

PROBLEMAS DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA REGIÓN SUR SURESTE DE MEXICO: *POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD*

*Eleazar Santiago Galván Saavedra
José Antonio Olivares Mendoza
Coordinadores*



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO



La región Sur Sureste presenta características que la hacen diferente del resto del país, principalmente los indicadores señalan que estas condiciones son desfavorables. Según el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la conjunción de factores negativos imponen un patrón que hace a la Región la menos productiva y de mayor atraso del país, entre otros: trabajo informal muy superior al resto de la economía; servicios financieros y acceso al financiamiento muy limitado; trabajadores con pocas o nulas habilidades respecto al resto del país, ambiente poco propicio para la generación de empresas; pequeños productores con sistemas de baja rentabilidad; alta dispersión poblacional con costos elevados de transporte; mala conectividad interregional; y , consecuentemente poca o nula capacidad de innovación. A pesar de este escenario adverso, la situación brinda la oportunidad a los académicos locales de actuar mediante la discusión con carácter científico de estos fenómenos, con el fin de generar propuestas acordes al contexto de la región y que puedan perfilarse como alternativas de solución. En este contexto, el presente libro surge de la iniciativa de algunos miembros de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER) para organizar el Primer Encuentro de Desarrollo Regional de la Región Sur-Sureste de México, con el objetivo de promover la investigación interdisciplinaria en la discusión, análisis, atención y solución de los problemas relativos al desarrollo en la región Sur-Sureste de México.



PROBLEMAS DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO: POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Eleazar Santiago Galván Saavedra
José Antonio Olivares Mendoza
(Coordinadores)



DIRECTORIO

Mtra. Elina Elfi Coral Castilla

Rectora

Mtro. Cuauhtémoc Manelik Díaz Torres

Secretario General

Dr. Alfredo Marín Marín

Director de la División de Ciencias Políticas y Humanidades

Copyright © 2014

Todos los derechos reservados

Problemas del desarrollo regional
en la región Sur-Sureste de México:
Política, economía y sociedad

ISBN-13: 978-1505860498

Coordinado por:

Eleazar Santiago Galván Saavedra
José Antonio Olivares Mendoza

Autores

Hilario Barcelata Chávez, Guadalupe Calderón Gómez, Manuela Camacho Gómez, Fabián Russell Ceballos Hernández, Moisés Frutos Cortés, Martín García Berzunza, Luz María García García, Gabriela Eréndira Hernández Rodríguez, Clara Luz Lamoyi Bocanegra, Celestina López Robles, Lázaro Marín Marín, Elsy Verónica Martín Calderón, Socorro Moyado Flores, Rangel Antonio Navarrete Cante, Fanny Yolanda Parra Argüello, Angelina del Carmen Peña Puch, Miguel Ángel Ramírez Martínez, Juan Ruiz Ramírez, José Francisco Sarmiento Franco, Reina del Carmen Tello Briceño, Faustino Torres Álvarez, Rafael Vela Martínez.

PRIMERA EDICIÓN



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

"Este libro fue sometido al proceso de dictaminación de acuerdo con las normas establecidas por la Universidad de Quintana Roo."

"Esta publicación fue financiada con recursos del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional PIFI 2013

PROBLEMAS DEL DESARROLLO REGIONAL EN LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO: POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Introducción

La región Sur-Sureste presenta características que la hacen diferente del resto del país, principalmente los indicadores señalan que estas condiciones son desfavorables. Según el Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la conjunción de factores negativos imponen un patrón que hace a la Región la menos productiva y de mayor atraso del país, entre otros: trabajo informal muy superior al resto de la economía; servicios financieros y acceso al financiamiento muy limitado; trabajadores con pocas o nulas habilidades respecto al resto del país, ambiente poco propicio para la generación de empresas; pequeños productores con sistemas de baja rentabilidad; alta dispersión poblacional con costos elevados de transporte; mala conectividad interregional; y, consecuentemente poca o nula capacidad de innovación.

A pesar de este escenario adverso, la situación brinda la oportunidad a los académicos locales de actuar mediante la discusión con carácter científico de estos fenómenos, con el fin de generar propuestas acordes al contexto de la región y que puedan perfilarse como alternativas de solución.

En este contexto, el presente libro surge de la iniciativa de algunos miembros de la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional (AMECIDER) para organizar el Primer Encuentro de Desarrollo Regional de la Región Sur-Sureste de México, con el objetivo de promover la investigación interdisciplinaria en la discusión, análisis, atención y solución de los problemas relativos al desarrollo en la región Sur-Sureste de México.

El primer encuentro se celebró en junio de 2014 en la Universidad de Quintana Roo, campus Chetumal, en el marco del VII Congreso de Gobierno y Gestión Pública, con la participación de 78 investigadores con 49 ponencias, de diversas partes del país, 18 de las cuales fueron seleccionadas para ser publicadas y enmarcan la agenda de los problemas más relevantes que inciden en el desarrollo de la región.

Este libro está dividido en 18 capítulos que tratan diversas problemáticas que enfrentan los estados de Oaxaca, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, cubriendo así gran parte del territorio denominado región Sur-Sureste de México. En el primer capítulo se presenta un

diagnóstico del Programa de Estímulos para la Innovación Tecnológica en las empresas yucatecas beneficiadas por dicho programa; en el segundo los autores inician afirmando que el grado de cumplimiento en el pago de impuestos por las pequeñas y medianas empresas afecta el logro de acceso al mercado crediticio, por lo que recomiendan el diseño de políticas fiscal y financiera acordes a la naturaleza y necesidades propias de este sector, políticas con rostro humano coherentes entre sí, que no olviden su carácter social e incluyente, partiendo de acciones comprometidas y continuas del gobierno en sus tres niveles de actuación, tales como la capacitación fiscal, administrativa y financiera en los negocios, mayores incentivos fiscales, la evaluación y revisión a profundidad del marco normativo en materia fiscal y financiera, la Rendición de Cuentas a la ciudadanía y la asignación eficiente y productiva del gasto público que efectivamente garanticen la sinergia entre el mercado real y financiero para detonar el crecimiento económico del país; el tercero está referido al estado de Yucatán y se propone la creación de sistemas locales de innovación para la sustentabilidad para la industria del calzado en la localidad de Ticul; en el cuarto capítulo se estudia la relación entre la participación ciudadana y el grado de estudio de los participantes y sus consecuencias en el ejercicio de la nueva gestión pública en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo; el quinto trata la situación del turismo como actividad estratégica para el desarrollo tabasqueño.

El capítulo sexto aborda la amenaza que significa la expansión de la actividad petrolera para el ecosistema lagunar en el estado de Campeche y los efectos negativos sobre actores sociales productivos de dicha entidad (campesinos, pescadores y ejidatarios); el séptimo se limita al caso de Oaxaca, la autora sostiene que poco han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población las reformas constitucionales en materia de derechos humanos como tampoco lo han hecho las políticas públicas orientadas a dicho fin ya que el 62 por ciento de la población oaxaqueña vive en pobreza y el 23 por ciento está en situación de pobreza extrema, por lo que la pregunta ¿Es posible mitigar la pobreza si se garantizan los derechos económicos y sociales en Oaxaca?, se vuelve relevante; en el octavo capítulo, se abordan los problemas de la emigración en Oaxaca y los efectos asociados con la repatriación, como es la baja en las remesas familiares, los efectos psicosociales por el fracaso que afecta a los deportados, hasta el problema que enfrentan los niños migrantes.

En el noveno capítulo se propone el desarrollo de la agroindustria citrícola como actividad estratégica, además de formas de producción sustentables para aumentar la rentabilidad de dicha actividad en Yucatán; en el décimo, por su parte, se realiza un diagnóstico de los sectores económicos del municipio de Teapa, Tabasco, con la finalidad de proponer políticas relacionadas con la capacitación de recursos humanos, gestión de recursos financieros, creación de cámaras empresariales locales y establecer vínculos gobierno-universidad-empresarios; el capítulo undécimo está referido a Yucatán y se propone la agroecología como alternativa para contribuir a la soberanía

alimentaria y como ejemplo de ello está el Programa de Huertos Orgánicos de Traspatio de la Universidad Marista de Yucatán. El duodécimo capítulo trata el caso de las relaciones interétnicas y el poder político detentado por los no indígenas la zona maya de Quintana Roo y las relaciones de sujeción-dominación derivadas de dicha relación; el siguiente capítulo analiza la violencia de género en Campeche y sus consecuencias sociales; el decimocuarto está referido a los obstáculos al desarrollo regional equilibrado para Quintana Roo; en el decimoquinto, mediante un estudio de seguimiento de egresados en Campeche, las autoras señalan la importancia de que las Instituciones de Educación Superior centren su atención en la demanda del mercado laboral para contribuir a la solución de los problemas de los sectores productivo y social; el decimosexto está referido a la región en su conjunto y se presenta un diagnóstico de la situación agrícola limitada a los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Yucatán, Campeche y Quintana Roo, concluyendo que existe una fuerte dependencia alimentaria de productos básicos, expulsión de mano de obra de la actividad agropecuaria y propone la necesidad de estrategias regionales para atender este problema; en el penúltimo, los autores presentan un diagnóstico de la situación que padecen en Quintana Roo los adultos mayores.

Entre las conclusiones encuentran que son varias las necesidades de este grupo poblacional por la falta de oportunidades de un desarrollo digno y de carencias, en particular de servicios de salud; en el décimo octavo y último capítulo, se plantea la hipótesis de que la evasión fiscal a nivel de entidades federativas es alta, al observarse una desigual recaudación entre entidades federativas, sin que el volumen de tributación corresponda a los niveles de riqueza, dinamismo económico o nivel de desarrollo. Por ello se propone una metodología que permita estimar los volúmenes de recaudación potencial por estado e identificar la magnitud de la evasión fiscal del impuesto sobre nóminas en los estados. Así como, determinar los factores causales de dicha evasión.

Eleazar Santiago Galván Saavedra y José Antonio Olivares Mendoza
Chetumal, Quintana Roo, diciembre de 2014

CONTENIDO

PROGRAMA DE ESTÍMULOS A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA. UN ACERCAMIENTO AL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL SECTOR EMPRESARIAL DE YUCATÁN. ... 19

Angelina del Carmen Peña Puch y José Francisco Sarmiento Franco

Resumen	19
1. Introducción.....	19
2. Consideraciones teóricas	20
2.1. Desempeño de la ciencia, la tecnología e innovación	20
2.2. Concepto de Innovación	20
2.3. Los sistemas de innovación y las redes de conocimiento.....	21
3. Situación de la ciencia y tecnología en México y en el Estado de Yucatán	21
3.1 Breve diagnóstico de la Ciencia y la Tecnología en México.....	21
3.2 Programa de Estímulos a la Innovación Tecnológica en México	22
3.2.1 Definición y requisitos del PEI.....	22
3.2.2 Las modalidades del PEI y el tamaño de las empresas participantes	22
3.3 La actividad del CONACYT en Yucatán	23
4. Análisis de Resultados	24
4.1 Programa de Estímulo a la Innovación en Yucatán en el contexto nacional	24
4.2 Modalidades del PEI en Yucatán	25
4.3 Tamaño de las empresas con PEI en Yucatán del periodo 2009-2013.....	26
4.4 Instituciones académicas con las que los proyectos PEI tuvieron vinculación en Yucatán durante el periodo 2009-2013.....	27
4.5 Discusión de resultados	27
5. Conclusiones	28
Bibliografía	28

LOS IMPUESTOS Y EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS PYMES MEXICANAS. .. 29

Gabriela Eréndira Hernández Rodríguez y Rafael Vela Martínez

Resumen	29
Introducción.....	29
I.- Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en México.....	30
II.- La economía informal y el pago de impuestos de las PYMES mexicanas.	31
III.- Cómo afecta el pago o no pago de impuestos de las PYMES la obtención de financiamiento público en México.	34
CONCLUSIONES	37
Referencias.....	38
LEGISGRAFÍA	39
SITIOS EN INTERNET	39

LA INDUSTRIA DEL CALZADO DE TICUL COMO SECTOR ESTRATÉGICO PARA SUSTENTABILIDAD.	40
<i>Fanny Yolanda Parra Argüello y Elsy Verónica Martín Calderón</i>	
Resumen	40
1. Los sistemas locales de innovación	40
2. Desarrollo regional sustentable	41
3. Consideraciones metodológicas.....	42
4. La industria del calzado como sector estratégico	43
4.1 Dinámica socioeconómica de la industria del calzado de Ticul.....	43
4.2 Innovación en el sector del calzado de Ticul.....	45
4.3 Vinculación de la industria del calzado con instituciones públicas o privadas	45
4.4 Desempeño ambiental de la industria del calzado.....	47
5. Conclusiones.....	47
6.-Bibliografía	48
CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN OTHÓN P. BLANCO, QUINTANA ROO, 2013.	49
<i>Dra. Crucita Aurora Ken</i>	
Resumen.....	49
La nueva gestión pública (NGP) y la participación ciudadana.....	49
Desarrollo Local y la gestión pública municipal.....	51
Características básicas para la participación ciudadana	52
La experiencia de la participación ciudadana en Othón P. Blanco: El presupuesto municipal participativo	53
El presupuesto municipal participativo (PMP) en Othón P. Blanco.....	54
Experiencia del PMP en la Zona 1 (Colonias: Emancipación, Payo Obispo, Fidel Velásquez).....	56
Experiencia del PMP en la Zona 2 (Colonia Solidaridad).....	57
La calidad de la participación ciudadana y su consecuencia en la gestión pública de Othón P. Blanco	58
Bibliografía	59
TURISMO: SECTOR ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DE TABASCO.....	61
<i>Manuela Camacho Gómez, Faustino Torres Álvarez</i>	
Resumen.....	61
Introducción	61
Aspectos demográficos.....	62
Nivel educativo de los pobladores.....	62
Democratización de la productividad turística	63

Tasa de crecimiento del empleo en el sector turístico.....	63
PIB Turístico del Destino	63
Vocación productiva	64
Compromiso con la sociedad local.	64
Compromiso de las autoridades estatales y municipales	66
Método	67
Resultados.....	67
Conclusiones	70
Referencias.....	70

PETRÓLEO Y SUSTENTABILIDAD EN LA LAGUNA DE TÉRMINOS: ENTRE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS NUEVOS ESQUEMAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA REGIONAL EN LA PENÍNSULA DE ATASTA, CARMEN, CAMPECHE.....	71
---	-----------

Esther Solano Palacios y Moisés Frutos Cortés

Resumen	71
Breve planteamiento del problema y objetivos de la investigación	71
Conclusiones preliminares.....	79
Referencias.....	80

GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA EN OAXACA	82
---	-----------

Socorro Moyado Flores

Resumen	82
Introducción.....	82
1. Garantía de los derechos humanos.....	83
2. Pobreza y los derechos humanos en Oaxaca.....	84
3.- Reformas al Ombudsman de Oaxaca como estrategia para mitigar la pobreza ...	90
A manera de conclusión.....	93
Bibliografía.	94
Libros y artículos.....	94
Documentos oficiales y periodísticos	94
Páginas electrónicas.....	95

RETORNO FORZADO DE MIGRANTES OAXAQUEÑOS: IMPLICACIONES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES	96
--	-----------

Luz María García García y Socorro Moyado Flores

Resumen	96
INTRODUCCIÓN	96

ENTENDIENDO EL CONTEXTO	97
LAS IMPLICACIONES DEL PROCESO DE DEPORTACIÓN.....	99
LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS.....	99
LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS	101
LAS IMPLICACIONES SOCIALES	102
CONCLUSIONES	103
Referencias:	104

EL PAPEL DE LA AGROINDUSTRIA PARA EL DESARROLLO DE LA CITRICULTURA DEL SUR DEL ESTADO DE YUCATÁN.....105

Rangel Antonio Navarrete Cante y Elsy Verónica Martín Calderón

Resumen.....	105
1. BREVE PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	105
2. DIAGNOSTICO DE LA CITRICULTURA EN YUCATÁN	106
Ecológico-ambiental	106
Ámbito Socio- Cultural.....	107
Aspectos Sociales	107
Ámbito Económico-Productivo.....	108
Innovación para la sustentabilidad.....	109
3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EMPRESA AGROINDUSTRIAL.....	111
Las mermas generadas en la empresa agroindustrial	112
4. La Agroindustria en la Citricultura	113
Referencias	114

ANÁLISIS ESTRATÉGICO Y PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NUEVA GENERACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE TEAPA, TABASCO.115

Miguel Ángel Ramírez Martínez y Clara Luz Lamoyi Bocanegra

Resumen.....	115
Antecedentes.	115
Superficie y localización geográfica:.....	115
Población total:.....	116
Población económicamente activa:	116
Grados de marginación.....	116
Niveles de pobreza	117
Política y administración pública.	117
Economía.....	117
Marco teórico.....	118
Método.....	120

Análisis de los sectores económicos con un enfoque “FODA”	120
Sector primario	120
Sector secundario.....	121
Sector terciario.....	122
Conclusiones y recomendaciones	122
Referencias	124
Censos.....	125
Páginas electrónicas.....	125

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y SUSTENTABILIDAD EN EL PROGRAMA HUERTOS ORGÁNICOS DE TRASPATIO DE LA UNIVERSIDAD MARISTA EN YUCATÁN **126**

Fabián Russell Ceballos Hernández y José Francisco Sarmiento Franco

Resumen	126
Introducción	126
Consideraciones teóricas	127
Metodología	130
Definición de variables o categorías de análisis	130
Ecológico - Ambiental.....	130
Ámbito Económico- Productivo.....	130
Redes de conocimiento.....	131
Análisis y discusión de resultados.....	131
Ecológico- Ambiental.....	132
Económico- Productivo.....	133
Redes del conocimiento.....	135
Discusión de resultados	135
Conclusión	136
Bibliografía	137

LA POBLACIÓN MAYA MORELENSE EN LAS ESTRUCTURAS DEL PODER POLÍTICO LOCAL, 1974-2010 **138**

Wilbert de la Cruz Uc Uc

Resumen	138
Análisis étnico del poder	138
La política, vista desde la perspectiva indígena: el caso de Alfonso Quiñónez Chávez	139
La población maya en las estructuras del poder político local	142
El caso de una política pública mediada por el poder político local	145
Consideraciones finales	147
Bibliografía	148

Entrevistas	149
MARGINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE CAMPECHE	150
<i>Moisés Frutos Cortés y Reina del Carmen Tello Briceño</i>	
Resumen.....	150
Introducción	151
Situación actual del estado de Campeche.....	152
Metodología de la Encuesta sobre violencia de género 2013	152
La construcción de la violencia de género en el estado de Campeche	153
Características sociodemográficas de las mujeres violentadas.....	155
Sexualidad, consumo de alcohol y relaciones de pareja	156
Expectativas de vida de las mujeres violentadas	157
Riesgo suicida y violencia de género	158
Denunciar la violencia de género ¿a qué institución?.....	159
Consideraciones finales.....	160
Bibliografía	161
POLÍTICA PÚBLICAS PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN QUINTANA ROO. UNA PROPUESTA A PARTIR DEL DESARROLLO REGIONAL DE OTHÓN P. BLANCO.....	162
<i>Crucita Aurora Ken Rodríguez</i>	
Resumen.....	162
La marginación	162
Políticas públicas y desarrollo regional.....	163
Metodología para el estudio del desarrollo regional y la gestión pública	166
Problemas que obstaculizan el desarrollo regional equilibrado en Quintana Roo..	168
La superación del desarrollo regional en Quintana Roo	170
Bibliografía	173
LA INSERCIÓN DEL LICENCIADO EN CONTADURÍA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARMEN EN EL DESARROLLO EMPRESARIAL DE CIUDAD DEL CARMEN, CAMPECHE.	174
<i>Guadalupe Calderón Gómez y Celestina López Robles</i>	
Introducción	174
Educación Superior y Globalización.	174
Educación y empleo.	175
La acreditación de los programas educativos.....	176
Marco contextual.	177
Metodología de la investigación	178

Resultados	179
Características demográficas de los egresados.	179
Situación de titulación	179
Situación de empleo.	179
Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR	180
Actividades que realizan y empresas donde se ubican.	180
Motivos por lo que no se emplean	180
Exigencias del mercado laboral	180
Propuestas para mejorar los planes de la carrera	180
Consideraciones finales	181
Sugerencias	182
Bibliografía.	182

DEPENDENCIA ALIMENTARIA Y CRISIS AGRÍCOLA EN LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO 184

Rafael Vela Martínez

<i>.Introducción.</i>	184
I.- La región Sur-Sureste de nuestro país: un caso en particular.	187
II.- Evidencia de la crisis agrícola en la región Sur-Sureste.	189
a) Principales cultivos cíclicos a nivel estatal.....	193
PARTICIPACIÓN DE LOS CULTIVOS CÍCLICOS POR SU RENDIMIENTO FÍSICO ...	197
b) Principales cultivos perennes a nivel estatal.....	199
III.- Evolución per cápita de la producción agrícola por entidad en la región Sur-Sureste del país.	204
IV Dependencia Alimentaria	213
GUERRERO	215
V.- Déficit en la producción de cultivos básicos alimentarios 2012.	217
CONCLUSIONES.	221
Bibliografía.	221
Documentos base:.....	221

LOS ADULTOS MAYORES Y SU SITUACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA: UN ESTUDIO DE OPINIÓN..... 222

Lázaro Marín Marín, Martín García Berzunza y Manolo Arcos Hernández

La población de estudio y metodología	223
Principales resultados	225
Aspectos psicosociales	229
Aspectos económicos	231
Opinión sobre programas de apoyo	233

Conclusiones	235
Referencias	236
LA EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS EN MÉXICO	237
<i>Hilario Barcelata Chávez y Juan Ruíz Ramírez</i>	
Resumen	237
Introducción	237
1.- Teoría económica general de la evasión fiscal	237
1.1. Evasión fiscal e informalidad laboral.	238
1.2. Evasión, ingreso y tamaño de empresa	238
2.Medición de la evasión fiscal	239
2.1. La Estructura salarial estatal.....	239
2.2. El salario mínimo utilizado para el cálculo.....	240
2.3. La Masa salarial total mensual y anual.	241
2.4. La Recaudación potencial total (RPT).....	241
2.5. La Evasión Total del ISN.....	241
2.6. El Índice de Eficiencia Recaudatoria (IER)	242
2.7. El Índice de Evasión fiscal (IEF).....	242
2.8. El Índice de Informalidad del mercado laboral	242
2.9. Índice de Formalidad del mercado laboral (IFL).....	243
3. Evolución de la recaudación y evasión total del ISN	243
4. Recaudación del ISN por entidad federativa	243
5. La evasión fiscal en las entidades federativas	244
6. Evasión e informalidad de los mercados laborales	246
7.- Evasión y tasa impositiva	247
8. Sanciones penales, multas y evasión	247
10. Economía formal, tamaño de empresa y evasión fiscal	248
Conclusiones	249
Referencias	250

**PROBLEMAS DEL DESARROLLO
REGIONAL EN LA REGIÓN
SUR-SURESTE DE MÉXICO:
POLÍTICA, ECONOMÍA
Y SOCIEDAD**

PROGRAMA DE ESTÍMULOS A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA. UN ACERCAMIENTO AL DESARROLLO TECNOLÓGICO EN EL SECTOR EMPRESARIAL DE YUCATÁN.

