red: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P>. Fecha de consulta: 9 de Mayo de 2011.
- INEGI. (2001). Presencia del Tema de Discapacidad en la Información Estadística. Marco Teórico – Metodológico. México: Autor
- Ley General de Personas con Discapacidad
- Miranda, Griselda. (2008). Tratamiento laboral a personas con discapacidad en México México: Universidad de Sonora. División de Ingeniería.
- OMS (2001). International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). Tomado de la red: <http://www.who.int/classifications/icf/en/>. Fecha de consulta: 2 de Mayo de 2011.
- OMS (2010). Discapacidad. Tomado de la red: http://www.who.int/mediacentre/events/annual/day_disabilities/es/index.html. 30 de abril de 2011.
- Rincón, Gilberto. (2008). La discapacidad en México. Tomado de la red: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/parlatino/content/comisiones/9/doc1.pdf>. Fecha de consulta: 2 de Mayo de 2011.
- STPS. (2010). DISTINTIVO EMPRESA INCLUYENTE. LINEAMIENTOS. Tomado de la red: www.stps.gob.mx/PremioNSH/DEI/Lineami Fecha de consulta: 2 de Mayo de 2011.

Los Derechos Humanos en México

Armando Méndez de la Luz²⁸

“La reforma en materia de derechos humanos que se decreto en junio de este año es un cambio completo de paradigma en la materia y será objeto de transformaciones profundas en la impartición de justicia en nuestro país. De hecho, se está dando una verdadera revolución en los juzgados y tribunales, así como en la Corte, la Judicatura y en los Tribunales Superiores de Justicia.”

Abstract

Se ofrece un análisis de los avances en materia de derechos humanos y de las adecuaciones que se preparan para reformar algunas leyes estatales. Asimismo se afirma que este es el momento de la sociedad, la cual está impulsando los cambios, incluso contra la voluntad de políticos y funcionarios, los cuales deben entender el momento que viven, porque la realidad los va a rebasar.

²⁸ Presidente de la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado. amendez@legisver.gob.mx

Introducción

Históricamente se ha asociado el progreso, la evolución y el crecimiento al desarrollo, sin embargo, mayor producción y empleo no necesariamente significan desarrollo. El desarrollo tiene una connotación económica y social, indisolublemente enlazadas, por ello no puede haber desarrollo si no parte de la esencia del individuo que es la garantía de sus derechos humanos; estos derechos extensivos garantizan no sólo aspectos individuales, sino también netamente sociales como él, derecho a la salud, al trabajo, a la calidad de vida, entre otros.

No es gratuito que se cuestione medir el progreso económico solo en referencia al Producto Interno Bruto. Tal tema fue encomendado a la Comisión ex profeso creada en Francia y presidido por Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía.

Buthan, país enclavado en los Himalaya mide, desde hace algunos años su desarrollo en términos de la felicidad de sus ciudadanos.

Frente a carencias elementales, creo que nos bastaría que se respetaran nuestros derechos humanos, para realmente hablar de desarrollo. Ese es mi tema y está efectivamente vinculado al desarrollo.

I. Concepto de Derechos Humanos

Son los derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Estos derechos son universales e inalienables, interdependientes e indivisibles, igualitarios y no discriminatorios e interrelacionados entre sí.

II. Tres Generaciones De Derechos Humanos

La división en tres generaciones fue propuesta en 1979 por el jurista checo Karel Vasak en el Instituto Internacional de Derechos Humanos en Estrasburgo, Francia. El término fue utilizado desde, noviembre de 1977. La división sigue las tres frases que fueron la divisa de la Revolución Francesa: Libertad, igualdad, fraternidad.

Los capítulos de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea reflejan este esquema. La Declaración Universal de Derechos Humanos incluye los derechos que son considerados como de segunda generación, así como los de primera generación, pero no hace la distinción en sí mismo (los derechos que figuran en ella no están en orden específico).

Primera Generación

Tratan esencialmente de la libertad y la participación en la vida política. Son fundamentalmente civiles y políticos, y sirven para proteger al individuo de los excesos del Estado. Incluyen, entre otros: la libertad de expresión, el derecho a un juicio justo, la libertad de religión, y el sufragio.