Angelina del Carmen Peña Puch y José Francisco Sarmiento Franco.

Resumen

En el presente trabajo, se describe un primer acercamiento a la situación actual de las empresas beneficiadas por el Programa de Estímulo para la Innovación Tecnológica (PEI) en el estado de Yucatán. El PEI se formó a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el cual otorga estímulos económicos a las empresas que realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico; fortaleciendo la cadena entre educación, ciencia, tecnología e innovación, a fin de incrementar la competitividad, crear empleos de calidad e impulsar el crecimiento económico.

La colaboración entre la universidad, la industria, los centros de excelencia y la financiación de investigación competitiva son tres fórmulas que los países que aspiran a incrementar su capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación están adoptando cada vez más (Hollanders y Soete, 2010).

De acuerdo con lo anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar el aspecto económico con variables como el año de la convocatoria, el importe ministrado, el tamaño de la empresa y la modalidad del proyecto entre otras; en el periodo del 2009 al 2013 de los proyectos del Programa de Estímulo para la Innovación Tecnológica en Yucatán

Palabras clave: Innovación, Tecnología y Yucatán.

1. Introducción

Actualmente en la sociedad mundial, la economía impulsada por la generación de conocimiento tiene un papel principal en la creación de riqueza. No sólo se trata de superar los límites actuales de la investigación, sino de llegar al uso correcto de las innovaciones en las actividades económicas, es por esto que se busca definir una estrategia basada en el conocimiento científico y desarrollo tecnológico.

La creciente necesidad de construir y reforzar la red, entre universidad, gobierno e industria, es decir: generar investigación a la par de los recursos físicos y la infraestructura necesaria, ha llevado a la adopción de un enfoque sistémico para el análisis y diseño de políticas de innovación. En México el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) implementa el Programa Estímulos para la Innovación Tecnológica (PEI), otorgando recursos económicos a las empresas que

realicen actividades de investigación y desarrollo tecnológico. El principal objetivo es el fortalecimiento de la cadena entre educación, ciencia, tecnología e innovación, a fin de incrementar la competitividad, crear empleos de calidad e impulsar el crecimiento económico.

En el presente trabajo, se describe un primer acercamiento a la situación actual de las empresas beneficiadas por el PEI en el estado de Yucatán, y forma parte de la investigación: "Empresas Yucatecas con Proyectos del Programa Estímulo a la Innovación Tecnológica: Alcances y Perspectivas de Sustentabilidad", desarrollado en la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida. Se espera que el contenido de este estudio sirva a los diferentes agentes para conocer la situación actual y apoye a los tomadores de decisiones en las acciones pertinentes para perfeccionar el programa.

2. Consideraciones teóricas

2.1. Desempeño de la ciencia, la tecnología e innovación

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial los economistas establecieron que la investigación y desarrollo en el área industrial estaba detrás de la mayor parte del crecimiento económico. Lo que se convirtió en distintivo moderno de la investigación y desarrollo industrial era su escala, su contenido científico y el alcance de su especialización profesional (Aboites y Corona, 2011).

La creencia de que el fomento al crecimiento económico mundial está relacionado con la aparición de nuevas tecnologías digitales, impera en el mundo. Organismos internacionales como la ONU, coinciden en que los recursos destinados a ciencia y tecnología y a la formación de capital humano de alto nivel constituyen, para un país, una inversión altamente redituable y no un gasto. Así también que la educación puede utilizarse para promover la salud, el medio ambiente y para impartir los conocimientos técnicos (Stiglitz, 2006).

La innovación y la globalización han sido fuertemente impulsadas por los avances en ciencia y tecnología. Hacia mediados de la década de los noventa, se postula la existencia de una economía basada en el conocimiento. Cabe mencionar que las empresas de mejor desempeño en los sectores de alta tecnología, son las que tienen una productividad y un crecimiento mayor al promedio, ya que estos emplean trabajadores de alta calificación (Sánchez, 2009).

Conforme al autor citado con anterioridad, en el 2000 la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) publicó un documento de diagnóstico sobre el estado de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) de los países miembros, en el cual se concluía que las políticas que apoyan la innovación, difusión e inversión de dichas tecnologías eran muy importantes para el crecimiento de los países. Así también, se subrayaba que la habilidad de un país para responder al acelerado cambio tecnológico, depende fuertemente de la disposición de un stock

adecuado de los mercados de productos y capitales, y de fuerza de trabajo calificada.

La utilización de tecnologías avanzadas, se encuentra subordinada principalmente a los criterios políticos y económicos, por lo que aún no observamos que la ciencia y la tecnología produzcan grandes cambios en la resolución de los problemas sociales y ambientales.

En la actualidad el tema de ciencia y tecnología, gana una posición cada vez más prominente para el desarrollo. Sin embargo se hace necesaria una actualización a través de una economía política de la ciencia y la tecnología, que reconozca el hecho de que la evolución tecnológica sólo puede ser comprendida en el conjunto del desarrollo en la actividad de investigación y desarrollo integral (Sánchez, 2009).

2.2. Concepto de Innovación

Las innovaciones son un hecho económico, son la primera introducción comercial de una invención, se transfieren a la esfera tecnoeconómica como un hecho aislado cuyo futuro se decidirá en el mercado. En caso de fracaso puede desaparecer temporalmente o para siempre, pero si tiene éxito puede permanecer como un hecho aislado o llegar a ser económicamente significativo. La vasta difusión es lo que transforma a una invención en un fenómeno socioeconómico o “innovación” (Aboites y Dutrenit, 2003).

Con base en los autores citados con anterioridad, existen dos tipos de innovaciones:

- Las innovaciones incrementales son las mejoras sucesivas a los productos y procesos existentes, este tipo de cambio origina el aumento general de productividad, observable en las estadísticas.
- La innovación radical es la introducción de un producto o proceso realmente nuevo. Las innovaciones radicales importantes se ubican al centro de las fuerzas básicas que impulsan el crecimiento y cambio estructural en la economía.

2.3. Los sistemas de innovación y las redes de conocimiento

En las últimas dos décadas se han planteado propuestas teóricas que tratan de explicar el fenómeno de surgimiento de la innovación tecnológica, a partir del concepto de Sistema de Innovación, en el ámbito Nacional, Regional o Local.

El Sistema de Innovación es el conjunto de instituciones y organizaciones, así como sus interrelaciones que involucran a distintos actores sociales que inciden en las capacidades para la investigación, el desarrollo experimental, la innovación tecnológica y la difusión de los avances técnico-productivos (Sarmiento y Munguía, 2011).

Christopher Freeman definió por primera vez el concepto de sistema de innovación en 1987 como: “la red de instituciones en los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías”. Sin embargo, el concepto de sistema de innovación es más aplicable en los países industrializados ya que en los países no industrializados, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, es un proceso bastante débil, por lo que el cambio tecnológico se realiza principalmente, a través del mercado internacional (Sarmiento y Munguía, 2011).

Los sistemas nacionales de innovación, se definen como: un sistema de instituciones interrelacionadas para crear, almacenar y transferir el conocimiento, habilidades y artefactos que definen a las nuevas tecnologías. Provee el marco dentro del cual los gobiernos crean e instrumentan políticas orientadas a influenciar el proceso de innovación (Metcalfe, 1995; citado en Solleiro y Castañón, 2004).

Un sistema regional de innovación fomenta la generación, producción y uso del conocimiento por medio de la articulación entre instituciones, empresas e individuos; sin embargo, depende de las políticas diseñadas el que se aprovechen al máximo los beneficios del sistema (Barragán, 2012).

Las redes de conocimiento son “estructuras especialmente difusas, a menudo agregaciones de individuos y organizaciones, vinculadas por medio de intereses compartidos e interesados acerca de un

problema”. Estos individuos y organizaciones son autónomos pero se unen para generar y añadir conocimiento acerca de problemas compartidos. Además generalmente comparten conocimiento más allá de fronteras políticas y sociales (Sarmiento y Munguía, 2011).

3. Situación de la ciencia y tecnología en México y en el Estado de Yucatán

3.1 Breve diagnóstico de la Ciencia y la Tecnología en México

El pensamiento dominante para los países que desean ser competitivos en la economía mundial, es que deben de contar con la cualificación científica y los recursos tecnológicos necesarios para ello.

México ha establecido estrategias para fomentar la Investigación y el Desarrollo tecnológico (I+D), y las políticas públicas correspondientes, buscan promover la innovación a través de subsidios y la adquisición de instrumentos alternativos, tales como la financiación gubernamental para la I+D y la promoción de la innovación mediante incentivos fiscales. Sin embargo, aún no se tienen importantes resultados, debido a que persiste un bajo nivel de inversión privada en el conocimiento, un débil vínculo entre los sectores de innovación y un mínimo rendimiento científico y tecnológico (OCDE, 2007).

Tabla 1. Breve diagnóstico de la Ciencia y la Tecnología en México. (Villa, 2012)

Insumos:	Productos:
<ul style="list-style-type: none">•Poca inversión en I+D•Baja participación de inversión privada•Número de investigadores relativamente bajo• Poca inversión extranjera en I+D•Escasa colaboración empresas-IES	<ul style="list-style-type: none">•Bajo nivel de publicaciones científicas, aunque mejora•Bajo registro de patentes•Baja intensidad tecnológica•Baja innovación en producto y proceso

Tal como se muestra en la tabla 1, es indispensable fortalecer las capacidades de innovación para elevar la productividad y el

crecimiento. Para José Enrique Villa, Director General del CONACYT, la inversión total en innovación en México del periodo 2009-2012 fue de 19,668 Millones de pesos, la inversión privada representó el 58 por ciento y el 42 por ciento restante en inversión pública (Villa, 2012)

3.2 Programa de Estímulos a la Innovación Tecnológica en México

3.2.1 Definición y requisitos del PEI

El programa de Estímulo a la Innovación Tecnológica, tiene como antecedente el programa de Incentivos Fiscales a la Innovación (PIFI 2001-2008). El PEI comenzó a operar en 2009, se diseñó para fomentar la inversión en investigación y desarrollo tecnológico (IDT), mediante el otorgamiento de estímulos económicos complementarios a las empresas que realicen actividades de IDT, con la finalidad de incrementar su competitividad, la creación de nuevos empleos de calidad e impulsar el crecimiento económico del estado (CONACYT, 2012).

Los principales requisitos para que las empresas sean candidatas al programa son:

- Ser empresas reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles (SA; SC; SRL).
- Contar con inscripción vigente en el RENIECYT para poder realizar la solicitud.
- Registrar el proyecto en la entidad federativa donde se llevará a cabo el desarrollo el mismo.
- El tamaño de empresa estará de acuerdo con la tabla de estratificación emitida por la Secretaría de Economía del 29 de junio de 2009.
- El proyecto puede ser individual o vinculado; sólo se podrá considerar vinculado cuando exista la colaboración de IES públicas o privadas y/o CI públicos nacionales (Fujii, 2011).

3.2.2 Las modalidades del PEI y el tamaño de las empresas participantes

De acuerdo con Fujii (2011), el PEI se divide en tres modalidades:

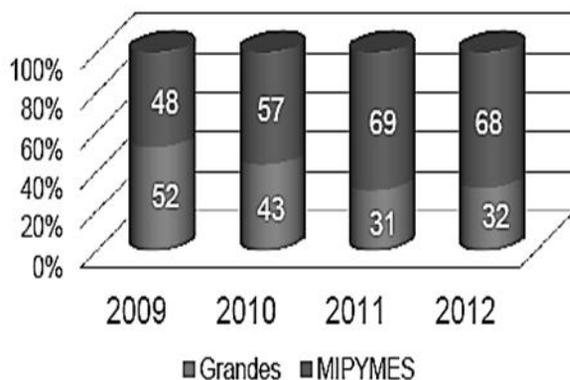
- PROINNOVA. Enfocado a cualquier tipo de empresa con proyectos en campos precursores del conocimiento y que se desarrollen en vinculación con Instituciones de Educación Superior o Centros de Investigación.
- INNOVAPYME. Enfocado a MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) con proyectos que generen un alto valor agregado y que fomenten la vinculación.
- INNOVATEC. Enfocado a empresas grandes con proyectos que incrementen la competitividad de las cadenas y fomenten la creación de empleos de alto valor.

Tal como se muestra la tabla 2, los porcentajes de apoyo varían de acuerdo con la modalidad, tamaño de la empresa y si el proyecto es individual o vinculado con una IES o CI, destacando como proyecto es individual INNOVAPYME con el 30 por ciento del gasto de la empresa, como proyecto vinculado PROINNOVA para MIPYMES con el 50 por ciento del gasto de la empresa y el 75 por ciento del gasto de las IES o CI.

Tabla 2. Programas de Estímulo para la Innovación Tecnológica. (COTACYT, 2014).

Modalidad	Tamaño de Empresa	elegible del proyecto en el ejercicio fiscal 2014		
		Proyecto individual	Proyecto en vinculación con IES/CI	
		% del gasto de la empresa	% del gasto de la empresa	% del gasto de las IES/CI
INNOVAPYME	MIPYMES	30%	35%	75%
INNOVATEC	Empresas Grandes	25%	30%	70%
PROINNOVA	MIPYMES	No aplica	50%	75%
	Empresas Grandes		35%	

En la Gráfica 1, se aprecia que la creciente participación de MIPYMES en el programa PEI a nivel nacional, pasando del 48 por ciento de los proyectos apoyados en 2009 al 68 por ciento en 2012.



Gráfica 1. Proyectos apoyados, 2009-2012 por tamaño de empresa. (Villa, 2012)

3.3 La actividad del CONACYT en Yucatán

El estado de Yucatán se distingue de las demás entidades del sureste del país (Quintana Roo, Campeche, Chiapas y Tabasco), por sus buenos resultados en sus capacidades institucionales y humanas dedicadas a la ciencia, la tecnología, la innovación y la formación de recursos humanos de alto nivel.

Con base en lo anterior, la Dirección Regional Sureste del CONACYT apoya al estado de Yucatán con diversos instrumentos y programas, a través del esquema de los cinco Objetivos del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECITI) 2008-2012:

Objetivo 1. Establecer políticas de Estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación. Por lo anterior se debe: Incrementar y consolidar el acervo de recursos humanos de alto nivel, fortalecer el sistema del posgrado nacional de calidad y consolidar cuerpos académicos de calidad en el estado de Yucatán (Sarmiento, 2012).

Tal como lo muestra la tabla 3, el mayor incremento de miembros del SNI en el estado de Yucatán se da del 2010 al 2011 (13.8 por ciento). Sin embargo, en el 2012 se dio una disminución de 0.5 por ciento. En el periodo del 2009 al 2012 aumentaron un 24.4 por ciento los programas PNPC en Yucatán. En el periodo mencionado con anterioridad, las becas vigentes de CONACYT se han incrementado un 27 por ciento.

Tabla 3. Formación de capital humano en el área de ciencia y tecnología de Yucatán. [Instituto Nacional de geografía e Informática (INEGI), 2012]

Indicador	Valores			
	2009	2010	2011	2012
Miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)	376	377	429	427
Posgrados vigentes en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)	31	35	38	41
Becarios del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)	675	817	869	982

Objetivo 2. Descentralizar las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, es decir, fomentar en Yucatán el marco estructural del sistema estatal de ciencia y tecnología, a través de: El Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (CONCyTEY), la Ley de Fomento al Desarrollo Científico, Tecnológico y a la Innovación del Estado de Yucatán, los Planes y Programas de Ciencia y Tecnología, la Comisión Legislativa de Ciencia y Tecnología y el sistema de Información Nodal de CONACYT (Sarmiento, 2012).

Objetivo 3. Fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación, por lo que, para fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación CONACYT ejerce el fondo mixto (FOMIX), los Fondos Sectoriales, y el Programa de Estímulo para la Innovación Tecnológica.

Tomando en cuenta lo anterior, de octubre de 2002 a diciembre de 2010, el FOMIX de Yucatán ha emitido ocho convocatorias, en las que se han aprobado 212 proyectos. Al término de 2010 se apoyaron ocho proyectos de

fondos sectoriales, con un monto total de 10.8 millones de pesos (Sarmiento, 2012).

En el PEI del año 2011, se apoyaron 14 proyectos por un monto de 55.6 millones de pesos, de los cuales el 21.4 por ciento de los proyectos fueron del programa INNOVATEC, el 35.7 por ciento de los proyectos en PROINNOVA y el 42.9 por ciento en proyectos en INNOVAPYME (CONACYT, 2012).

Objetivo 4. Aumentar la inversión en infraestructura científica, tecnológica y de innovación. De la red de los Centros Públicos CONACYT, Yucatán alberga la Sede del Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C. (CICY) y dos subsedes: del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Mérida, (CIESAS) y del Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C., Mérida, (CIATEJ).

Objetivo 5. Evaluar la aplicación de los recursos públicos que se invertirán en la formación de recursos humanos de alta calidad y en las tareas de investigación científica, innovación y desarrollo tecnológico. Con base en lo anterior, para desarrollar e instrumentar un sistema de monitoreo y evaluación de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación se encuentra el Sistema Nacional de Evaluación Científica y Tecnológica

(SINECYT) y el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT).

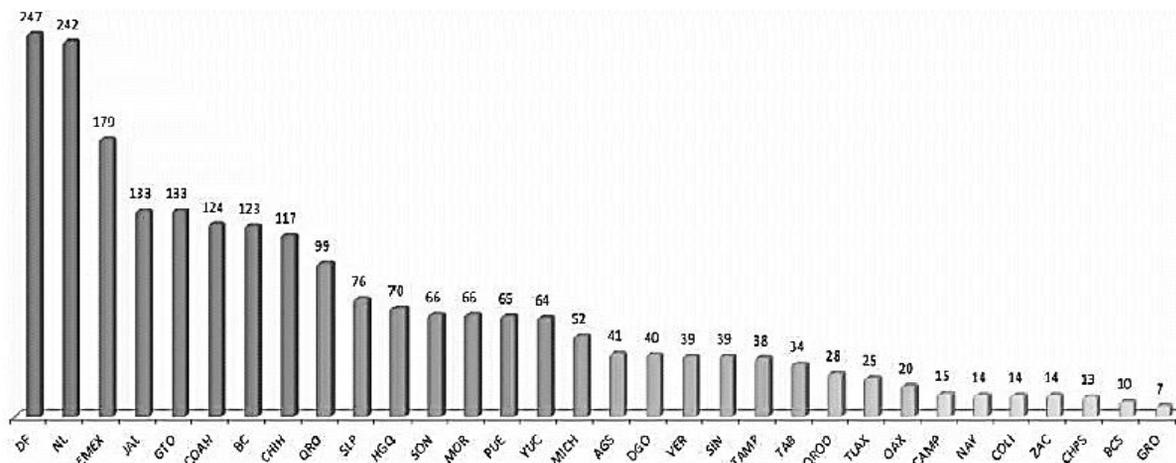
Al término de 2010, Yucatán cuenta con 398 Evaluadores Acreditados del SINECYT, 18.1 por ciento más que en 2009. Con respecto al RENIECYT al 2011 el estado de Yucatán contaba con 185 instituciones, empresas, personas físicas o morales, centros de investigación, etcétera, de los cuales cerca de 80 por ciento son empresas e instituciones no lucrativas (CONACYT, 2012).