Fueron propuestos por primera vez en la Carta de Derechos de los Estados Unidos, y en Francia por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el siglo XVIII, y consagrados por primera vez a nivel global por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, dándole lugar en el derecho internacional en los artículos 3 al 21 de la Declaración Universal y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Segunda Generación

Están relacionados con la igualdad y comenzaron a ser reconocidos después de la Primera Guerra Mundial. Son fundamentalmente sociales, económicos y culturales.. Aseguran a los miembros de la ciudadanía igualdad de condiciones y de trato. Incluyen el derecho a ser empleados, a vivienda y a la salud, así como la seguridad social y las prestaciones por desempleo.

Estos derechos también fueron incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, además, incorporados en los artículos 22 al 27 de la Declaración Universal y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Tercera Generación

Surgen en la doctrina en los años 1980, se vinculan con la solidaridad. Normalmente se incluyen derechos como a la paz, a la calidad de vida o las garantías frente a la manipulación genética. Para Vallespín Pérez la protección contra la manipulación genética sería un derecho de cuarta generación, para Roberto González Álvarez es una manifestación, ante nuevas amenazas, de

derechos de primera generación como el derecho a la vida, la libertad y la integridad física. Este grupo fue promovido para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Destacan los relacionados con:

- a) El uso de los avances de las ciencias y la tecnología;
- b) La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos;
- c) El ambiente;
- d) Los derechos del consumidor;
- e) El desarrollo que permita una vida digna; y
- f) El libre desarrollo de la personalidad.

III. El Ombudsman:

El defensor del Pueblo.

Aunque el origen de la palabra "Ombudsman" es escandinavo, el primer Ombudsman surgió en China hace más de 2.000 años, durante la Dinastía Ts'in, y en Corea, durante la Dinastía Choseon. La influencia del segundo califa musulmán, Omar I (634-644) y el concepto de Qadi al Qadat (desarrollado en el mundo musulmán), hizo que en 1713, el Rey sueco Carlos XII, creara la Oficina del Alto Ombudsman. Posteriormente, los escandinavos moldearon la Oficina hasta que llegó a tener su forma contemporánea. Nueva Zelanda introduce su primer Ombudsman en 1962.

La Figura Del Ombudsman

El Ombudsman como institución aparece por primera vez en la Constitución Sueca de 1809. Lo nombra el Parlamento, aunque actúa con total independencia, y su misión es la de proteger los derechos del pueblo y vigilar la actuación de las autoridades. El Ombudsman interviene a petición de otra persona y sin interés propio en el asunto por el que interviene.

Está inspirado en la teoría de Montesquieu que considera necesaria la división de poderes, para que éstos no se concentren en una sola persona, y el Ombudsman no se vea dominado por el

ejecutivo, por otra parte que la sociedad vigile el desempeño de las autoridades, evitando con ello la corrupción y otros males sociales.

Cronología del surgimiento del Ombudsman en el Mundo

AÑO	PAÍS
1809	Suecia
1920	Finlandia
1952	Noruega
1954	Dinamarca
1959	República Federal Alemana
1962	Nueva Zelanda
1966	Estados Unidos
1967	Gran Bretaña
1971	Australia, Israel, Suiza, Austria e India
1973	Francia
1974	Italia
1975	Portugal
1978	España
1979	Holanda
1980	Ghana y Perú
1982	Costa Rica
1983	Irlanda y Japón
1985	Guatemala
1987	Polonia
1990	Camerún
1994	Corea del Sur

En México el antecedente del Ombudsman se remonta a 1847, en el estado de San Luis Potosí, a través de la Ley de Procuraduría de Pobres, que se ocupaba de la defensa de personas desvalidas

que hubieran sufrido agravios por parte de alguna autoridad, con facultades para denunciar y solicitar la reparación que correspondiera.

IV. Antecedentes Históricos de los Derechos Humanos en México

El primer antecedente en nuestro marco normativo lo encontramos en lo dispuesto por la Constitución de Apatzingán de 1814, cuyo artículo 24 establecía: "... la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de sus derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las Asociaciones Políticas...".