4. Análisis de Resultados

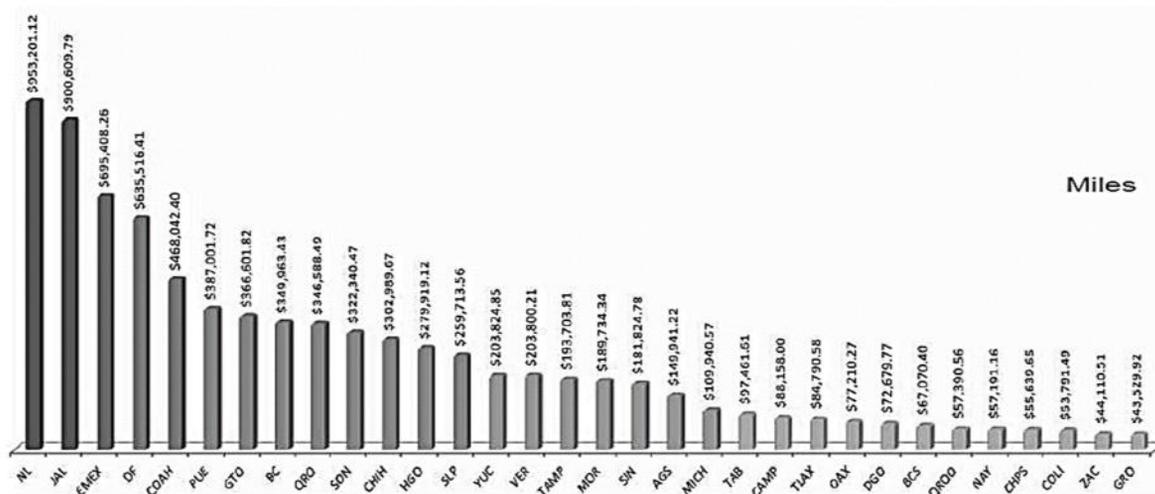
4.1 Programa de Estímulo a la Innovación en Yucatán en el contexto nacional

A partir del 2009, empresas Yucatecas con proyectos innovadores han participado en el PEI, con el propósito de incrementar su competitividad, generar nuevos empleos de calidad e impulsar el crecimiento económico del Estado.

Al año 2012, Yucatán se encontraba en el lugar 15 a nivel nacional con el 2.8 por ciento de los proyectos aprobados por el PEI en México (ver en la Gráfica 2), por lo que superó a otros estados del sureste del país como Veracruz, Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Chiapas. Sin embargo, estuvo muy por debajo del número de



Gráfica 2. Proyectos apoyados por el PEI del 2009 al 2012. (González et al., 2013)



Gráfica 3. Recursos autorizados por el PEI del 2009 al 2012. (González et al., 2013)

proyectos aprobados en estados del centro y norte del país, especialmente del Distrito Federal y Nuevo León.

Tal como se muestra en la Gráfica 3, el estado de Yucatán, en 2012, se encontraba en el lugar 14 del recurso autorizado por el PEI, con el 2.4 por ciento del total, y al igual que el número de proyectos aprobados, superó a otros estados del sureste, pero quedó rezagado por entidades como el Distrito Federal y Nuevo León.

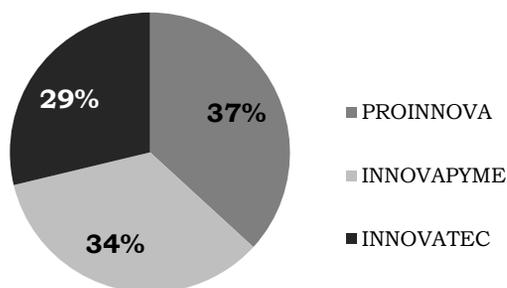
En el periodo 2009-2013 en el Estado se aprobaron 87 proyectos quedando ligeramente por debajo de la media nacional que fue de 90 proyectos. En el mismo periodo la

media nacional del financiamiento fue de 3'838,326.00 pesos y en la entidad de solo 3'075,492.00 pesos.

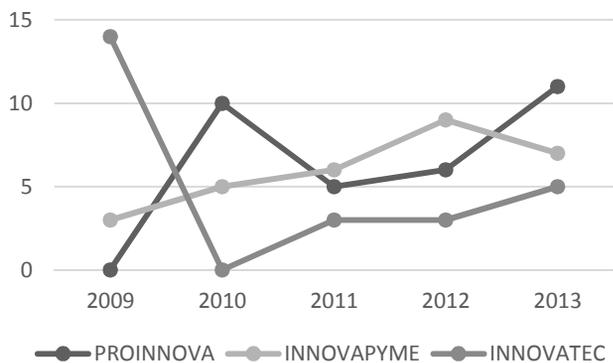
4.2 Modalidades del PEI en Yucatán

En Yucatán en el periodo 2009-2013 se lograron proyectos en las 3 modalidades del PEI. La modalidad PROINNOVA tiene la mayor participación con 32 proyectos, le sigue la modalidad INNOVAPYME con 30 y por último INNOVATEC con 25 proyectos (Véase Gráfica 4).

En la Gráfica 5, se muestra que para el 2009 se aprobaron 17 proyectos, en los que la modalidad PROINNOVA no tuvo participación, y el 82 por ciento de los proyectos fueron INNOVATEC. Al año siguiente sólo se aprobaron 15 proyectos y la tendencia se invirtió, porque la participación en INNOVATEC fue nula y el mayor porcentaje de proyectos fue PROINNOVA con el 67 por ciento. Para el 2011 se aprobaron 14 proyectos, destacando la modalidad INNOVAPYME el 43 por ciento de proyectos. En el 2012 aumentaron los proyectos a 18 y siguió la tendencia del año anterior porque la modalidad INNOVAPYME tuvo el 50 por ciento de los proyectos. Por último, en el 2013 la cifra de proyectos aumentó a 23, y a diferencia de años anteriores destaca



Gráfica 4. Modalidades del PEI en Yucatán durante el periodo 2009-2013. (Elaboración propia)

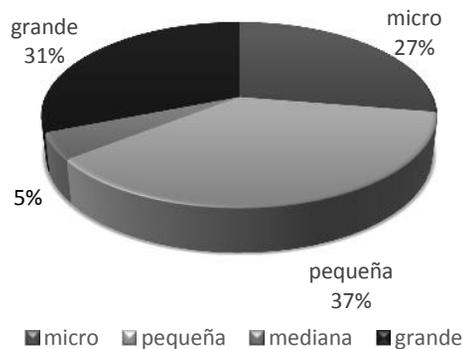


Gráfica 5. PROINNOVA, INNOVAPYME e INNOVATEC en Yucatán 2009-2013. (Elaboración propia)

la modalidad PROINNOVA con el 48 por ciento de los proyectos aprobados.

4.3 Tamaño de las empresas con PEI en Yucatán del periodo 2009-2013

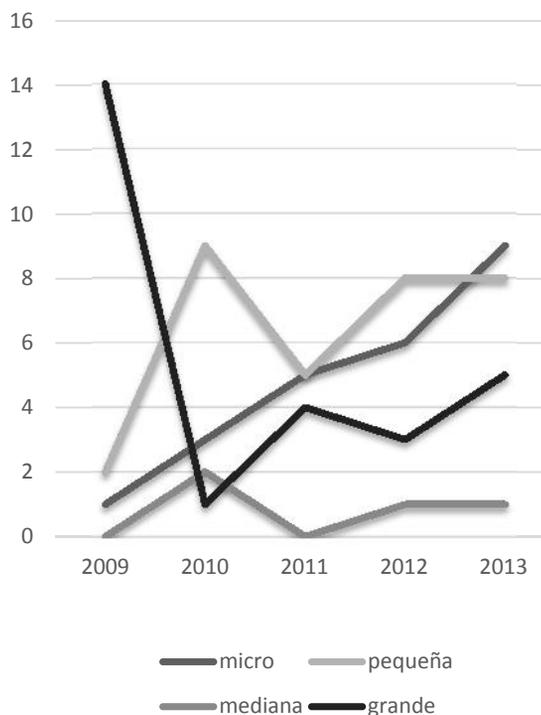
En el Estado de Yucatán de 2009 al 2013 se asignaron proyectos PEI a 47 empresas. Las empresas pequeñas representan la mayor parte de las beneficiadas con el 37 por ciento, el segundo puesto es para las grandes (31 por ciento), seguidas de las micro, con 27 por ciento y por



Gráfica 6. Clasificación por tamaño de las empresas con PEI en Yucatán. (Elaboración propia)

último las empresas medianas con sólo el 5 por ciento del total (ver gráfica 6).

En la Gráfica 7, se muestra que para el 2009 las empresas medianas no tuvieron participación, y las empresas grandes representaron el 82 por ciento. Al año siguiente las empresas grandes tuvieron la más baja participación con sólo 7 por ciento, la mayor parte fue para las pequeñas empresas con el 60 por ciento. Para el 2011 las empresas medianas no participaron, mientras que las micro y pequeñas empataron con el 36 por ciento. En el 2012 las pequeñas empresas representaron el 44 por ciento. Por último, en el 2013 las microempresas tuvieron la mayor participación con el 39 por ciento.

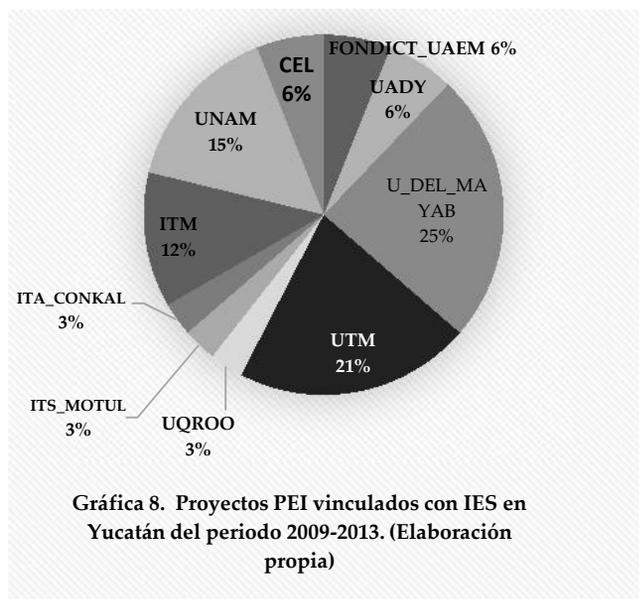


Gráfica 7. Empresas con PEI en Yucatán del periodo 2009-2013. (Elaboración propia)

4.4 Instituciones académicas con las que los proyectos PEI tuvieron vinculación en Yucatán durante el periodo 2009-2013

En el estado de Yucatán el 96 por ciento de las empresas con proyectos PEI estuvieron vinculados con IES y/o CI en el periodo 2009-2013. Con base en lo anterior la mayor parte de la vinculación (83 por ciento), se dio con Instituciones de Educación Superior y el 17 por ciento restante de la vinculación fue con Centros de Investigación.

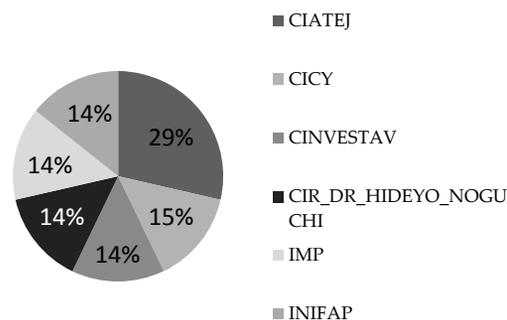
En la Gráfica 8, se observa que el mayor porcentaje de proyectos vinculados con IES es para la Universidad del Mayab (25 por ciento), respecto a la menor



participación se registró un empate del 3 por ciento con el Instituto Tecnológico Superior de Motul (ITS Motul), el Instituto Tecnológico Agropecuario de Conkal (ITA Conkal) y la Universidad de Quintana Roo (UQROO).

El mayor porcentaje de proyectos vinculados con CI es para el CIATEJ con el 29 por ciento, el CINVESTAV (Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del

Instituto Politécnico Nacional), el CIR Dr. Hideyo Noguchi (Centro de Investigaciones Regionales UADY), el IMP (Instituto Mexicano del Petróleo) y el INIFAP (Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias) empataron con el 14 por ciento cada uno (véase en la Gráfica 9).



Gráfica 9. Proyectos PEI vinculados con CI en Yucatán del periodo 2009-2013. (Elaboración propia)

4.5 Discusión de resultados

En últimos años se han impulsado las políticas públicas de ciencia y tecnología, con la finalidad de promover el desarrollo tecnológico del país. Con base a lo anterior surge el PEI como uno de los programas más importantes en el contexto de innovación tecnológica, fomentando la generación, producción y uso del conocimiento por medio de la articulación entre la academia, las empresas y el gobierno.

Tomando en cuenta a Barragán, (2012) el diseño de las políticas en ciencia y tecnología, es fundamental para el aprovechamiento máximo del sistema de innovación. En términos generales el diseño del PEI ha logrado la articulación de academia, empresa y gobierno del Estado de Yucatán en el periodo 2009- 2013.

En el Estado el número de proyectos aprobados y el monto del financiamiento de éstos, quedaron ligeramente por debajo de la media nacional,

De las tres modalidades del PEI del Estado, la que destaca es la modalidad PROINNOVA ya que presenta una mayor participación de proyectos, le sigue la modalidad INNOVAPYME y por último INNOVATEC.

El beneficio del PEI en las empresas se establece de la siguiente manera: en primer lugar las pequeñas, en segundo las grandes, en tercero las micro y en cuarto lugar las medianas

De las empresas con proyectos PEI, la mayoría están vinculadas con la academia. La mayor parte de la vinculación académica es con Instituciones de Educación Superior y el resto con Centros de Investigación.

5. Conclusiones

La participación de proyectos innovadores y el monto asignado a estos, en Yucatán, superó a otros estados del sureste del país, pero los resultados no son suficientes para rebasar la media nacional.

La modalidad PROINNOVA y las empresas pequeñas tiene mayor participación de proyectos innovadores en el Estado.

Las Instituciones de Educación Superior son las que tienen una mayor vinculación con el sector productivo.

Los beneficios del programa de Estímulos a la Innovación Tecnológica son positivos en las empresas participantes, lo que favorece el desarrollo tecnológico del Estado de Yucatán.

Bibliografía

- Aboites, J., y Corona, J. M. (2011). *Economía de la innovación y desarrollo*. México: Siglo XXI
- Aboites, J., & Dutrénit, G. (2003). *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*. México: Porrúa.
- Barragán, M.(2012).*Yucatán Diagnóstico en Ciencia, Tecnología e Innovación 2004-2011*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.
- CONACYT. (2012). Recuperado de URL([http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/ActConacytEstados/2011/Yucatan\(2011\).pdf](http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/ActConacytEstados/2011/Yucatan(2011).pdf))
- COTACYT. (2014). Programa de estímulos a la innovación 2014. Tamaulipas.

- CONCYTEY. (2012). Recuperado de URL (<http://www.concytey.yucatan.gob.mx>).
- ECOSUR., (2012). Diagnóstico estatal y regional de los sistemas de ciencia, tecnología e innovación: perspectivas para su desarrollo regional. San Cristóbal de las Casas: ECOSUR
- Fujii, D. (2011). *Programa de Estímulos a la Innovación: Taller para empresas*. México: CONACYT.
- González, T., González, J., y Aguilar, J. (2010). *Las condiciones para la innovación, el desarrollo tecnológico y la vinculación productiva en Yucatán*.Mérida: CONCIYTEY.
- Hollanders, H., y Soete, L. (2010). The growing role of knowledge in the global economy. Recuperado de http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/sc_usr10_role-knowledge_EN.pdf .
- Instituto Nacional de Geografía e Informática. (2012). Recuperado de URL (<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=19007>).
- OCDE science. (2007).Technology and industry scoreboard 2007 Briefing note on México.
- Sánchez, G. (2009). *Ciencia y tecnología en américa latina el alza como proyecto hegemónico. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Sarmiento, J. (2012). La política científica y tecnológica del CONACYT en Yucatán, frente al desarrollo sustentable. Ponencia presentada en el 17° Encuentro Nacional sobre Desarrollo regional en México, AMECIDER
- Sarmiento, J., y Munguía, A. (2011). Avances y rupturas en la conformación de redes de conocimiento para la agricultura sustentable en Yucatán. Ponencia presentada en el 16° Encuentro Nacional sobre Desarrollo regional en México, AMECIDER
- Solleiro, J. L., y Castañón, R. (2004). Competitividad y sistemas de innovación: los retos para la inserción de México en el contexto global. Recuperado de <http://www.oei.es/salactsi/solleiro.pdf>
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. México: Taurus.
- Tuñón, E. (2012). Diagnóstico descriptivo y cualitativo del sistema estatal de ciencia, tecnología e innovación en Yucatán. San Cristóbal de Las Casas: CONACYT/ECOSUR
- Villa, J. (2012). *Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. México: CONACYT.

LOS IMPUESTOS Y EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS PYMES MEXICANAS.

Gabriela Eréndira Hernández Rodríguez¹ y Rafael Vela Martínez².

Resumen

Entre otros aspectos, el pago de impuestos representa un elemento a considerar en el financiamiento público a las empresas de este tipo en México. El grado de formalidad de las PYMES en el pago de sus obligaciones tributarias revela tres grupos de empresas: las empresas que pagan sus impuestos en tiempo y forma, aquellas que evaden las contribuciones (sub declaran ingresos, atomizan ingresos, no declaran o no están registradas ante el fisco) y finalmente, el grupo de empresas que eluden impuestos, aprovechando los vacíos legales. La problemática del pago de impuestos, está fuertemente ligada a la política tributaria vigente en México, al nivel de ingresos que obtengan estos negocios, al nivel de cultura tributaria de sus dueños, al tipo de administración que se ejerza al interior del establecimiento, a la percepción que tengan los contribuyentes respecto al uso y disposición de los recursos públicos a través del gasto público en el país, entre otros factores. La obtención de financiamiento se dificulta más para aquellas empresas informales, toda vez que se generan “asimetrías de información”, mismas que impactan negativamente en el otorgamiento de los recursos solicitados, situación que genera mayor exclusión financiera y social para estas empresas.

Palabras clave: impuestos, asimetrías de información, financiamiento público.

Introducción

Para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) del país, el financiamiento representa la oportunidad de crecer, permanecer y consolidarse en el mercado. Estas empresas son catalogadas como motores de crecimiento por su alta generación de empleos y productividad a nivel nacional. Sin embargo, la obtención de los recursos financieros necesarios para su desarrollo, presenta toda una serie de barreras para su acceso, debido al exceso de garantías que requieren los intermediarios financieros para asegurar los montos de crédito destinado a estas unidades empresariales. Entre muchos requisitos que se les exigen a las PYMES para acceder al crédito, se encuentra el cumplimiento de sus obligaciones

tributarias. Al respecto, la literatura distingue tres grupos de empresas: aquellas que son formales y pagan la totalidad de sus impuestos en tiempo y forma, las empresas que evaden impuestos (sub declaran ingresos, atomizan ingresos, no declaran o no están registradas ante el fisco) y finalmente, el grupo de empresas que eluden impuestos, aprovechando los vacíos legales. Se presentan entonces “asimetrías de información” relacionadas con el nivel de informalidad que presentan las solicitudes de crédito de estas empresas y altos costos de transacción para los intermediarios financieros, que afectan negativamente el otorgamiento de los recursos financieros solicitados, por el alto riesgo que implican. El objetivo general de esta investigación es: **Analizar la relación que existe entre el pago de impuestos por parte**

¹ Gabriela Hernández Rodríguez. Licenciada en Economía, estudiante del Doctorado en Finanzas Públicas de la U.V. Teléfono: 01-228-201-84-06. Correos electrónicos: gabrherandez@uv.mx y gabyerendira@yahoo.com.mx

² Dr. Rafael Vela Martínez. Dr. en Gobierno y Administración Pública. Escuela Libre de Ciencias Políticas. Teléfono: 2281111153
Correo electrónico: revelam_1@hotmail.com

de las PYMES mexicanas y el otorgamiento de financiamiento público para estas empresas. Se plantea entonces la siguiente hipótesis: **“Entre otros factores, el grado de cumplimiento o incumplimiento en el pago de impuestos por parte de las PYMES solicitantes de crédito público, afecta positiva o negativamente la decisión del otorgamiento de los recursos financieros solicitados por estos negocios.”**

Para comprobar o desaprobar la hipótesis planteada, esta investigación se encuentra dividida en tres apartados: en el primero, se expone la naturaleza de las PYMES y su participación en la economía nacional. En el segundo apartado, se aborda el problema de informalidad y sus efectos en materia tributaria para estos negocios, con miras a que en el tercer apartado, se determine la relación que existe entre el pago de impuestos y el otorgamiento de crédito para las PYMES en México. Finalmente se presentan las conclusiones para su consideración.

I.- Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en México

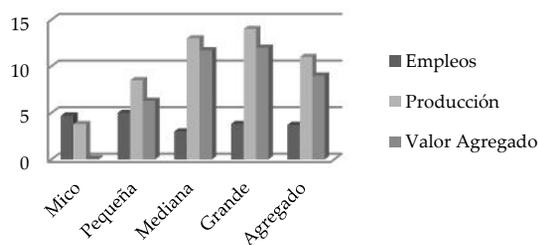
Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) constituyen la columna vertebral de la economía nacional por su alto impacto en la generación de empleos y en la producción nacional (INEGI, 2009: 17). De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México existen aproximadamente 5 millones de unidades empresariales, de las cuales 99.8 por ciento son PYMES que generan 52 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y 72 por ciento del empleo en el país, tal como lo muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. Estructura empresarial de México 2009.

Empresas por tamaño	Número de empresas	% del total de empresas	% de generación de empleos	% de aportación al PIB
Micro	4'877,070	95.2	45.6	15.5
Pequeñas	214,956	3.4	23.8	14.5
Medianas	42,415	0.3	9.1	22.5
Grandes	9,615	0.2	21.5	48.0
Total	5'144,056	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Económico INEGI, 2009.

Para fines de análisis, las PYMES son clasificadas oficialmente en México de acuerdo con la estratificación empresarial publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de junio del 2009, y quedan circunscritas a tres grupos de actividad principales: manufacturas, comercio y servicios privados no financieros (SCIAN, 2007b: 45). Según datos de la Comisión Intersectorial de Política Industrial (CIPI), órgano de consulta del gobierno federal, 65 por ciento de las PYMES son de carácter familiar, 31 por ciento de los empleados que laboran en ellas cuentan con la secundaria terminada, 26 por ciento con bachillerato o carrera técnica y 3 por ciento con primaria; 90 por ciento de éstos negocios se dedican a un oficio, los giros más comunes son: restaurantes y tiendas de abarrotes, el 10 por ciento de las PYMES corresponden a profesionistas dedicados a trabajos independientes (CIPI, 2002: 62). La Gráfica 1, muestra que las tasas anuales de crecimiento para la producción y el valor agregado del sector de las PYMES se ubicaron considerablemente arriba del aumento en el empleo, durante el periodo 2003-2008, lo que sugiere una tendencia ascendente en la productividad. Sin embargo, los altos índices en el aumento de la producción son en la mayoría de las pequeñas y medianas empresas.



Gráfica 1. Tasa anual del crecimiento del empleo, producción y valor agregado en México 2003-2008 (estructura porcentual).

Fuente: INEGI. Censos Económicos 2003 y 2009. Tomado de: Políticas clave sobre las PYMES y el emprendimiento en México. OCDE, 2013. Recuperado de

La tendencia es mucho menos sana en las microempresas, en cuyo caso el valor real de la producción disminuyó. Por otra parte, las microempresas y las pequeñas empresas hacen una aportación relativamente fuerte del crecimiento del empleo (OCDE, 2013: 42).

II.- La economía informal y el pago de impuestos de las PYMES mexicanas.

Constitucionalmente, es una obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2014: art.31, fr. IV]. Del mismo modo, el Código Fiscal de la Federación (CFF) establece que “tanto las personas físicas, como morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes respectivas” (CFF, 2014: art.1). Más adelante, el CFF define a los impuestos como “ las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo” (CFF, 2014: art.2, fr. I). Para el caso particular de las PYMES mexicanas, aunque éstas generan empleos y son altamente productivas, una parte de ellas, especialmente las micro y pequeñas empresas, operan en la informalidad, creando un mercado de subcontratación en el que se emplean jóvenes, adultos, indígenas y personas de la tercera edad que venden ropa, tamales, discos piratas, accesorios y perfumes clonados, entre otras cosas; actividades que en conjunto no quedan registradas ante el fisco (Ampudia, 2008, Brandt, 2011).

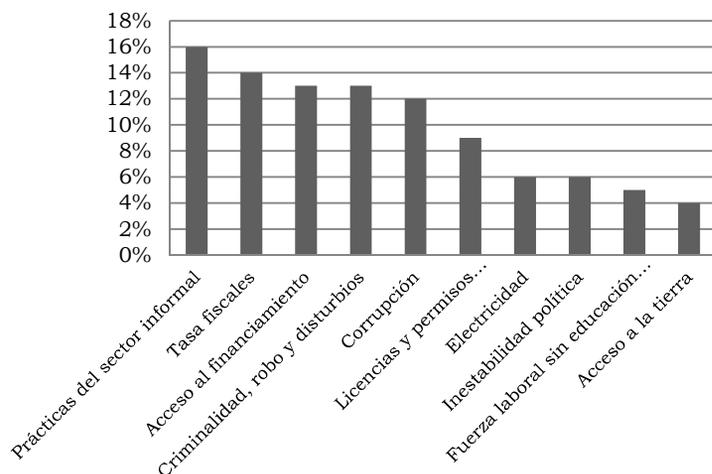
La economía informal no paga contribuciones al Estado, al no estar inscritos quienes son parte de ella, se ejerce en forma anárquica; corresponde a las actividades

que no quedan registradas en las cuentas oficiales. La evasión fiscal está ligada de una u otra forma a esa informalidad (Licona, 2011: 38).

La corriente anglosajona conceptúa lo informal como el conjunto de actividades económicas que se realizan lícitamente dentro de un mercado, pero que sus actividades no quedan registradas en el sistema de cuentas nacionales, debido a que dichas “actividades” se “escapan” del registro formal, con el fin de evadir o eludir total o parcialmente los controles del Estado, tales como los impuestos, las leyes u otros requisitos legales (Hernández, 2005: 38). De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la informalidad representa a la población ocupada que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos de un hogar y sin llevar los registros contables básicos, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar (INEGI, 2013: 12). Para el 2013, la tasa de informalidad en el mercado laboral fue del 27.9 por ciento. En esta situación, tanto la micro como la pequeña empresa, representan la fuente de ingresos y empleo del sector más pobre de la población, donde sólo el 5 por ciento de sus trabajadores tienen acceso a instituciones de salud, el 2 por ciento tiene acceso al aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades, y sólo 3 por ciento de sus trabajadores tienen contrato por escrito (INEGI, 2013: 19). Es difícil medir con precisión la actividad económica informal debido a la falta de registros en fuentes estadísticas oficiales y a la vaga distinción entre las empresas formales e informales.

Hay diferentes grados de informalidad. Dentro del sector informal operan empresas que no están registradas y que no cumplen con las leyes y regulaciones comerciales y fiscales. Junto a ellas, otras empresas están registradas pero evaden el pago de impuestos al declarar sólo a una parte de sus empleados. Y hay un tercer conjunto de empresas totalmente formales que están legalmente registradas y cumplen con las regulaciones comerciales y fiscales y con las regulaciones laborales (OCDE, 2013:33). Tomando en cuenta la definición más amplia de informalidad que incluye a las empresas que evaden impuestos, en una

encuesta realizada por el INEGI en el 2008, se encontró que 6.44 millones de empresas no podían proporcionar comprobantes de compra por las transacciones comerciales. Constituían el 80.1 por ciento de las empresas encuestadas. Sin embargo, muchas de ellas no operaban del todo en la economía informal. Otros estimados sugieren que la contribución del sector informal al PIB puede oscilar entre 12 y 30 por ciento del PIB (Brambila, 2008; INEGI, 2008; Banco Mundial 2004).



Gráfica 2. Obstáculos para las PYMES en México (porcentaje de las empresas que identifican los principales problemas como obstáculos)

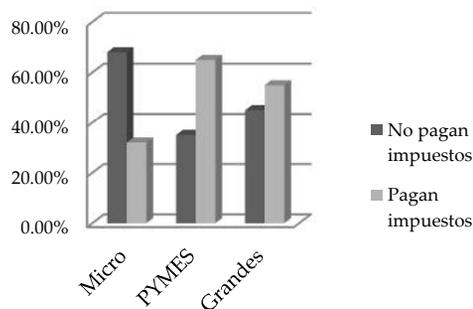
Fuente: Banco Mundial, Enterprise Survey, 2010. Tomado de: Políticas clave sobre las PYMES y el emprendimiento en México. OCDE, 2013. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/industry-and-services/temas-y-politicas-clave-sobre-pymes-y-emprendimiento-en-mexico_9789264204591-es#page31

En la gráfica 2, se observa que las principales dificultades para las PYMES en México son precisamente las prácticas del sector informal, los impuestos, y el acceso al financiamiento, entre otros más.

La elusión de impuestos hace referencia a las conductas del contribuyente que busca evitar el pago de impuestos utilizando para ello maniobras o estrategias permitidas por la misma ley o por los vacíos de esta. La evasión, en cambio, hace referencia a las maniobras dolosas, por error, ignorancia o negligencia utilizadas por los contribuyentes para evitar el pago de impuestos

violando para ello la ley. Para Tapia (2000) la evasión tributaria es ilegal, entre otras causas, el fenómeno de la evasión fiscal “se explica a través de diferentes manifestaciones de la población, de tipo psicossociológico, que van desde el simple rechazo, pasando por la alteración o el engaño doloso, el error involuntario, hasta la alta planeación financiera, en otros casos se da por simples razones de necesidad y supervivencia” (Tapia, 2000: 45) La gráfica 3, muestra la

proporción de empresas (según tamaño) que cumplen sus obligaciones fiscales en México, comparativamente con aquellas que no lo hacen, ya sea por elusión o evasión fiscal. Se evidencia que para las microempresas hay una alta proporción de negocios que evaden impuestos (por bajos ingresos, por el ciclo de vida corto de estos negocios, por ignorancia, error, negligencia, o molestia respecto a la política tributaria del Estado), mientras que para las grandes empresas los motivos de no pago son diferentes: refieren principalmente a elusión fiscal, alta planeación financiera o evasión dolosa. Para las PYMES, los motivos de no pago están fuertemente vinculados a tres circunstancias: a) las dificultades o trabas que impone la autoridad por la carga tributaria que para ellas representan altos costos de producción, b) exceso de dificultades administrativas y legales que conllevan al incumplimiento de obligaciones fiscales, y c) a la percepción del contribuyente respecto a la retribución de sus impuestos.



Gráfica 3. Porcentaje de empresas (según tamaño) que pagan y no pagan impuestos en México 2000-2012

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, INEGI y SAT 2012.

Las PYMES presentan dificultades al interior de su organización. En especial presentan fallos en su planeación financiera y en la gestión de sus proyectos. Además, existe evidencia que sugiere que la principal causa de fracaso de estos negocios es la falta de conocimiento del mercado en que se involucran. Asimismo, la falta de una gestión adecuada impide una correcta planeación y capacidad para interpretar variables económicas, fiscales y financieras, reduciendo así la posibilidad de adquirir una visión de largo plazo para las empresas. Como consecuencia de una ausencia de planeación en el mediano o largo plazo, las MiPyMES incurren en gastos innecesarios y operan flujos de caja inconsistentes con el capital de trabajo disponible. También, a causa de los diversos trámites que implica administrar un negocio, surgen dificultades en la presentación de estados financieros y, como consecuencia, se incentiva un comportamiento informal, como demoras o incumplimientos de sus obligaciones tributarias (CMIC, 2012: 2). Es por ello, que la problemática del pago de impuestos que enfrentan las PYMES mexicanas se caracteriza, entre otros, por los siguientes aspectos: a) El pago de impuestos fuera de los plazos establecidos, así como su cálculo incorrecto, generan consecuencias de carácter jurídico, pecuniario y penal para las empresas, b) la forma en que se administran los impuestos, y particularmente, las

creencias arraigadas en muchos empresarios en relación con el pago de impuestos, los conduce a actuar como evasores fiscales, c) el desconocimiento de la ley en numerosas ocasiones, no permite utilizar estímulos o medidas contempladas en la misma. Esta situación se traduce en la pérdida de la posibilidad de contar con ventajas competitivas respecto a otras empresas, d) actualmente, muchas empresas utilizan los recursos financieros que corresponderían al pago de impuestos para el pago de otros pasivos, lo cual resulta oneroso para la empresa debido a que la actualización, recargos y multas que la autoridad aplica por la falta de pagos oportunos de los impuestos, excede el costo financiero de utilizar otros medios de financiamiento (Jiménez, 2003: 28). De acuerdo con el informe Doing Business del Banco Mundial (2013), hay seis indicadores valiosos que permiten evaluar el pago de impuestos de las empresas en México, tal como lo muestra el cuadro 3. El número de pagos de impuestos que realizan las empresas en México es menor comparativamente con países de América Latina y países de la OCDE. Por otro lado, el tiempo que se emplean las empresas mexicanas para el pago de impuestos es menor que el promedio del número de horas que se utilizan por este rubro en América Latina, y mayor que el promedio del resto de los países pertenecientes a la OCDE.

Cuadro 3. Resumen de tasas impositivas y carga administrativa para las empresas en México.

Indicador	México	Latinoamérica y el Caribe	OCDE
Pagos (número por año)	6	30	12
Tiempo (horas por año)	334	369	175
Impuesto a las ganancias (%)	24.1	20.5	16.1
Impuestos laborales y contribuciones (%)	28.2	14.7	23.1
Otros impuestos (%)	1.4	12.1	2.0
Tasa de impuestos total (% de ganancias)	53.7	47.3	41.3

Fuente: Doing Business, 2013: 75.

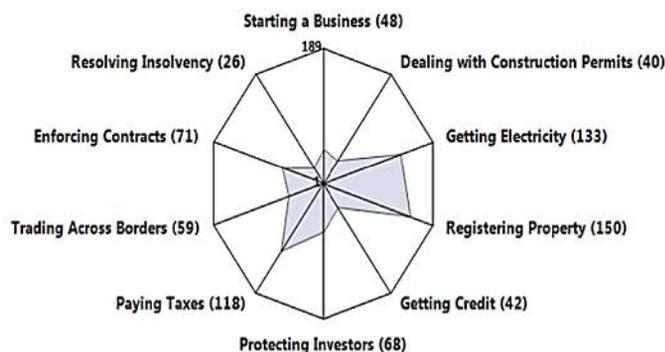
Lo anterior sugiere que el trabajo contable habitual al interior de las empresas no es suficiente para cumplir con el requisito del cálculo de los impuestos, por lo que deben recurrir a horas extras para realizar tal actividad y/o contratar a contadores para realizar tales cálculos, lo que representa mayores costos para las empresas mexicanas. Respecto a los impuestos a las ganancias y los impuestos laborales, éstos resultan comparativamente más altos que en el resto de países de Latinoamérica y la OCDE. Sin embargo, el rubro de otros impuestos, que incluyen impuestos a la propiedad, impuestos sobre dividendos, ganancias de capital, transacciones financieras o pago de tenencia resultan menores en México.

III.- Cómo afecta el pago o no pago de impuestos de las PYMES la obtención de financiamiento público en México.

La tríada informalidad-impuestos-acceso al financiamiento a PYMES en México, expresa una intrincada relación que afecta negativamente la creación, operación y crecimiento de las empresas de esta naturaleza en México. Las altas tasas impositivas a las personas físicas y morales, la complejidad del sistema fiscal y la falta de beneficios fiscales, impactan en el sector empresarial y alientan a la evasión y a la elusión fiscal, paradójicamente (OCDE, 2013; Licona, 2011; Jiménez, 2003; Tapia, 2000). La informalidad de las PYMES es el principal obstáculo para que los bancos aumenten el financiamiento hacia este sector, lo que se refleja en la baja penetración del crédito para este segmento, que en América Latina no rebasa 20 por ciento de la cartera total. En México, de las cerca de 5 millones de PYMES que se estiman están operando, sólo cerca de 1 millón están en la formalidad y pueden ser sujetos de crédito para los bancos [Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), 2013: 41]. Si bien la actividad informal ofrece empleos y puede reducir la exclusión social y económica en el

corto plazo, es un lastre para el crecimiento económico y la generación de empleo en el largo plazo. Esto refleja la falta de acceso al crédito, la capacitación y la protección legal en el sector informal, lo que reduce la capacidad de las empresas informales de invertir e introducir modelos operativos de mejores prácticas (Brandt, 2011: 7). La cultura de informalidad en las empresas impacta la oferta de crédito porque los bancos y las instituciones financieras no están dispuestos a otorgar crédito a aquellas que no cuenten con la documentación adecuada (comprobantes de pagos de impuestos, estados financieros auditados, entre otros). Además, esta cultura puede hacer que las empresas no declaren activos para evitar el pago de impuestos y así reducir su habilidad de utilizarlos como colateral desde el punto de vista de los bancos. Asimismo y con el mismo fin de evasión fiscal, los estados financieros de muchas empresas pueden no reflejar su nivel real de utilidades [Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 2012:12]. Por otra parte, de acuerdo con el Reporte *Doing Business* (2013), elaborado por el Banco Mundial, se reconoce que una de las principales dificultades para hacer negocios en el país es el pago de impuestos, entre otras como el registro de propiedad o el acceso al financiamiento.

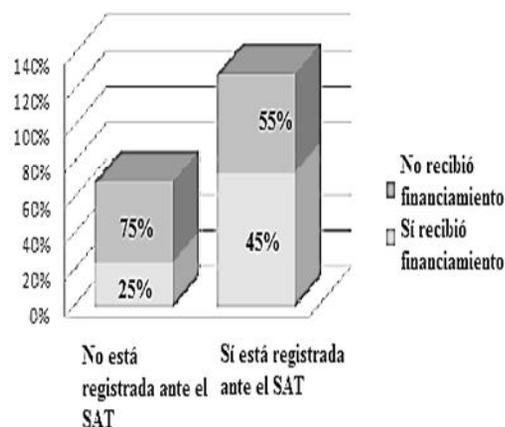
Figura 1. How Mexico ranks on Doing Business topics.



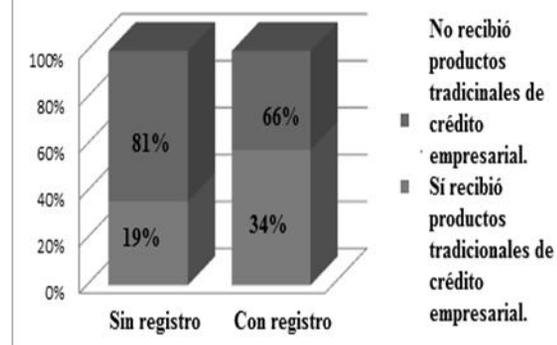
Fuente: Doing Business: Economy Profile Mexico (Banco Mundial, 2013: 8).

Una mayor proporción de empresas formales obtienen financiamiento de intermediarios financieros, en comparación con la fracción de empresas que no se encuentran registradas formalmente. De las empresas que reportan estar registradas en el SAT, 45 por ciento recibe financiamiento de los intermediarios financieros (a través de tarjetas de crédito personales de los dueños, líneas de crédito y/o créditos simples). En contraste, sólo el 25 por ciento de las empresas que dicen no estar registradas, recibieron crédito de dichos intermediarios. Se observa una situación similar para los productos tradicionales de crédito empresarial. En las Figuras 4 y 4.1 se muestran estos resultados. La base para el cálculo de los porcentajes es el número de empresas que no tienen registro ante el SAT (barra izquierda en ambas gráficas) y el número de empresas que sí tienen registro fiscal (barra derecha en ambas gráficas) [Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas (ENAFIN), 2012:31]. Para la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), el acceso al financiamiento es una de las principales dificultades en la región. En países como México, Chile o Brasil se han implementado políticas expansivas de crédito para las PYMES, sin embargo, la falta de ingresos, la informalidad o la falta de transparencia en sus balances aparecen como las principales dificultades de acceso (FELABAN, 2013:10).

Gráfica 4. Registro de PYMES ante el SAT y financiamiento de los intermediarios financieros



Gráfica 4.1 Registro de PYMES ante el SAT y financiamiento con productos tradicionales de crédito empresarial



Fuente: ENAFIN (2012).

La literatura sobre la situación del acceso al financiamiento en México es muy amplia. En la evidencia disponible se coincide en que la cartera de crédito al sector productivo —y en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) — es reducida (Garrido y Prior, 2006; Lecuona, 2009; Suárez, 2010; Pavón, 2010). A pesar de haber mostrado un crecimiento sostenido en términos reales a partir de 2004,

el monto total de la cartera, en relación con el tamaño del total de la economía mexicana, es modesto (la cartera de crédito bancario para empresas representa aproximadamente 7 por ciento del PIB) (Padilla, 2013:8).