Con este texto de en la Constitución de Apatzingán, el Constituyente daba respuesta a las aspiraciones de los mexicanos expresadas a lo largo de más de tres siglos de dominio colonial.

La Constitución de 1917 que se elabora como resultado de la Revolución Mexicana de 1910, es precursora ya que recoge en su texto los derechos sociales y económicos del hombre, para garantizar no solo seguridad física, sino mínimos de bienestar de las clases campesinas y obreras que en su mayoría integraron los ejércitos de la Revolución.

Estos derechos fueron recogidos por el Constituyente en los artículos 27 y 123 que aventajan con mucho a Constituciones semejantes como la de Weimar de 1919, la de España de 1931, la Soviética de 1936 o la Irlandesa de 1937, que consagran los derechos de igualdad y obligan al Estado a la ejecución de políticas tendientes a garantizar ese derecho.

En 1946 se establece en el texto Constitucional la nueva concepción de la educación pública en el artículo 3o.

Se define la democracia no solo como estructura jurídica y política, sino como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población.

Haber prohibido la esclavitud más de medio siglo antes que países de mayor evolución; haber abierto nuestras fronteras a todos los perseguidos, es una tradición humanística que México se ha esforzado en mantener y acrecentar, para que en nuestro país sea la patria en que puedan encontrar asiento los perseguidos de todas las latitudes, y respeto a sus derechos como ciudadanos.

Sin embargo, la introducción y desarrollo del Ombudsman en el ámbito latinoamericano, y desde luego en México, es reciente.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

El 6 de junio de 1990, el Presidente de la República, creó por decreto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH) para la defensa y protección de los Derechos Humanos, adoptando elementos característicos de la figura del Ombudsman como son: independencia, autonomía, autoridad moral de su titular y el carácter no vinculatorio de sus resoluciones.

La CNDH surge como un organismo público desconcentrado del Estado, dedicado a la tutela de los derechos humanos; sus funciones fueron: la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos. La actuación de su titular se basa en: la necesidad de que ninguna violación a los derechos humanos quede impune, y su carácter preventivo, que implica una amplia difusión de qué son los derechos humanos y en qué consiste su protección.

Se criticó que el nombramiento del titular lo hiciera el Presidente de la República, ya que se consideró que ello significaba una dependencia. Con este antecedente, la CNDH logró su base constitucional, publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, el Decreto por el que se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionándolo con el apartado B, para que junto con las Comisiones estatales, conformaran el más grande Sistema Nacional de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Esta reforma constitucional se complementó con la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como con el Reglamento Interno, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio y el 12 de noviembre de 1992, respectivamente. Con ello la Comisión Nacional afirmó su naturaleza de Ombudsman y reforzó sus principios de autonomía funcional e independencia.

La CNDH complementa su base legal con la reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que le asegura una plena autonomía de gestión y presupuestaria, siendo el Presidente de la CNDH es nombrado por el Senado.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos

Es un tratado multilateral que reconoce derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado, y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de la ONU., el Pacto tiene 160 partes. Otros 6 países lo han firmado, pero aún no lo han ratificado.

El Pacto es parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Pacto es supervisado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El Pacto comprende un Preámbulo y cinco partes:

Parte I: Artículo 1. Reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos, incluido el derecho a la libre condición política, procurar el desarrollo económico, social y cultural, y gestionar y disponer de sus propios recursos. Reconoce el derecho a no ser privado de sus medios de subsistencia, e impone la obligación de que las partes pugnen por la autonomía y el respeto a la libre determinación.

Parte II: Artículos 2 a 5. Establece el principio de "realización progresiva". También requiere el reconocimiento de los derechos "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Los derechos sólo pueden ser limitados por la ley, de manera compatible con la naturaleza de los derechos, y sólo con el fin de "promover el bienestar general en una sociedad democrática".