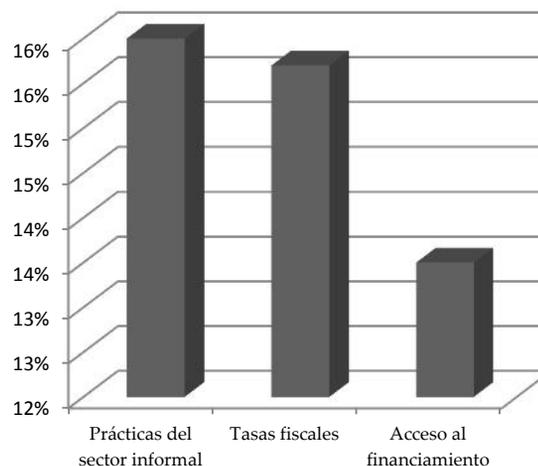
Por otra parte, los costos por falta de información se relacionan con la sobrecarga administrativa para encontrar la documentación adecuada y afectan a la decisión de un banco de evaluar el otorgamiento de crédito. Si la empresa no reunió todos los documentos necesarios para obtener financiamiento, el proceso de revisión de la solicitud de crédito se prolonga y el banco tiene más gastos relacionados con los recursos humanos que siguen y evalúan el proyecto (Lecuona, 2009: 8). Se presentan “asimetrías de información” cuando quien recibe el financiamiento tiene mayor información que el acreedor. Cuando el valor y la calidad de la empresa o proyecto no pueden ser evaluados con precisión, los bancos no tienen garantías del éxito que pudieran tener en el futuro. Sin datos sólidos, el banco no tiene la oportunidad de evaluar objetivamente a esa empresa y se pone en tela de juicio su habilidad para generar utilidades en el mediano y largo plazo.

Las asimetrías de información, generan selección adversa y daño moral (Audretsch, 2009; Stiglitz y Weiss, 1981; Lecuona, 2009). De acuerdo con Bebczuk (2010), el elemento crucial que explica el interés por el crédito a las PYMES es lo que la literatura académica denomina información asimétrica, vale decir, el hecho de que los deudores poseen mayor información y control que sus financistas acerca de los proyectos de inversión, y gozan además de responsabilidad limitada sobre sus deudas impagas. Estas características de los contratos de crédito crean incentivos a ocultar el verdadero riesgo de sus proyectos (selección adversa), a aplicar los fondos a proyectos más riesgosos que los aprobados por el acreedor (riesgo moral) y a declararse falsamente en default. Ante este riesgo de defraudación, los desinformados acreedores reaccionan elevando el costo de los fondos, exigiendo garantías y/o reduciendo el monto y el plazo de los préstamos.

En el extremo, racionan por completo la provisión de crédito. A este inconveniente se le suman los costos de intermediación, que aparecen en el proceso de

transformación del ahorro en crédito por parte del sistema financiero, y que involucra los gastos en recursos humanos, tecnológicos y en activos fijos para desarrollar esta compleja actividad.

Gráfica 6a. Principales obstáculos de la pequeña empresa en México 2013



En el caso particular de las PYMES, ambos problemas (información asimétrica y costos de intermediación) son especialmente acuciantes por la precariedad de sus sistemas legales y contables internos. De allí que una política adecuada de asistencia financiera tiene que internalizar, como ineludible primer paso, las particularidades del típico deudor PYME en cuanto a la disponibilidad de información y la forma en que los intermediarios financieros hacen frente a este reto cuando seleccionan a sus clientes (Bebczuk, 2010: 15).

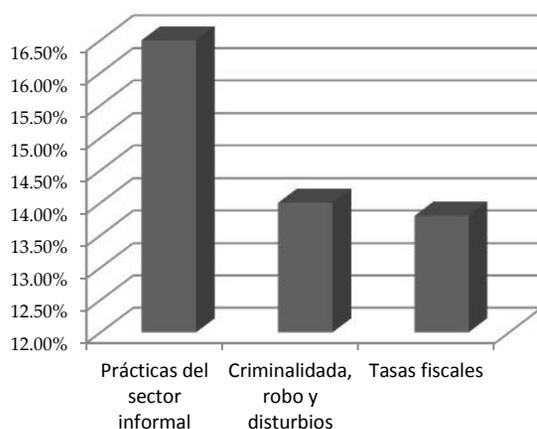
En México, las dificultades de acceso al crédito de las PYMES, se presentan en las gráficas 5 y 6 respectivamente, donde la situación económica general, las altas tasas de interés, el exceso de garantías solicitadas por los intermediarios financieros (entre ellas el pago de impuestos) y la rentabilidad de la propia empresa, entre otros factores, inciden en el otorgamiento del crédito solicitado por estos negocios.



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2012).

Específicamente, las PYMES en México presentaron las siguientes dificultades durante el 2013:

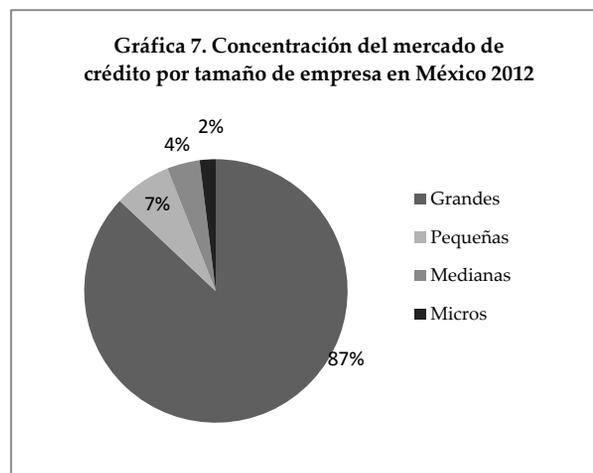
Gráfica 6b. Principales obstáculos de la mediana empresa en México 2013



Fuente: Banco Mundial (2013).

Finalmente, a nivel nacional, las grandes empresas, concentran el 87 por ciento del crédito disponible, en tanto que las PYMES en conjunto utilizan el 11 por ciento y las microempresas el 2 por ciento restante, tal como lo muestra la gráfica 7.

Fuente: Encuesta de la Evaluación Coyuntural del Mercado Crediticio del Banco de México 2012.



CONCLUSIONES

Se concluye que el pago de impuestos para las PYMES en México representa una condición de acceso al financiamiento público. Aquellas empresas que están registradas formalmente ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y pagan sus impuestos en tiempo y forma, además de otros requisitos de carácter financiero o administrativo, presentan mayores posibilidades de acceso y disposición de los recursos financieros, que el segmento de PYMES que no pagan impuestos y que operan de manera informal. Se comprueba entonces la hipótesis originalmente planteada en esta investigación. Por otro lado, el acceso al mercado crediticio es mayor para las grandes empresas en México, a pesar de que este segmento elude y evade impuestos estratégicamente. En contraste, las PYMES que presentan mayor predisposición al pago de

impuestos acceden, las que pueden, con muchas dificultades al financiamiento solicitado. El rechazo de las solicitudes crediticias de las PYMES está estrechamente asociado a tres factores: a) los altos costos de obtener información crediticia, b) información financiera y fiscal inconsistente, c) falta de acceso de información a terceros. Se observa que las políticas financiera y fiscal en México para el caso de las PYMES son contradictorias entre sí: por una parte, la política financiera incentiva y promueve una política expansiva de crédito para las PYMES (“motores de crecimiento económico”), mientras que la política fiscal genera trabas de acceso al mismo al aumentar la carga tributaria a este tipo de negocios, o presentar esquemas de incorporación fiscal confusos y costosos. Esta visión desarticulada ignora de manera flagrante un hecho fundamental: que el crédito da derecho al acceso a las fuentes de riqueza. Por tanto, el crédito juega un papel decisivo al crear poder económico para unos cuantos y no necesariamente poder social para la mayoría. Se presenta entonces un círculo vicioso en la economía: la exclusión financiera conlleva a mayor exclusión social y ésta a mayor exclusión financiera, lo que a la larga genera mayor pobreza, desigualdad y descrédito del Estado como garante del bien social. Se recomienda el diseño de políticas fiscal y financiera acordes a la naturaleza y necesidades propias de este sector, políticas con rostro humano coherentes entre sí, que no olviden su carácter social e incluyente, partiendo de acciones comprometidas y continuas del gobierno en sus tres niveles de actuación, tales como la capacitación fiscal, administrativa y financiera en los negocios, mayores incentivos fiscales, la evaluación y revisión a profundidad del marco normativo en materia fiscal y financiera, la Rendición de Cuentas a la ciudadanía y la asignación eficiente y productiva del gasto público que efectivamente garanticen la sinergia entre el mercado real y financiero para detonar el crecimiento económico del país. Sólo entonces todo tiene sentido.

Referencias

- Ampudia, N. C. (2008). Micro empresa y pobreza, financiamiento y contribución al desarrollo. *Economía Informa*. 55/noviembre-diciembre.
- Audretsch, D. B., Werner, B. y Mahagaonkar, P. (2009). Financial Signalling by Innovative Nascent Entrepreneurs. Recuperado de http://download-v2.springer.com/static/pdf/678/chp%253A10.1007%252F978-1-4419-1228-2_2.pdf?token2=exp=1428430580~acl=%2Fstatic%2Fpdf%2F678%2Fchp%25253A10.1007%25252F978-1-4419-1228-2_2.pdf*~hmac=95941cb163d14baed3a7877dbf1d6d0a8872aff01cc79e72b0a41f2fe4cedeb8 Banco Mundial (2013). *Doing Business 2014. Doing Business in a More Transparent World*. Washington: IFC/Banco Mundial.
- Bebczuck, R. N. (2010). Acceso al financiamiento de las PYMES en la Argentina: estado de situación y propuestas de política. Sección de estudios en desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Brambila, M. (2008). Modelling the informal Economy in Mexico. A Structural Equation Approach, Working papers from Department of Economics, University of Venice “Ca’ Foscari”. Venecia, Italia.
- Brandt, N. (2011). Informality in México. Recuperado de [http:// dx.doi.org/10.1787/5kg3nzlp1vmq-en](http://dx.doi.org/10.1787/5kg3nzlp1vmq-en)
- Comisión Intersecretarial de Política Industrial, CIPI (2002). Observatorio PYME México. Primer reporte de resultados 2002. México, D.F.
- Comisión Mexicana de la Industria de la Construcción, CMIC (2012). Financiamiento y fortalecimiento a MiPyMes. Agenda e incidencia de la industria de la Construcción en México, D.F.
- Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas, ENAFIN (2012). Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). México, D.F.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2012). *Encuesta Nacional a Bancos sobre Financiamiento a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*. México: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Federación Latinoamericana de Bancos, FELABAN (2013). Reporte sobre el Financiamiento a las PYMES en América Latina: retos y desafíos. México, D.F.

- Garrido, C. y Prior, F. (2006). *Bancarización y microfinanzas. Sistemas financieros para las mipymes como un dilema central para el desarrollo económico de México*. México: Porrúa.
- Hernández Montes de Oca, A. (2005). *Evasión Fiscal en México*. México: Universidad Metropolitana de Querétaro. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2007a). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI
- _____(2007b). Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte SCIAN. México, D.F.
- _____(2008). *Encuesta Nacional de Micronegocios*. México: INEGI
- _____(2009). Micro, pequeña, mediana y gran empresa: estratificación de los establecimientos. Censos Económicos 2009. México, D.F.
- _____(2013). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI
- Jiménez Amaráz, M. I. (2003). Causas que provocan la evasión fiscal de las empresas mexicanas. *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle*. Vol.5, número 20, pp. 77-90. México, D.F.
- Lecuona Valenzuela, R. (2009). El financiamiento a las pymes en México, 2000-2007: El papel de la banca del desarrollo, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 207 (LC/L.2997-P), Santiago de Chile.
- Licona Vite, C. (2011). *Estudio sobre la evasión y la elusión fiscales en México*. México: Comité del centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (2013). Temas y políticas clave sobre PYMES y emprendimiento en México. OECD Publishing.
- Padilla Pérez, R. y Fentón Ontañón, R. (2013). Financiamiento de la Banca Comercial para las micro, pequeñas y medianas empresas en México. *Revista CEPAL*. 111.
- Pavón, L. (2010) Financiamiento a las micro y a las PYMES en México (2000-2009). CEPAL. Sección estudios de desarrollo. Santiago de Chile.
- Stiglitz, J.(1989), "Financial markets and development", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 5, N° 4, Oxford University Press, Oxford.
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*. 71/3.
- Suárez Dávila, F. (2010). *La reprivatización bancaria fracasada: Tragedia nacional en 3 actos*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Tapia Tovar, J. (2000). *La evasión fiscal. Causas, efectos y soluciones*. México: Porrúa

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada por el DOF: 10/02/2014. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Código Fiscal de la Federación. Última reforma publicada en el DOF: 14/03/2014. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf>

SITIOS EN INTERNET

Comisión Nacional Bancaria y de Valores
www.cnvb.gob.mx
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público
www.shcp.gob.mx
 Servicio de Administración Tributaria
www.sat.gob.mx

LA INDUSTRIA DEL CALZADO DE TICUL COMO SECTOR ESTRATÉGICO PARA SUSTENTABILIDAD.

Fanny Yolanda Parra Argüello³ y Elsy Verónica Martín Calderón⁴.

Resumen

Dentro del contexto de las actividades productivas que se desarrollan en Yucatán destaca la industria del calzado, donde la mayor participación se concentra en la ciudad de Ticul, que tiene al 40 por ciento de la población total de la comunidad ocupada económicamente en dicha actividad.

La innovación tecnológica y el desarrollo en el entorno social, también es una necesidad primordial, para que una sociedad se transforme en el ámbito económico y ecológico. Es por ello que se ha pensado en un proyecto que pueda diagnosticar y evaluar cómo la industria del calzado de Ticul, puede ser un sector estratégico para el desarrollo sustentable. Para este estudio se tomaron las consideraciones teóricas proporcionadas por los Sistemas Locales de Innovación para la Sustentabilidad (SLIS), donde la innovación tecnológica y el desarrollo sustentable, son dos factores necesarios, para que una sociedad se transforme favorablemente en los ámbitos socioeconómico y ecológico. Una de las estrategias metodológicas que considera a estos importantes factores es la de los sistemas locales de innovación para la sustentabilidad como se había mencionado anteriormente.

Palabras clave: sustentabilidad, calzado y desarrollo

1. Los sistemas locales de innovación

La innovación es entendida como la generación de cambios o novedades de cierta relevancia, tiene lugar desde siempre en todas las esferas del quehacer humano (Arocena y Sutz, 2003). Uno de los factores del crecimiento económico es la innovación tecnológica, afirmado por Schumpeter (1997), resultado de la generación de productos, servicios y procesos que impactan al mercado.

Los procesos de innovación puede ser caracterizados como un conjunto de actividades orientadas a la resolución de cierto tipo de problemas prácticos, esta caracterización lo lleva a calificarse como sistémico, por lo que se le atribuyó un enfoque o marco conceptual a dichos sistemas. Para Edquist y Hommen (1998), dicho enfoque presenta una serie de aspectos relevantes:

- Pone en el centro de la atención a los procesos de aprendizaje, vinculando la innovación con la producción de conocimiento nuevo,
- Adopta una perspectiva holística e interdisciplinaria, abarcando no sólo lo económico sino lo político y lo cultural,
- Utiliza perspectivas históricas, para tomar en cuenta que los procesos de innovación con llevan retroalimentaciones entre diversos factores,
- No busca definir un sistema óptimo expresado en términos abstractos sino comparar sistemas existentes,
- Enfatiza la interdependencia y las interacciones, ya que las relaciones entre sus actores influyen en los procesos de innovación,
- Atiende tanto a la tecnología como a las transformaciones organizativas,

³ Profesora de Tiempo Completo del Instituto Tecnológico Superior del Sur del Estado de Yucatán. E mail: abril_3080@hotmail.com Tel. 9979738180

⁴ Profesora del Instituto Tecnológico Superior del Sur del Estado de Yucatán. E mail: elsymartin@hotmail.com Tel. 997 1145151

- Destaca el papel central de las reglas, normas y leyes como forma de entender las influencias sociales en el comportamiento innovativo.

La definición más formal de los sistemas de innovación la proporciona Arocena y Sutz (2003):

“Conjunto constituido por las organizaciones, las instituciones, las interacciones entre distintos actores colectivos y las dinámicas sociales generales que mayor incidencia tienen en las capacidades disponibles para la investigación, el desarrollo experimental, la innovación tecnológica y la difusión de los avances técnico-productivo”.

Por otro lado, Freeman (1987) citado por Arocena y Sutz (2003) señala una serie de características para calificar a los sistemas de innovación como “nacionales”: plantearse el objetivo nacional de fortalecer por todos los medios las capacidades endógenas de investigación y desarrollo (I+D); la utilización de la prospectiva tecnológica como orientación para la toma de decisiones en las políticas industriales y tecnológicas; la asunción, por parte del Estado, del papel de articulador entre diversos actores, en particular las empresas, de modo que dicha orientación fuera llevada a la práctica.

Los aspectos que adquieren buena parte de su especificidad dentro de marcos nacionales son: los sistemas educativos, los sistemas de investigación, la articulación de ambos con los sistemas productivos, los sistemas de regulación, entre los que destacan los derechos de propiedad intelectual, las formas de participación ciudadana en las tomas de decisiones relacionadas con la ciencia y la tecnología.

Aunque el concepto de los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) es clave para entender el proceso de cambio tecnológico sobre todo en los países industrializados, al centrarse en las necesidades de las empresas su utilidad para el diseño e implementación de políticas públicas de fomento tecnológico, queda más bien limitado en el caso de los países en desarrollo, ya que no aclara cómo tal concepto pueda fomentar

innovaciones tecnológicas orientadas a la solución de los graves problemas sociales de estos países.

Sarmiento (2004) propone la idea del SLIS, como aquel conjunto de instituciones -empresas, centros de investigación, bancos, oficinas de gobierno y demás organizaciones-, cuya participación es necesaria para la promoción del desarrollo de la innovación, adaptación e importación selectiva de tecnología, tendiente al Desarrollo Sustentable en una entidad geopolítica dentro de un país. Esta idea permitiría incorporar en el análisis, las particularidades sociales, económicas y ambientales existentes en el ámbito local, que no son consideradas en el concepto de SNI. Además, parece ser relativamente más fácil lograr la coordinación de los esfuerzos requeridos en un espacio más pequeño, con un menor número de participantes, con mayor conocimiento entre ellos, y con mayor posibilidad de establecer relaciones personales, todo lo cual caracteriza al ámbito local, que hacer lo mismo en un espacio nacional. La tarea de motivar la constitución de un sistema de esta naturaleza, recae en el gobierno, particularmente en el local, como líder natural de la sociedad, y quien tendría que considerar y poner en marcha los instrumentos políticos, regulatorios, económicos, e institucionales que incentiven a los agentes económicos y sociales a establecer las redes de relaciones que den vida al sistema.

Estos conceptos permiten pensar que industria del calzado de Ticul, es uno de los sectores estratégicos para la sustentabilidad, ya que se trata de una industria local.

2. Desarrollo regional sustentable

Iniciaremos hablando del desarrollo, una noción general del mismo es la que señala Morin (1980), cuando afirma que el desarrollo, tiende por completo hacia la construcción de un futuro inédito, pero que en la actualidad se está padeciendo una crisis, que se reconoce por un progreso de la incertidumbre, una regresión de la predictibilidad. Aquel futuro que se pretendía integrar armoniosamente, las nociones de crecimiento, expansión, libertad, felicidad, equilibrio, etc., se volvió problemático y esas nociones entran en antagonismo; lo que se afirmaba con certeza se vuelve incierto. Una de las

declaraciones muy fuertes, pero acertadas, es la de Morin cuando afirma que “la sociedad moderna no puede desarrollarse sin transformarse radicalmente”.

Otro concepto por abarcar, igual de importante que el primero, es el de región. Este analiza y valora los recursos con que cuenta la humanidad y postula su conversación mediante su explotación racional. Se habla de ciencia regional cuyo objetivo según Miguel (2004) es propiciar la felicidad y elevar la calidad de vida humana preservando la armonía, la diversidad social y natural de las regiones; en otras palabras, su finalidad es el bienestar de la humanidad, a través del logro de la relación armoniosa en lo social y natural de las regiones que la cobijan.

De aquí la importancia de generar una política de desarrollo regional como bien menciona Calva (2007). Las disparidades espaciales en el desarrollo económico y social se mantienen y profundizan por la ausencia de una *política de desarrollo regional*, es decir de una *estrategia integral* orientada a corregir las profundas asimetrías espaciales en las condiciones económicas, sociales y culturales para el acceso de las poblaciones a niveles de ingreso y bienestar por encima de la línea de la pobreza. Una estrategia integral de desarrollo regional, orientada a corregir las asimetrías socioeconómicas territoriales debe articular las políticas de desarrollo general (especialmente las de educación, nutrición, salud, vivienda e infraestructura residencial), así como políticas federales de fomento económico (industrial, agrícola, energético, infraestructura de transporte, etc.), las cuales deben contemplar la participación de las regiones en su diseño y supervisión y no sólo en su ejecución.

Por otro lado, la degradación ambiental es una realidad cuyas expresiones se encuentran en prácticamente todas las regiones, alcanzando en muchas de ellas signos de gravedad que afectan las potencialidades del desarrollo económico nacional y la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos. Por ello, se requiere un desarrollo económico equitativo y ambientalmente sustentable, viable para modificar las relaciones de poder a favor de los intereses nacionales presentes y de las generaciones futuras (Calva, 2007).

Ante el panorama no alentador del medio ambiente y de esa crisis del desarrollo percibido hasta nuestros días, se hace necesario interrelacionar el desarrollo, región y sustentabilidad en la industria. Clara oportunidad para aportar nuestra semilla hacia un desarrollo regional sustentable, empezando por considerar y reflexionar acerca de todas estas teorías y puntos de vista de autores conocedores del tema. Es importante aclarar que todas estas perspectivas son el punto de partida para analizar la situación actual de la industria del calzado de Ticul, Yucatán.

3. Consideraciones metodológicas

Para el estudio del caso planteado, fue importante conjugar dos enfoques metodológicos para medir el desempeño de dicha actividad zapatera:

1. Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios (Sepúlveda, 2008)
2. Metodología sistémica, basada en la teoría de los orientadores (Bossel, 1999)

Como resultado de la conjugación metodológica para caracterizar el tema se utilizaron dos tipos de fuentes de información, en donde se aplicaron dos instrumentos de consulta, los cuales son un cuestionario guiado de 16 preguntas de opción múltiple el cual fue respondido por representantes de las unidades producción o dueños de las mismas y un diagrama multidimensional. En el cuestionario se obtuvo la información siguiente:

- Aspectos Económicos: en este apartado se buscó medir el impacto que tiene la actividad zapatera en los siguientes indicadores: producción (A), salarios (B) e inversión de infraestructura y equipos (C).
- Actividades de Innovación: los aspectos que son detonantes básicos para la innovación son aquellos relacionados con la investigación y desarrollo (D) y la capacitación, dichos temas fueron evaluados en este rubro.

- Relaciones con instituciones públicas y privadas: dentro de este apartado se obtuvo información relacionada con la vinculación (F) y la apertura con las instituciones gubernamentales, es decir, el grado de relación que tienen las zapaterías con dichas instituciones.
- Aspectos Ambientales, donde se consideraron principalmente las regulaciones ambientales en materia del manejo de los residuos y la cantidad que las zapaterías generan (G).

Con los indicadores anteriores se elaboró el diagrama multidimensional, que utiliza una escala que va de 0 a 1 y se definieron los intervalos de valores para comparar los resultados obtenidos, los cuales otorgan un estado para cada intervalo que califica a los parámetros obtenidos. Estos intervalos y estados son:

- De 0 hasta 0.2 = colapso
- De cualquier número mayor a 0.2 hasta 0.4= crítico
- De cualquier número mayor a 0.4 hasta 0.6= inestable
- De cualquier número mayor a 0.6 hasta 0.8= estable
- De cualquier número mayor a 0.8 hasta 1.0= óptimo

El comportamiento de estos índices darán el grado de sustentabilidad, entre más se acerquen a 1, se calificarán con mayor intensidad hacia la sustentabilidad y viceversa (Salgado y Flores: 2009).

4. La industria del calzado como sector estratégico

4.1 Dinámica socioeconómica de la industria del calzado de Ticul.

La población económicamente activa (PEA) del municipio de Ticul se distribuye en 21.2 por ciento en el sector primario, 41.6 por ciento en el sector secundario,

35.6 por ciento en el terciario y un 2 por ciento es no especificado. Lo anterior significa que cerca de la mitad de la población económicamente activa se emplea en el sector secundario, (según el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable) conformado por la alfarería y la fabricación artesanal de calzado.

Las principales actividades productivas consideradas por sector productivo son:

- ✓ Sector primario: la citricultura, fruticultura, apicultura, ganadería, horticultura y maíz.
- ✓ Sector secundario: la alfarería y la fabricación del calzado.
- ✓ Sector terciario: los servicios turísticos, como restaurantes y hoteles.

La actividad secundaria es la que tiene una mayor influencia en la ciudad entre ellos destaca la fabricación del calzado, ya que el personal ocupado en esta actividad es del 58 por ciento como se aprecia en la gráfica 1.

Gráfica 1. Personal Ocupado en la Industria Manufacturera de Ticul, Yucatán.



La ciudad de Ticul es muy famosa por sus trabajos de calzado, ya que en casi toda la ciudad podremos encontrar talleres donde el calzado para dama,

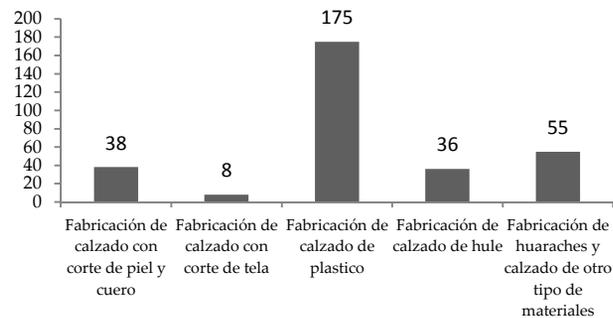
caballeros y niños es realizado prácticamente de forma artesanal y con una excelente calidad. En su mayoría las empresas utilizan materiales sintéticos similares al cuero y en algunos modelos se usa el cuero como material principal.

Según el INEGI (2010), la industria del calzado de Ticul, Yucatán, se encuentra estructurada de la siguiente manera:

- Fabricación de calzado con corte de piel y cuero.
- Fabricación de calzado con corte de tela.
- Fabricación de calzado de plástico.
- Fabricación de calzado de hule.
- Fabricación de huaraches y calzado de otro tipo de materiales.

Para 2010 se registraron 312 unidades económicas dedicadas a la industria, de los cuales la fabricación de calzado de plástico es la que registró más unidades, como se aprecia en la gráfica 2. Cabe mencionar que para el 2008, INEGI consignó 162 unidades dedicadas a la industria del calzado, por lo que para 2010 dicha cantidad se había duplicado.

Gráfica 2. Unidades económicas dedicadas a la fabricación de calzado de Ticul

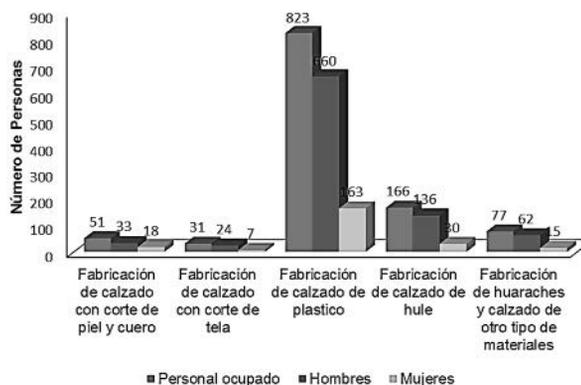


Fuente; INEGI, 2010

La industria del calzado es una de las actividades que genera más empleos en la ciudad de Ticul, ya que en

promedio cada fábrica emplea entre 6 y 39 empleados, en los cuales su nivel de escolaridad abarca desde estudios de primaria hasta licenciatura. En total se tiene a 1148 personas ocupadas en el sector del calzado y su distribución entre hombres y mujeres se puede apreciar en la gráfica 3. Las fábricas estudiadas presentaron poca antigüedad, ya que solamente una tiene 32 años de haberse creado, lo que lleva a suponer que la mayoría de

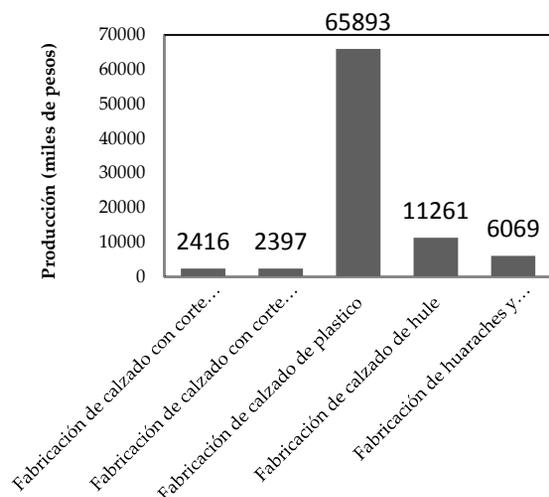
Figura 3. Personal Ocupado en la Industria del Calzado de Ticul (INEGI, 2010).



las empresas son jóvenes.

Por otro lado, la producción que generan las fábricas es notoria, ya que en el 2010 se registró una producción bruta total de \$ 88,036,000, como se aprecia en la gráfica 4, donde claramente se puede ver que la fabricación de calzado de plástico es aquel que genera más producción.

Gráfica 4. Producción Bruta Total de la Industria del Calzado de Ticul (INEGI, 2010).



La situación socioeconómica de la industria del calzado es un indicador para que las autoridades locales, estatales y federales, presten una mayor atención a este sector productivo, ya que se necesitan cambios a favor del desarrollo económico y seguir contribuyendo a la generación de empleos, a través del mejoramiento de la fabricación y comercialización del calzado en la región, para lograr una mayor aportación de esta actividad al producto interno bruto y al bienestar de la localidad.

4.2 Innovación en el sector del calzado de Ticul

En materia de innovación en la industria se pudo notar ciertos avances que a continuación se enlistan:

- Las fábricas se han modernizado en cuanto a la adopción de slogans, diseño de marcas y una novedosa presentación del producto, dejando atrás a las cajas blancas y simples que no

aportaban una buena presentación para el producto.

- Solamente una fábrica ha invertido en investigación y desarrollo en los últimos tres años, con un monto de \$700,000 para la renovación o reemplazo de sus equipos, cuyos resultados fueron la creación de procesos nuevos y productos nuevos.
- Aproximadamente el 60 por ciento de los propietarios de las fábricas nunca ha tomado cursos para mejorar su negocio. El resto sí ha recibido capacitación tecnológica en temas como habilidades administrativas, tecnologías de información, seguridad industrial y control de calidad.
- Lamentablemente el 84 por ciento de las fábricas no han invertido en los últimos tres años en innovación tecnológica, el resto lo ha implementado con la finalidad de agilizar su producción, adquiriendo maquinaria nueva.
- Únicamente tres fábricas han invertido en consultorías en los últimos tres años, que van desde los \$3,000 hasta los \$7,000 en áreas de aplicación tales como producción, organización del sistema productivo, diseño de productos, comercialización y distribución.
- En cuanto a las formas de distribución y mercadeo de sus productos hay un notorio avance, ya que el 70 por ciento de las fábricas experimentan un cambio, debido a que distribuyen en otras partes de la República como Campeche, Tabasco, Quintana Roo, cuando antes solamente lo hacían en el Estado.

4.3 Vinculación de la industria del calzado con instituciones públicas o privadas

Entre las instituciones privadas que se estudiaron fueron las cámaras: Cámara Nacional de la Industria del Calzado (CANAICAL) y Cámara Nacional de Comercio (CANACO), ambas tienen sedes locales en la ciudad de Ticul. Dichas cámaras tienen una contribución importante en las fábricas de calzado, ya que funcionan como intermediarias para que los empresarios reciban

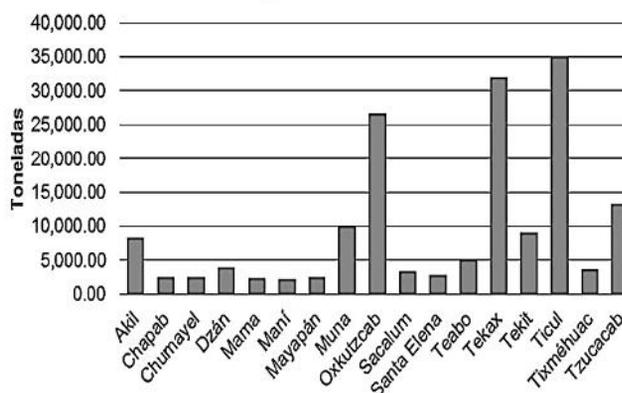
los apoyos económicos, programas de capacitación, asesoría legal y jurídica, aunque lamentablemente solamente el 13 por ciento del total de las fábricas que se encuentran en la ciudad, se encuentran afiliadas a las mismas. Lo que nos permite afirmar que existe una renuencia por parte de los empresarios a pertenecer o afiliarse a ellas.

Uno de los gestores importantes en los Sistemas de Innovación es el gobierno, pero si aterrizamos a lo local de los sistemas, en el caso de la industria del calzado dicha gestión le corresponde al presidente municipal, es por ello que se contempló analizar la opinión de dicho actor. Entre sus consideraciones sobresalen que la industria del calzado y la cerámica, son dos actividades muy importantes para la economía de la localidad de Ticul. Asimismo, argumentó que el principal obstáculo que pudo observar durante su gestión es que la política en vez de converger entre las autoridades tanto estatal como federal y municipal divergían, ya que por ser de un partido opositor, se le presentaron demasiadas dificultades con los dirigentes locales, como los presidentes de las cámaras, de igual manera con los directores de las escuelas superiores localizadas en Ticul. Con la entrevista de la autoridad pública se pudo constatar que las políticas públicas no están enfocadas al mejoramiento de la industria, ni mucho menos a favor del ambiente, ya que no existe ningún programa estatal o local que apoye a la industria del calzado para minimizar sus residuos o sobre cómo tratarlos.

Otro de los organismos entrevistados fue a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA), organismo que se enfoca a la gestión de programas en beneficio de un desarrollo sustentable, para el saneamiento ambiental y manejo de cuencas. Desde la perspectiva de esta secretaría, las fábricas del calzado localizadas en Ticul, solamente generan residuos especiales o comunes, es decir, como “residuos no peligrosos, urbanos comunes o especiales”.

De acuerdo con la gráfica 5, Ticul es el municipio de la región sur, que generó más residuos sólidos en el año 2009, que en su totalidad no son controlados como reporta la SEDUMA. Lamentablemente no existe algún vínculo con el sector del calzado, ya que ellos no tratan con las fábricas de calzado, la vinculación que ellos tienen es con la autoridad municipal, a los que asesoran, y les realizan algunas visitas de campo, pero únicamente en el basurero municipal.

Gráfica 5.
Generación de residuos sólidos en el año 2009 en la región sur según la SEDUMA



El papel de los centros de investigación o de las instituciones académicas dedicadas a la generación de conocimientos es fundamental para el mejoramiento del sector productivo en materia de innovación, ciencia, tecnología y competitividad. No existe alguna institución académica que se dedique a desarrollar investigación para favorecer a la industria del calzado a pesar de las potencialidades que puedan presentar dichas instituciones como lo son el Instituto Tecnológico Superior del Sur del Estado de Yucatán (ITSSY) y la Universidad Tecnológica Regional de Tekax (UTR), las cuales son las únicas ubicadas en la región, por lo que se encuentran cerca de la industria del calzado.

Por otro lado, existen instituciones públicas que ofrecen apoyo a las fábricas del calzado como la Secretaría de Fomento Económico (SEFOE), que tiene como objetivo dotar a los productores de calzado del

estado de Yucatán de una plataforma de mercado que les permita mejorar los ingresos y las condiciones de trabajo con el objeto de fomentar el desarrollo, posicionamiento, viabilidad y productividad de la industria del calzado; integrar a los proveedores de calzado del estado de Yucatán en una cadena productiva que permita desarrollar el mercado de dicha industria. Actualmente el único programa que se encuentra vigente y fue creado en 2007, es llamado “Pasos que dejan huella”. El programa consiste en crear convenios en periodos de un año con algunos productores, que en la mayoría de los casos el departamento de Fomento al Sector del Calzado, les proveen de materia prima y materiales, por lo que los fabricantes funcionan como maquilas.

En resume, se suma una evidencia más de que la industria del calzado no tiene ninguna vinculación con instituciones públicas encargadas de la protección del medio ambiente.

4.4 Desempeño ambiental de la industria del calzado

La contaminación resultante de los procesos productivos e industriales ha sido una de las problemáticas más relevantes en estos últimos años, por las repercusiones ambientales que ocasionan aquellos.

Según las autoridades entrevistadas no existen ninguna política ambiental enfocada a la industria zapatera, de igual manera todos los empresarios, propietarios de las fábricas argumentan no contar con alguna política referente al medio ambiente. Por lo tanto, se carecen de compromisos para cumplir con regulaciones o mejoras a favor del medio ambiente.

Los residuos principales que se generan dentro de las fábricas se pueden clasificar como peligrosos y comunes, que a su vez se proporciona sus componentes en la tabla 1, de acuerdo con la opinión de los propios empresarios. Cabe señalar que solamente 8 empresarios, es decir, el 36 por ciento del total de los empresarios tienen como destino o disposición final de sus residuos el basurero municipal, por lo que no todos los fabricantes cumplen con esta regulación. El 64 por ciento restante, no respondieron acerca de la disposición final de sus residuos.

Tabla 1. Clasificación de los residuos generados por la Industria del Calzado.

Residuos Peligrosos	Residuos Comunes	Disposición Final
<ul style="list-style-type: none"> • Pegamento • Solventes (otros) • Adhesivos (varios) • Gasolina • Thiner 	<ul style="list-style-type: none"> • Material Sintético • Hule • Cuero • Cartón • Latas • Botes 	asurero Municipal (Tiradero a cielo abierto).

5. Conclusiones

Aunque se han evidenciado avances importantes, en la situación actual de la industria del calzado de Ticul, en cuanto a su dinámica socioeconómica, se tiene un bajo desarrollo tecnológico y sustentable. Podríamos decir que por tratarse de una actividad que desempeñan las micros y pequeñas empresas, esto hace a que no adopten las tecnologías existentes, ya que solo perduran en el mercado 3 a 10 años sin consolidarse (una característica común de las MYPES).

El análisis del sector productivo del Calzado desde la perspectiva de los SLIS, ha contribuido a reflexionar acerca de los roles que podría jugar la ciencia y la tecnología en el desarrollo de la industria del calzado de Ticul.

En cuanto a los problemas de la innovación, el medio ambiente y el desarrollo sustentable en la industria del calzado de Ticul, podemos concluir que a pesar de su importancia local, esta industria carece de una clara y relevante política de desarrollo y de compromiso con la sustentabilidad, por parte de los productores, las autoridades y de igual manera las instituciones académicas y privadas, quienes no le prestan la adecuada atención a esta problemática, ya que no hay incentivos para desarrollar proyectos que alientan a la innovación y al desarrollo tecnológico sustentable de tal industria.

Por otro lado, es indispensable invertir en investigación y desarrollo para la mejora de sus procesos y dejar de tener una dependencia de la actividad artesanal, como por ejemplo, en la actualidad los zapateros realizan trabajos manualmente como el cortar

el material sintético, ensamblar la suela con el material sintético o cuero, actividad que puede ser sustituida por una maquina cortadora y ensambladora. Hace falta realizar estudios más detallados sobre los procesos productivos que realizan las fábricas para mejorar tales procesos, que incluso deberían redistribuir sus áreas, ya que se aprecia una desorganización y desorden, con la finalidad de optimizar sus procesos.

Es recomendable, que las instituciones académicas existentes se dediquen a la generación de conocimientos, a desarrollar proyectos orientados hacia el mejoramiento del sector productivo del calzado en materia de innovación, ciencia, tecnología, competitividad y sustentabilidad.

Cabe aclarar que el presente trabajo presenta resultados preliminares, ya que falta desarrollar otras consideraciones metodológicas y profundizar en temas como aspectos ambientales y acerca del desempeño de cada una de las fábricas.

6.-Bibliografía

- Arocena R. y Sutz, J. (2001). La universidad Latinoamericana del Futuro: Tendencias-Escenarios-Alternativas. Capítulo 3: Nuevo papel del saber y transformaciones académicas. Recuperado de <http://www.oei.es/salactsi/sutzarocena01.htm>
- _____(2003). Subdesarrollo e Innovación Cambridge University Press y Organización de Estados Iberoamericanos, Madrid.
- Calva, J.L. (Coord.) (2007). Políticas de desarrollo regional, agenda para el desarrollo vol. 13. Alba Vega, C. *Globalización y desarrollo regional en México*. México: Porrúa.
- Calvo Moscoso, V. F. de (1999). Evaluación de la sustentabilidad de los sistemas productivos agrícolas del N.O. Argentino. Recuperado de <ftp://ftp.cgiar.org/cip/CIP-QUITO/Jorge%20Andrade/Literatura%20SAS-M/INDICADORES%20DE%20SOSTE/evaluacion%20de%20la%20sustentabilidad%20de%20los%20sistemas%20productivos%20agricolas%20del%20N.O.%20Argentino.pdf>
- Instituto Nacional de Geografía e Informática. (2010). Resultados del último Censo Económico. Programa SAIC 6.0 (Sistema Automatizado de Información Censal).
- Mendizábal, G., Gómez, F. y Moñux, D. (2003). Desarrollo de una guía de evaluación de impacto social para proyectos de I+D+I. *Revista Iberoamericana de CTS+I*, N° 5, Ene – Abr.
- Miguel Velasco, A. (2004). *Ciencia Regional. Principios de economía y desarrollo*. Oaxaca: CONACYT, ITO, DGTI.
- Morín, E. (1980) El desarrollo de la crisis del desarrollo. Attali, J., Castoriadis, C., Domenach, J-M., Massé, P. y Morin; E. *El mito del desarrollo*. Barcelona: Kairós.
- Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012. Gobierno del Estado. Decreto Número 59.
- Sarmiento F. (2004), *Industria manufacturera mexicana y medio ambiente en los 1990s. Situación de la industria productora de equipos para el agua*, Tesis Doctoral, UNAM, México.
- SEDUMA (Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente. Programa Especial de Prevención y Gestión Integral de Residuos. 2009-2012. Publicado el jueves 31 de enero de 2008. Núm. 31033.
- Sepúlveda, S. (2008). *Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios*. San José, Costa Rica: IICA.
- Schumpeter, J. (1997). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. (Comp.) (1991). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

CARACTERIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN OTHÓN P. BLANCO, QUINTANA ROO, 2013.