Parte III: Artículos 6 a 15. Estos incluyen los derechos a: a) Trabajo, bajo "condiciones de equidad, con el derecho a fundar y afiliarse a los sindicatos (arts. 6, 7 y 8); b) Seguridad social, incluso al seguro social (art. 6); c) La vida familiar, incluida la licencia parental remunerada y la protección de los niños (art. 10); d) Un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, vestido y vivienda, y la "mejora continua de las condiciones de existencia" (art. 11); e) La salud, específicamente el "más alto nivel posible de salud física y mental" (art. 12); f) La educación, incluida la enseñanza primaria universal y gratuita, disponible en general, la enseñanza

secundaria, e igualmente accesible la educación superior. Esta debe estar encaminada “al pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”, y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad (arts. 13 y 14); y g) Participación en la vida cultural (art. 15).

Parte IV: Artículos 16 a 25. Regula la presentación de informes y de seguimiento del Pacto y las medidas adoptadas por las partes para su aplicación. También permite que el órgano de vigilancia –originalmente el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas-, (ahora el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Para hacer recomendaciones generales a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las medidas adecuadas para la realización de los derechos. (art. 21).

Parte V: Artículos 26 a 31. Regula la ratificación, entrada en vigor, y la modificación del Pacto.

Derechos reconocidos por el Pacto:

ARTÍCULO	DERECHO RECONOCIDOS
Art. 6	Derecho a trabajar y libre elección de empleo
Art. 7	Derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias
Art. 8	Libertad sindical y derecho de huelga
Art. 9	Derecho a la seguridad social
Art. 10	Protección de la familia y los menores
Art. 11	Derecho a un nivel de vida adecuado y a la mejora continua de las condiciones de existencia
Art. 12	Derecho a la salud
Arts. 13 y 14	Derecho a la educación
Art. 15	Derecho a participar en la vida cultural. Protección, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura

V. La Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos 2011

Vigente desde el 11 de junio de 2011.

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p style="text-align: center;"><u>Título Primero</u> <u>Capítulo I</u> <u>De las Garantías Individuales</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>Título Primero</u> <u>Capítulo I</u> <u>De los Derechos Humanos y sus garantías</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p><u>Artículo 1o.</u> En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p>	<p><u>Artículo 1o.</u> En los Estados Unidos Mexicanos <u>todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</u> <u>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p><u>Párrafo Segundo. (...)</u> <u>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</u></p>	<p><u>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</u> <u>Párrafo Cuarto. (...)</u> <u>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p><u>Artículo 3o. (...)</u> <u>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</u></p> <p><u>I a VIII. (...)</u></p>	<p><u>Artículo 3o. (...)</u> <u>La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.</u></p> <p><u>I a VIII. (...)</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p>Artículo 11. <u>Todo hombre</u> tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, (administrativa, sic DOF 05-02-1917) por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p>	<p>Artículo 11. <u>Toda persona</u> tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p> <p>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p>Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.</p>	<p>Artículo 15. No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p><u>Artículo 18. (...)</u> <u>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</u> <u>Párrafos Tercero a Noveno. (...)</u></p>	<p><u>Artículo 18. (...)</u> <u>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</u> <u>Párrafos Tercero a Noveno. (...)</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p><u>Artículo 29.</u> <u>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.</u></p>	<p><u>Artículo 29.</u> <u>En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
	<u>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</u>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
	<u>La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</u> <u>Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.</u>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
	<u>Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.</u>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<p><u>Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.</u> <u>Párrafo Segundo. (...)</u></p>	<p><u>Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</u> <u>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</u> <u>Párrafo Tercero. (...)</u></p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO REFORMADO
<p><u>Artículo 89. (...)</u> <u>I a IX. (...)</u> <u>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</u></p> <p><u>XI a XX. (...)</u></p>	<p><u>Artículo 89. (...)</u> <u>I a IX. (...)</u> <u>X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;</u></p> <p><u>XI a XX. (...)</u></p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO REFORMADO
<p><u>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</u> <u>Párrafo Cuarto. (...)</u> <u>Párrafos Quinto y Sexto. (...)</u></p>	<p><u>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, y jurisdiccionales.</u></p> <p><u>Párrafo Cuarto. (...)</u> <u>Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</u></p> <p><u>Párrafos Sexto y Séptimo. (...)</u> <u>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</u></p>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<u>Párrafos Séptimo y Octavo. (...)</u>	<u>Párrafos Noveno y Décimo. (...)</u> <u>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.</u>