Dra. Crucita Aurora Ken

Resumen.

La nueva gestión pública se fundamenta en la participación ciudadana. Es en el nivel local donde esta participación se concreta, razón por la que la gestión pública municipal ha tomado importancia. Sin embargo, existen ciertas características con las que debe cumplir los habitantes en general, para que su participación en la toma de decisiones gubernamentales sea útil, provocando la eficiencia y efectividad de las acciones de gobierno. La ciudadanía, como acompañante del gobierno en la tarea común de gobernar se convierte en corresponsable del desarrollo local. Con frecuencia se relaciona el nivel de educación con el grado de participación ciudadana. Esto porque a mayor preparación se adquiere más conocimiento sobre el entorno político, económico y social del entorno, haciendo que la participación en las decisiones se tomen con mayor información. Lo contrario podría llevar a malas decisiones y por consiguiente desperdicio de recursos. Esta ponencia intenta compartir la experiencia de la participación ciudadana en Othón P. Blanco y su relación con el nivel de estudio. Trata de señalar consecuencias para la gestión pública municipal a partir de las características de la ciudadanía otñoñense.

Palabras Claves: gestión pública municipal, desarrollo local, presupuesto participativo municipal

La nueva gestión pública (NGP) y la participación ciudadana

La gestión pública incluye las actividades de seguimiento, control, monitoreo y administración que realiza el administrador público con el fin de cumplir las tareas propuestas, determinar los adelantos, avances y progresos de los procesos administrativos que le permiten cumplir de la mejor manera las funciones que le ha encomendado la comunidad. La gestión comprende desde las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos. Dentro de la nueva gestión pública (NGP), especial atención se imprime en la forma de administrar con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que le han sido conferidos. Las herramientas de la gestión pública

son: El Plan de Desarrollo Nacional, El Plan de Desarrollo Estatal, El Programa de Desarrollo Municipal, El Plan de Ordenamiento Territorial, el presupuesto y las políticas públicas, todas diseñadas en coordinación.

Se entiende la gestión pública, entonces, como la parte de la acción, de la implementación de las políticas de desarrollo (Silva, 2003) que de manera integral, conducen a la mejoría del nivel de vida de los habitantes del municipio y por lógica regional, de los habitantes del estado. La NGP concierne a la población y al gobierno en las cuestiones públicas que pone énfasis en la participación ciudadana. Según Durán (1999) citado por Cabrero (2006:19) "la acción pública no se determina por un actor en particular, sino más bien se construye colectivamente". Durán considera la acción pública como un recurso necesario para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. Gobernar, para este autor, es conducir

la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no sólo se reduce a la acción de los gobiernos, de hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo.

La participación es un proceso en el que distintos sujetos (individuales o colectivos), en función de sus respectivos intereses, racionalidades, discursos y recursos, intervienen directamente, o por medio de sus representantes, en la marcha de la vida colectiva, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política, y, por esa vía, acceder a bienes y servicios específicos y/o incidir en las decisiones acerca de la distribución de los mismos (Velásquez, 2012: 356).

La práctica de la participación ciudadana exige un cambio en la cultura tanto del que gobierna como del gobernado, un cambio que indica un nivel elevado de cultura política y de gestión donde se entienda que el gobierno eficiente es el resultado de la responsabilidad ética y social. Por lo mismo “la participación ciudadana ha tenido problemas para introducirse de manera efectiva en la gestión pública municipal a través de las políticas públicas para inducir el desarrollo local. Una razón de esta dificultad se le atribuye a que la administración pública en México es tradicional, “en donde predomina el control y el énfasis en la autoridad gubernamental” (Ramos, 2007:35).

La participación ciudadana tiene que rebasar, en la ideología de las autoridades políticas, el concepto de receptores agradecidos de los apoyos monetarios y en especie que les asigna el gobierno. De ser una masa pasiva, a despertar y convertirse en agentes activos, proactivos y garantes de su propio desarrollo. De esperar a que se les gestione programas y proyectos asistenciales a convertirse en acompañantes del gobierno en los procesos de planeación y diseño de políticas públicas a través de relaciones de autogestión y cogestión de su propio desarrollo. Para Ramos (2007:39) “La administración pública en países como México tiene pendiente adoptar un enfoque en el cual el ciudadano deje de ser un objeto y destinatario de la acción de

gobierno para convertirse en un sujeto activo que interviene en el planteamiento y solución de los problemas sociales”. La participación ciudadana tiene de manera intrínseca los valores de su ciudadanía. No olvidemos que esto incluye a las autoridades, puesto que ellos también son un extracto de esa misma sociedad, pero como nos advierte Ramos García (2007:37) “en otros casos, las propias organizaciones civiles reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional (corrupta, clientelar, paternalista, etc.), con lo cual, en ambos sentidos (gubernamental y social), no es posible promover una gestión asociada efectiva en materia de desarrollo local”.

La cultura de gestión y la cultura política determinan los valores esenciales de un gobierno democrático, valores importantes para que la gestión pública promueva el desarrollo, valores que son fundamentales que establecen la calidad de las instituciones de gobierno. Sin embargo, “la cultura política no ha cambiado aunque se hayan introducido innovaciones en el gobierno, los valores tradicionales del ejercicio de la responsabilidad pública, como es el servir y atender las demandas sociales, no existen o se ven marginados a causa de la ineptitud, corrupción, nepotismo, ineficiencia y falta de transparencia de los funcionarios” (Ramos, 2007:39). A mayor calidad de las instituciones públicas, mayor rendimiento económico de las finanzas públicas. La calidad de la gestión e instituciones públicas, tiene que ver con el arraigo, con la apreciación de lo nuestro, de nuestros recursos físicos y humanos, arraigo que se debe traducir en la priorización del desarrollo endógeno, local y regional.

Para el desarrollo endógeno, local y regional, la NGP es relevante porque permite, entre otras cosas: 1. la participación ciudadana en los procesos de la administración pública; 2. la aplicación de la eficiencia, eficacia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos; 3. el establecimiento de prácticas de rendición de cuentas y de transparencia en la toma de decisiones de las autoridades de la administración pública; 4. la continua formación y capacitación del recurso humano que labora en la administración pública; y 5. La descentralización porque todo lo anterior conduce a un

papel más activo del Estado y de la sociedad civil en el proceso de desarrollo. En la NGP se redefine la utilización de instrumentos públicos como el presupuesto y las políticas públicas, dado que son vías por las cuales se puede alcanzar el desarrollo. En la elaboración, ejecución, control y evaluación de estos instrumentos, juegan un papel muy importante la sociedad civil a través de la participación ciudadana. Según Álvarez y Castro (2000), la participación ciudadana directa pone énfasis en la resolución de problemas locales con participación pública. Para ello se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el gobierno y la población local para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se requieren resolver.

Desarrollo Local y la gestión pública municipal

La importancia del desarrollo local se basa en el papel protagónico que se les asigna a los ciudadanos integrantes de los espacios locales, dado que a ellos van dirigidos los programas y proyectos de desarrollo. Este papel se traduce en la asunción, de parte de la ciudadanía, de la importancia de su participación en la detección de oportunidades, en el diseño y en la toma de decisiones concernientes al desarrollo, complementado todo lo anterior con la sensibilización de parte de los agentes de la administración pública en cuanto a la responsabilidad que conlleva el formular políticas de desarrollo. El desarrollo local, se define como “aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad local” (Pérez y Carrillo, 2000: 48).

La participación social constituye en mayor medida un elemento de la gestión pública municipal donde observamos mayor desarrollo de cierto sentido de solidaridad al interior de los comités de trabajo, pero también en la relación entre gobierno local y organización ciudadana; esto es así a partir de cierto

recurso de cooperación colectiva que posibilita la acción pública en una suerte de acción conjunta entre gobierno y sociedad, lo cual implica compartir los éxitos y los fracasos en el proceso de cogestión, es decir, corresponsabilidad. (Vázquez, 2005:210)

Hay que dejar a tras los programas y proyectos asistenciales puesto que estos no conllevan a la eliminación de la pobreza al no conducir productivamente hacia el desarrollo. Según Vázquez (2005:211) “el modelo de ciudadanía asistida instrumental se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social y puede conocerse más recientemente en las formulaciones de autores como Friedrich von Hayek y Milton Friedman. Es la concepción hegemónica asociada a los ajustes económicos y modelos de apertura económica predominante hoy en México, de ahí que en esta tradición la gestión pública es un mero instrumento y la participación ciudadana es reducida a una lógica costo-beneficio, medios-fines, a una mera visión instrumental”. Como complemento a lo anterior, Tapia y Campos (1998) señalan que la determinación de las necesidades y de los bienes públicos no depende solamente de la intervención estatal o del mercado, sino del entendimiento y la participación de la sociedad.

Los problemas de incentivos para la participación ciudadana se relacionan con la eficiencia del Estado, que en algunos casos está cuestionada cuando se aprueban proyectos que son de interés políticos electorales y no de beneficio para la sociedad en general, por ejemplo, los proyectos que crean fuente de trabajo en zonas estratégicas desde el punto de vista electoral pero que carecen de sentido económico desde una perspectiva nacional, o que ignoran la potencialidad endógena desde la perspectiva municipal. En suma, Vázquez(2005:214) plantea que “en los modelos de la ciudadanía social emancipada y de gestión pública democrática el rol de la ciudadanía no es el de mero espectador, sino de partícipe y constructor de espacios para incidir en la realidad, en la toma de decisiones, en la elaboración de políticas públicas y en el proceso de gestión”. La participación ciudadana es la oportunidad que el gobierno tiene para recuperar la legitimidad entre la sociedad y de

capitalizar las propias iniciativas de emanar de la sociedad; es la oportunidad de conjuntar la eficiencia administrativa, la eficacia social y la legitimidad política.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes, donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha; por ello los programas y las acciones tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo (García, 2002), dado que como menciona Olmedo (2002: 82), “el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad)”. García (2002) también comparte la idea de que la participación social es un elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios y que la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario tiene en México una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto, su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

Poom (2006: 8) haciendo referencia a Merino (2003:8), declara que “hace cuatro lustros la agenda municipal discutía sobre las virtudes de la reforma al 115 Constitucional y en las investigaciones se debatía entre el formalismo jurídico de los estudios institucionales y la emergencia del proceso de urbanización, ahora es entendible que la mayoría de los estudios actuales sobre la vida municipal disertan sobre la revalorización de lo local y específicamente de cómo el municipio se ha convertido en una pieza básica en la conformación del orden federal”. Poom cita también a Bezdresch sobre las cuatro transiciones que han presentado los municipios mexicanos en donde se reflejan los cambios y posicionamiento de este nivel de gobierno. “La “transición legal”, en la cual se revisan los cambios constitucionales en el artículo 115 y se definen las características del gobierno municipal. La “transición política” que da cuenta de la transformación al interior de los gobiernos municipales debido al cambio de los partidos políticos gobernantes. La “transición económica” que retoma las modificaciones habidas en

las finanzas públicas. Por último, se ha presentado la “transición gubernamental” que se refiere a las innovaciones llevadas a cabo por iniciativa de los gobiernos municipales en los años recientes”. Sin embargo, si bien es cierto que los municipios mexicanos han emprendido un proceso de modernización administrativa e incluso financiera, no es posible derivar de tales innovaciones en el nivel de las actitudes, comportamientos individuales-sociales y de los mecanismos de interacción entre gobierno y sociedad (Vázquez Calero, 2005) por lo que el municipio aún enfrenta ese reto.

De acuerdo con Vázquez (2005:202), “para fortalecer en términos reales la figura de la municipalización, es necesario concebir al ámbito local como el punto de partida de las iniciativas, de los proyectos y de la vía de canalización de las demandas ciudadanas, y, en este sentido, no sólo aludir al debate actual sobre el federalismo, entre otros, sino a la demanda de las instancias no sólo de otras potestades fiscales, sino de una mayor competencia en las decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas municipales”. Es decir, hay que hacer válido la autonomía del municipio y reforzar su acción pública con la participación ciudadana para lograr el desarrollo.

Características básicas para la participación ciudadana

La articulación entre gestión local y participación ciudadana es fundamental para promover la legitimidad gubernamental; sin embargo, la participación ciudadana para concebirse como tal y generar valor público, debe de rebasar los procesos electorales. Su ejercicio requiere, según Velásquez (2012: 360) de “un clima social y cultural favorable para la participación”. Mientras los valores ligados a la cultura (solidaridad, cooperación, respeto por la diferencia, confianza, sentido de lo colectivo, etc.) forman parte del imaginario de una sociedad y de los hábitos sociales que posee cualquier colectivo, las prácticas participativas podrían desenvolverse con mayor fluidez y sus resultados podrían ser visibles y tener el impacto esperado. Aunado a autoridades públicas abiertas a la voz ciudadana: esta

apertura puede multiplicar las oportunidades de encuentro y de intercambio de puntos de vista sobre situaciones específicas. También es necesario normas que promuevan la participación ciudadana: independientemente de la voluntad y la discrecionalidad de los agentes gubernamentales o estatales, la existencia de normas que obliguen a estos últimos a abrir espacios de comunicación con la población puede convertirse en una real estructura de oportunidad para la participación. Adicionalmente se requiere la existencia de actores en el entorno de los procesos participativos, interesados en promoverlos y apoyarlos, lo cual puede contribuir a crear un ambiente favorable para la participación.

Según Velásquez Carrillo (2012: 361), “de las motivaciones que llevan a la participación, la más importante es el convencimiento de que la participación es un fin deseable y, en consecuencia, un imperativo moral para actuar. Aquí el sujeto participativo no busca una compensación, sino que se involucra en eventos participativos porque está convencido de que debe ser así, de que la participación es un deber ciudadano y una norma social ineludible; en este caso, la participación es parte de una herencia cultural de los sujetos y de la manera en que la sociedad misma construye dispositivos que permitan la aceptación de esas normas”.

Según Fukuyama (2004) los valores que llevan a la participación ciudadana son producto de la educación, del liderazgo y de la integración con otras sociedades, lo que explica los valores profesionales de transparencia y rendición de cuentas. Para Velásquez (2012: 361) “los recursos para participar son de diversas índoles: técnicos, económicos, de tiempo, de información, de conocimiento y de organización, sin embargo sobresalen la información y la organización ya que juegan un papel importante en el estado actual de la participación. Es así como surgió el interés por estudiar la situación de la participación ciudadana en el municipio de Othón P. Blanco.

La experiencia de la participación ciudadana en Othón P. Blanco: El presupuesto municipal participativo

En un estudio previo sobre el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, estudio de casa municipio de Othón P. Blanco (Ken, 2011) se concluyó que el principal problema de la formulación de políticas públicas en este municipal es la falta de interés, compromiso, y visión de las autoridades públicas locales para establecer mecanismos y esquemas para incluir las propuestas y demandas de la ciudadanía en las políticas públicas que impactan en el desarrollo local. El segundo problema identificado fue la falta de preparación de las autoridades públicas, el recurso humano de la administración pública y de las organizaciones civiles sobre las metodologías aplicadas a la formulación de políticas públicas en economías y sociedades como las nuestras. Mientras que para el patrón de planeación, el primer obstáculo identificado fue el sistema de partido político que, en el caso de Othón P. Blanco, es monolítico y que influye en la gestión pública al nivel de expulsar las propuestas hechas por el sector privado o por organizaciones civiles, e incluso por la ciudadanía durante las campañas políticas. En segundo lugar se señaló el interés de las organizaciones en participar pero carecen de una masa crítica y de la falta de compromiso de la ciudadanía. En tercer lugar se reportó la lenta y gradual apertura de las autoridades públicas locales en impulsar la comunicación para atender demandas ciudadanas e introducir esquemas de planeación participativa con el apoyo y en vinculación con las Instituciones de educación superior. En general, quedó claro que el municipio practica una gestión pública tradicional al no incorporar los conceptos de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y transparencia, pero también salió a relucir el poco interés de la ciudadanía. Hay que apuntar que la sociedad va perdiendo interés en participar y cumplir con sus obligaciones como el pago de impuestos cuando percibe, como opina Ramos (2002), que sus recursos no se utilizan satisfactoriamente para atender los problemas graves que la aquejan o bien, cuando se entera de que éstos son objeto de prácticas de corrupción. Estas percepciones subraya el surgimiento de una conciencia ciudadana que pronto se traducirá en exigir que la gestión pública se

realice con transparencia y rendición de cuenta, o sea transitar hacia la NGP.

La esencia de la NGP hace hincapié en una forma de gobernar más coordinada entre el Estado y la sociedad civil, lo que indica en el fondo un nuevo modo de gobernar. Mayntz (en Poom, 2006:43) ha sugerido que gobernanza, en sentido moderno, significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir organizaciones formales) y por redes entre organizaciones. En muchos países la NGP es entendida como innovaciones en el sector público que va desde el cuestionamiento de la centralización de las decisiones, recursos y materiales, hacia la descentralización de funciones; desde la forma tradicional hasta una nueva forma de diseñar las políticas públicas y el uso y control de las cuentas públicas. Todo el conjunto de innovaciones de este sentido redundan en la gestión pública para el desarrollo que incluye principalmente cambios institucionales que actúan sobre la descentralización, la formulación de políticas públicas y el ejercicio de las cuentas públicas. Siguiendo esta tendencia, de forma natural, desembocamos en el presupuesto municipal participativo (PMP).

El presupuesto municipal participativo (PMP) en Othón P. Blanco

El PMP es una corriente analítica que entiende la presupuestación pública como un proceso de concertación en el que participan, de manera formal e informal, un conjunto de actores sociales públicos y privados. Conceptualmente, el PMP tiene como objetivo transparentar y democratizar el proceso de presupuestación pública al crear canales formales de participación y así promover la inclusión de sectores económica y políticamente débiles en la negociación de la asignación del gasto [Banco Mundial (BM),2011: 3]. Además, permite la participación de los ciudadanos en

la toma de decisiones vinculadas a la gestión pública. Se busca que las diversas organizaciones e instituciones de la sociedad definan, de forma concertada con el gobierno regional y local, los objetivos de desarrollo de sus localidades y regiones, así como prioricen la utilización de los recursos para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Bien se señala que tras las cifras presupuestarias lo que subyace es la distribución de renta entre los ciudadanos, por lo que los criterios de eficiencia y eficacia se enmarcan en el presupuesto. Junto a esto existen aspectos específicos de gestión presupuestaria que se refieren a los distintos procedimientos de elaboración, ejecución y control del mismo. La faceta económica viene a estar determinada por la gran importancia que en las sociedades desarrolladas actuales tienen los ingresos y gastos públicos en relación con la economía nacional. El presupuesto es entonces una herramienta de gerencia pública y de planeación estatal que se diseña de acuerdo con estudios económicos-financieros y con las decisiones de la ciudadanía organizada. Su elaboración obedece a la necesaria relación que existe entre el conjunto de las funciones y compromisos sociales y económicos que tiene a cargo un ente público y los recursos que dispone para cumplirlas. Por lo mismo, el presupuesto es un elemento clave en la NGP sea cual sea el nivel de gobierno al que nos estemos refiriendo (Sanz, 2001) y abarca distintos aspectos de la acción pública como son: los políticos, los legales, de gestión y económicos. El uso eficiente del presupuesto de algún modo muestra la idiosincrasia y cultura del gobierno y la ciudadanía de una región.

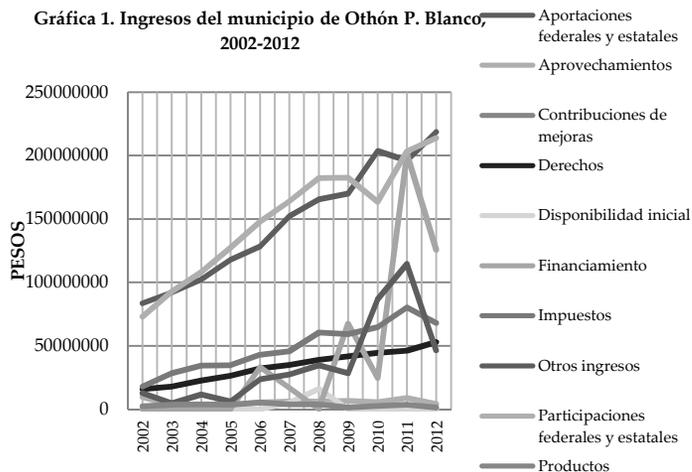
Es así como en países como Brasil, Perú, Venezuela, Colombia, Uruguay e incluso México, se han venido legislando la participación ciudadana como elemento clave en la NGP y en el PMP. Ya son varios municipios mexicanos que hoy cuentan con sus Reglamentos de Participación Ciudadana, que es la antesala del PMP. El municipio de Othón P. Blanco aprobó esta ley en 2005, el Distrito Federal en el 2010. En el Artículo 83, de ésta última, se señala que en el Distrito Federal existe el presupuesto participativo que es aquel sobre el cual los ciudadanos deciden respecto a la forma en que se aplican recursos en proyectos específicos en las colonias y

pueblos originarios en que se divide el territorio del Distrito Federal. Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al 3 por ciento del presupuesto anual de las Delegaciones. Los rubros generales a los que se destinará la aplicación de dichos recursos serán los de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito. Los recursos de presupuesto participativo serán ejercidos en los capítulos 2,000, 3,000, 4,000, 5,000 y 6,000 conforme a lo dispuesto en el Clasificador por Objeto del Gasto vigente. El Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa están, respectivamente, obligados a incluir y aprobar en el decreto anual de presupuesto de egresos: a) El monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por Delegación (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2010: 19). Como ya habíamos mencionado dentro del municipio de Othón P. Blanco se decretó el Reglamento de Participación Ciudadana en diciembre de 2005, pero no incluye el presupuesto público dentro de su Reglamento.