<u>TEXTO ANTERIOR</u>	<u>TEXTO REFORMADO</u>
<u>Artículo 105. (...)</u> <u>I. (...)</u> <u>II. (...)</u> <u>a) a f) (...)</u> <u>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</u> <u>III. (...)</u>	<u>Artículo 105. (...)</u> <u>I. (...)</u> <u>II. (...)</u> <u>a) a f) (...)</u> <u>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</u> <u>III. (...)</u>

VERACRUZ. PENSAR EL DESARROLLO

La compleja problemática que vive el estado de Veracruz obliga a los científicos de todas las áreas del conocimiento a un análisis serio y profundo para identificar la naturaleza de los problemas, sus causas, su dinámica interna y el modo en que condicionan y amenazan las posibilidades de desarrollo estatal. Este análisis debe conducir también, al planteamiento de soluciones que sirvan de guía para la implementación de políticas por parte del sector público, pero también para el sector privado.

Ante la urgente necesidad de enfrentar este reto un grupo de académicos de diversas instituciones de educación superior y de investigación científica creó el *Consejo Académico de Veracruz (CAV)* con el fin de instituir un espacio para el análisis y la reflexión de los problemas de la entidad y para elaborar diagnósticos y propuestas que puedan constituirse en políticas públicas y en acciones de organizaciones privadas, contribuyendo de esta manera, a que el trabajo científico tenga un impacto social y una repercusión material en el desarrollo del estado.

La constitución del CAV y la realización de los seminarios y trabajos derivados, es una iniciativa de trabajo propuesta por académicos de la Universidad Veracruzana pertenecientes a los Cuerpos Académicos *Articulaciones Sociales Complejas, Gestión y políticas públicas ambientales y Complexus*.

El CAV forma parte del *Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo*, cuya formación es resultado de una convocatoria realizada por investigadores de la UNAM y constituido por académicos de toda la República con el fin de elaborar una estrategia alternativa para el desarrollo de México.

Este libro es producto de un esfuerzo colectivo por analizar y reflexionar sobre los diversos problemas que enfrenta hoy el estado de Veracruz en una perspectiva que considera el desarrollo como un fenómeno de desenvolvimiento de las personas convertidas en actores de sus libertades y justicia, a través de la asociación y la competencia.

Los textos que integran el libro fueron presentados y discutidos ampliamente en dos eventos académicos denominados *Seminarios de Análisis Estratégico del Desarrollo de Veracruz*, en los que participaron investigadores, docentes, empresarios y representantes populares. Los eventos se llevaron a cabo el 30 de junio y los días 25 y 26 de octubre de 2011 y se realizaron con el propósito de elaborar diagnósticos con fundamentos científicos y presentar respuestas orientadas a crear políticas públicas y acción colectiva pública y privada, y de este modo construir una agenda para el desarrollo del estado de Veracruz.

Primera Edición, 10 de noviembre de 2011

D.R. ©Consejo Académico de Veracruz

Calle de la Cantera 25, Pedregal de las Animas, Xalapa, Ver. México.

Universidad de Xalapa, Km.2, Carretera Xalapa-Veracruz. Xalapa, Ver., México.

Cuerpos Académicos de la Universidad Veracruzana:

- *Articulaciones Sociales Complejas*, del Instituto de Investigaciones Histórico- Sociales y Facultad de Economía
- *Gestión y Políticas Públicas Ambientales* del Área Técnica.
- *Complexus* del Instituto de Investigaciones y Estudios Económicos y Sociales.



Hecho en México.

ISBN: 978-607-00-5007-7

Se prohíbe la duplicación, renta, préstamo o utilización de este disco y sus contenidos con fines públicos a través de cualquier medio impreso, mecánico o electrónico en que no se cite la referencia bibliográfica completa.