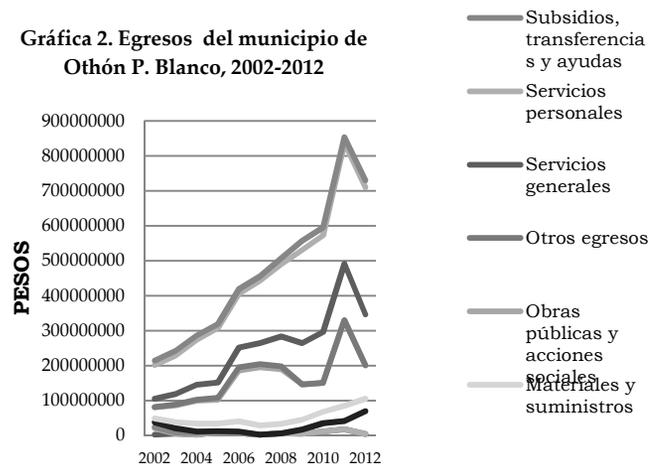
El PMP es una práctica cotidiana en países latinoamericanos. En Porto Alegre, Brasil, el PMP se implementó desde 1989 y se continúa bajo la "Administración Popular". Desde 1996 este municipio ha mostrado un constante mejoramiento en su nivel de vida. En 2000 el proceso de PMP involucró aproximadamente a 30,000 ciudadanos. En las últimas décadas 5,500 municipios de 5,564 han adoptado el PMP en Brasil (PRODES, 2004:12). En el Departamento de Risaralda, Colombia, el hecho de compartir el poder y el proceso de toma de decisiones y la mayor transparencia, que ocurren como consecuencia del presupuesto participativo han permitido generar confianza entre intereses potencialmente conflictivos y crear un clima de cooperación y respeto mutuo entre el Estado y la sociedad. Este municipio ha implementado los principios básicos de una gestión administrativa eficiente y ha demostrado que una amplia participación no es incompatible con un buen gobierno e incluso, con el tiempo puede ayudar a lograrlo (Menegat, 2002).

Como hemos señalado, un elemento importante del PMP es el marco jurídico, puesto que sin este los intentos de incluir la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas no se darán en beneficio de la eficiencia y la eficacia del presupuesto público. Pero el marco jurídico no es suficiente para el PMP, dado que se

Gráfica 1. Ingresos del municipio de Othón P. Blanco, 2002-2012



Gráfica 2. Egresos del municipio de Othón P. Blanco, 2002-2012



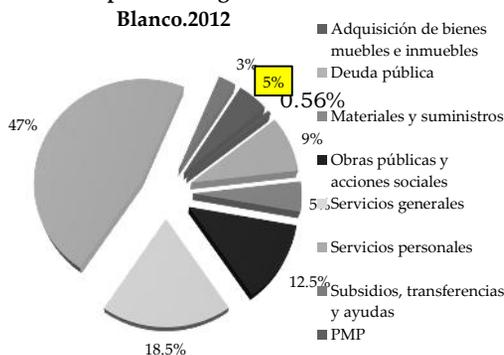
Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012).

requiere que la participación ciudadana sea efectiva de

manera que las decisiones se tomen con suficiente información y con mucho debate sobre los temas. Es decir, que los integrantes del proceso actúen libremente sin ataduras político partidistas, teniendo como enfoque principal el mejoramiento y avances del municipio. Para que la participación ciudadana sea efectiva, avalada por un marco jurídico, que conduzca a una NGP a nivel municipal, debe existir la flexibilidad institucional suficiente para adoptar estos procesos novedosos que a la postre significa la descentralización de algunas funciones que los gobiernos tenían de manera exclusiva, como es el caso la toma de decisión en la distribución del egreso, la formulación de políticas públicas y la planeación. La implementación del PMP, también exige la revisión necesaria y honesta de la estructura del presupuesto público: del gasto para eliminar las ineficiencias en todos los ámbitos y mejorando los ingresos para contar con recursos adecuados para financiar el desarrollo. Esto permitiría contar con una porción mayor de ingresos propios que se someterían a la decisión acompañada de la sociedad para eficientarlo, enfocándolo a las prioridades establecidas por la ciudadanía.

La clasificación de los ingresos (Gráfica 1) y egresos

Gráfica 3. Propuesta de Egresos Othón P.



Fuente: Elaboración propia con Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. INEGI (2012).

(Gráfica 2) de Othón P. Blanco durante el periodo de 2002 al 2012 muestra una poca capacidad recaudadora de ingresos propios y gastos que superan el rubro de obras

públicas y acciones sociales que son la fuente para atender a la ciudadanía.

Como prueba piloto, se propuso realizar un taller participativo con los habitantes de una de las zonas de la ciudad de Chetumal, Othón P. Blanco que cuenta con el mayor nivel de educación y tomar como base el 5 por ciento del presupuesto municipal para el ejercicio (véase Gráfica 3).

Experiencia del PMP en la Zona 1 (Colonias: Emancipación, Payo Obispo, Fidel Velásquez)

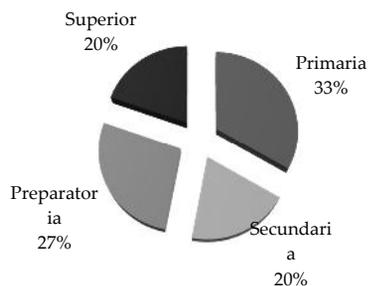
La realización de este taller fue difundido a la mayor parte de las personas que habitan en esta zona dado que las invitaciones se realizaron casa por casa. A las personas que mostraron interés en asistir se les levantó una ficha con información básica. De donde con los 150 interesados pudimos analizar el perfil de los ciudadanos en ese espacio.

En cuanto a la participación por género, las personas interesadas se clasificaron en 45 por ciento hombres y 55 por ciento mujeres. Esto dio un balance idóneo para realizar el taller. La distribución por edades tuvo un rango de 18 a 75 años. Consideramos que los jóvenes eran una pieza importante en este proceso puesto que es importante incorporarlos desde esta temprana edad a los procesos de participación ciudadana y a su involucramiento general a los temas de gestión pública. En este sentido invitamos a los que ya cumplían con la mayoría de edad. Asimismo, nos interesamos por personas que tienen experiencia de varios gobiernos municipales y que tenían mayor conocimiento en los procesos políticos de gobierno. De tal manera que al final, la edad promedio de los invitados resultó ser de 41 años. En cuanto la ocupación de nuestros invitados, el 40 por ciento resultó ser amas de casa, seguido por un 32 por ciento que declararon tener una ocupación particular o por cuenta propia. Solamente el 4 por ciento declaró no tener empleo.

Para confirmar su asistencia, acudimos a las llamadas telefónicas consiguiendo el siguiente comportamiento

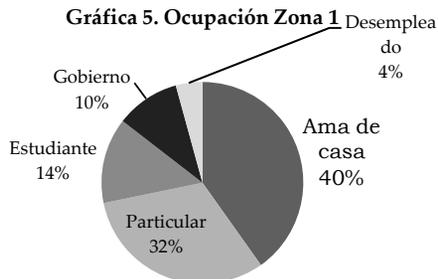
El 43 por ciento confirmado representó 50 personas de las 150 invitaciones entregadas. Esta confirmación se hizo un día antes del taller para considerar espacios y lugares dentro del mismo. De las 50 personas confirmadas, solo 3 personas asistieron y 10 invitados especiales fueron testigos de que la situación de participación ciudadana es sumamente grave en nuestra sociedad.

Gráfica 4. Nivel de estudios zona 1



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

Gráfica 5. Ocupación Zona 1



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

Gráfica 6. Del total de aceptantes, confirmaron y no confirmaron



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

Gráfica 7. De los que confirmaron



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 1, del 4 al 12 de junio de 2013.

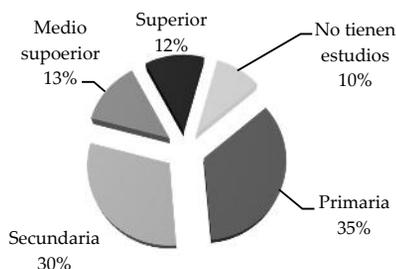
El resultado del taller de la Zona 1 no fue el resultado esperado, pudimos observar que aparte de que la población no cuenta con una participación efectiva, por lo tanto consideramos enriquecer este estudio realizando otro taller en una zona con menor nivel de educación dentro de la ciudad de Chetumal, para observar el contraste de respuesta de la población.

Experiencia del PMP en la Zona 2 (Colonia Solidaridad)

Dado la poca participación de la Zona 1 que consistía de la porción de la ciudad cuya población contaba con el nivel más alto en educación, en esta ocasión

seleccionamos la zona de más bajo nivel educativo. Esto con motivos de realizar un contraste en cuanto al nivel de participación. En esta selección, la Zona 2 quedó ubicada en la colonia de Solidaridad (INEGI, 2012). El proceso que se siguió fue similar, realizando la invitación directa (casa por casa), entregando 117 invitaciones. Posteriormente, se voceó dentro de la colonia horas antes para recordar dicho evento, dado que no se confirmó vía telefónica. El levantamiento de los datos socioeconómicos de la Zona 2 reveló el siguiente perfil. De igual manera, la edad osciló de entre los 18 y 70 años, siendo el promedio 55 años. De éstos, el 55 por ciento fueron hombres y el 45 por ciento, mujeres. Efectivamente, se notó la existencia de 10 por ciento sin estudios, en contraste con la zona 1 donde todos contaban con estudios (Véase Gráfica 8).

Gráfica 8. Nivel de estudios. Zona 2



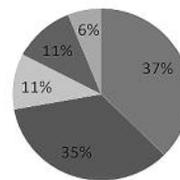
Fuente:(Imagen superior derecha) Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 2. 1 al 4 de septiembre 2013.

En cuanto a la ocupación, el 37 por ciento se declaró como amas de casa, el 35 por ciento con ocupaciones particulares o a cuenta propia, el 11 por ciento dijo laborar en empresas privadas y el mismo porcentaje en el gobierno, mientras que el 6 por ciento dijo estar estudiando.

De las 117 personas confirmadas, solo el 12 por ciento asistió (14 personas) y 12 personas de invitadas especiales de las cuales fueron testigos de que la situación de participación ciudadana es igualmente grave en nuestra sociedad, pero que la mayor asistencia se registró en la zona de menor educación.

OCUPACIÓN. ZONA 2

■ AMA DE CASA ■ PARTICULAR ■ PRIVADO ■ GOBIERNO ■ ESTUDIANTE



Fuente:(Imagen centro derecha) Elaboración propia con datos de la encuesta aplicada. Zona 2. 1 al 4 de septiembre 2013.

Como pudimos observar, el factor educación no determina el nivel de participación ciudadana en Othón P. Blanco. Si bien existe amplio interés en el momento de plantear la participación en la gestión pública, en el momento de su concreción, las personas no expresan ese compromiso acudiendo a la práctica del PMP.

La calidad de la participación ciudadana y su consecuencia en la gestión pública de Othón P. Blanco

Para el municipio de Othón P. Blanco, el PMP es una necesidad dado que se cuenta con riquezas naturales significativas y con una variedad de actividades económicas que emprende sus habitantes. Sin embargo, el nivel bajo de ingresos y de desarrollo no ha logrado alcanzar, de manera equilibrada y sostenible, el bienestar (Ken, 2011). Othón P. Blanco, como la mayoría de los municipios en México, es ineficiente e ineficaz en la distribución de su presupuesto público dado a que la asignación del mismo se realiza sin un diagnóstico adecuado y sin la consulta correcta y debida de sus habitantes. Este proceso ha sido superado por la NGP debido a la necesidad de optimizar los recursos públicos

para lograr el bienestar de la ciudadanía pertinente y relevante a sus necesidades de desarrollo.

Sin embargo en la NGP y específicamente para el PMP, se requiere de una ciudadanía educada, informada y motivada para ser corresponsable en la tarea de gobernar. En el caso de Othón P. Blanco vimos que, contrario a lo que dicta la teoría, a mayor nivel de educación menos participación ciudadana existe. Esto nos plantea serias consecuencias debido a que se puede concluir que la población no está lista para asumir la necesaria responsabilidad de acompañar al gobierno para buscar el desarrollo. Aunado a esto, la información que es necesaria para participar con conciencia y conocimiento está limitada o disfrazada por el papel no muy claro de los periodistas y de las instituciones, no obstante la introducción de normas que dicen transparentar y rendir cuentas. Además la cultura política de la ciudadanía es de conformismo y crítica sin asumir responsabilidad propia y la cultura de gestión pública es tradicional en donde la decisión es a criterio de las autoridades políticas sin la aportación de los intereses y necesidades de la amplia población. Sin los esfuerzos para elevar la cultura política de la ciudadanía y de gestión pública, la calidad de la participación ciudadana no incidirá en la modernización de la gestión pública en Othón P. Blanco para lograr el desarrollo local.

Es por eso que la implementación del PMP en Othón P. Blanco plantea los siguientes desafíos: **1. La capacitación de los altos funcionarios en la NGP**, donde constaten la importancia de la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y la economía aplicados al uso de los recursos públicos; **2. Eficientar el presupuesto público** a través de la reestructuración del gasto, eliminando gastos innecesarios de administración y eliminando la excesiva burocracia, aunado a la asignación vida la participación ciudadana; **3. La confianza en la participación ciudadana efectiva** por parte de los gobernantes como de la ciudadanía. Es importante mencionar que este último punto es de los más importantes y difíciles de hacer. Por un lado, los gobernantes acostumbrados de tomar las decisiones de la distribución de los recursos o de la formulación de políticas públicas, se justifican con

el poco conocimiento y preparación de la ciudadanía, en lo tardado en ponerse de acuerdo. Sin embargo, por esta misma razón, los gobernantes han perdido legitimidad y respeto al ir sus gestiones de fracaso en fracaso dejando como evidencia el poco avance en el bienestar. Por el otro lado, la ciudadanía está cansada de que los gobernantes no les cumplan y prefieren no perder el tiempo. Están acostumbrados a sólo avalar las decisiones sin discusión, incluso sin preguntar, no conocen el significado de la transparencia, ni la rendición de cuentas, ni la participación ciudadana y esto los aleja de todo proceso participativo. Tanto gobierno como ciudadanía, en Othón P. Blanco, aún no entienden el buen gobierno como un proceso que los involucra a ambos.

Bibliografía

- Álvarez, E. y Castro S. O. (2000). Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la reforma municipal en México. *Cuadernos de Debate*. México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.
- Banco Mundial. (2011). Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. Documento Resumen. Perú: BM
- Cabrero Mendoza, E. (2006). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica
- Clavel, P., Pitt, J. y Yin, J. (1997). The Community Option in Urban Policy, *Urban Affairs Review*.
- Duran, P (1999). *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ.
- Fukuyama, F (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. USA: Cornell University Press.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2010. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
- García García, L. E. (2002). Temas de Discusión. El Diseño Constitucional del Municipio en México. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.
- García López, J. (2002). Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el

- Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*. Revista UNAM. MX. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática (2007). Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.com
- _____(2011). Finanzas Públicas Estatales y Municipales. www.inegi.com
- Ken, C. A. (2011) Desarrollo Regional y Gestión Pública en Quintana Roo, 1970–2010: estudio de caso Municipio de Othón P. Blanco. Tesis Doctoral. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Instituto de Investigaciones Económica y Empresariales. Morelia, Michoacán.
- Medina Olivares, J. (2002). “Las Reformas al Artículo 115 Constitucional, Las Modificaciones pendientes en el Estado de Quintana Roo y la Renovación Reglamentaria Municipal” en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.
- Menegat, R. (2002) Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil. *Environment & Urbanization*. 14/2.
- Olmedo Carranza, R. (2002). Participación Ciudadana y Gobernabilidad Municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales.
- Patrón Sánchez, F. (s/f). Recursos federales transferidos a municipio. División de Administración Pública, CIDE, A.C.
- Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (2000). El Modelo Teórico del Desarrollo Local. Pérez Ramírez, B y Carrillo Benito, E. (Coordinadores). *Desarrollo Local: Manual de Uso*. Madrid: Federación Andaluza de Municipios y Provincias/ESIC.
- Poom Medina, J. (2006). La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000 – 2004. Premio INAP 2006. INAP.
- PRODES (2004) Presupuesto participativo, guía para la elaboración del presupuesto participativo. Programa Pro Descentralización y el Consejo Nacional de Descentralización CND, Perú.
- Ramos García, J. M. (2007). *Gobiernos Locales en México: hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*. México: Porrúa.
- Rodríguez Rodríguez, A. (s/f). El presupuesto participativo: defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda. Colombia.
- Sanz Mulas, A. (2001). Gestión y Presupuesto. De Lima, B. O. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Silva Lira, I. (2003) Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 42.
- Vázquez Calero, F. (2005) Ciudadanía y gestión pública democrática en América Latina. Esquivel, E y Covarrubias, I. (Coordinadores) *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*. México: Porrúa.
- Velásquez Carrillo, F.E. (2012) Participación para la sustentabilidad. Enfoque, proyectos y apuestas. González Parodi, G.A. (Coordinadora). *Reflexiones del desarrollo local sostenible*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapotzalco.

TURISMO: SECTOR ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO DE TABASCO

Manuela Camacho Gómez⁵, Faustino Torres Álvarez⁶.

Resumen

De acuerdo con las políticas públicas actuales, los destinos turísticos requieren de un análisis diagnóstico que coadyuve a conocer las áreas que demandan atención urgente o prioritaria, así como la identificación de oportunidades que los mercados y segmentos ofrecen. En consecuencia se podrán diseñar alternativas que favorezcan procesos, infraestructura, imagen paisajística y urbana; seguridad física y patrimonial, tecnologías de información y comunicación que, fundamenten la promoción y el posicionamiento del destino a nivel local, nacional y de ser factible en la arena internacional.

Esta ponencia presenta resultados emanantes del proyecto de investigación denominado “Agenda de Competitividad Pueblo Mágico Tapijulapa”, realizado en el periodo 2013-2014, con financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Estado de Tabasco, México y se destacan aquí los hallazgos obtenidos con los pobladores de Tapijulapa respecto al conocimiento que tienen como distintivo de pueblo mágico, los beneficios percibidos, los cambios realizados y su nivel de anfitrionía.

La finalidad de la investigación fue identificar la situación actual del destino para conocer sus niveles de competitividad, lo cual será el fundamento para tomar decisiones respecto a un plan para posicionar el destino, atraer nuevos segmentos y en consecuencia detonar económicamente a esta localidad, con lo cual se esperaría fomentar la generación de empleos y en general, mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El diseño de investigación tuvo una orientación mixta con un enfoque descriptivo-transeccional, no experimental, que se fundamentó con la búsqueda documental y empírica, de forma sistemática considerando el análisis de variables independientes no controladas, asumiendo que estas manifestaciones ya habían sucedido (Hernández, Fernández, Baptista, 2010).

Palabras clave: pueblo mágico Tapijulapa, pobladores, democratización turística.

Introducción

El pueblo mágico Tapijulapa se caracteriza por contar con una vastedad cultural que no solo se evidencia con monumentos, artesanías, gastronomía, celebraciones y lenguas indígenas, sino también con las actividades que se realizan con la finalidad de conservar las tradiciones y costumbres como son: fiestas populares y religiosas, como la que se celebra en honor de Santiago Apóstol

cada 25 de julio, donde suele traerse en peregrinación durante tres días a los patronos de las localidades vecinas y viceversa. Paralelamente a las fiestas religiosas se celebra la feria de Tapijulapa que tiene duración de una semana. Es el lugar de encuentro de los habitantes del lugar y representa por mucho un escenario óptimo para admirar la belleza paisajística del lugar.

⁵ Doctor en Educación Internacional. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. +52-9931281039. Email: manuelacamacho@gmail.com

⁶ Maestro en Administración. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. +52-9933475539. Email:ftorres_1@hotmail.com

Aspectos demográficos

En 2010, Tapijulapa contaba con una población estimada en 2,921 personas, de las cuales 1,425 eran hombres y 1,496 mujeres. De la población total del municipio de Tacotalpa, el pueblo mágico representa el 6.3 por ciento.; la segunda localidad más importante del municipio en cuestión (Nuestro México.com (s/f). Entre la población de este pueblo mágico destaca la presencia de la etnia zoque.⁷

Hoy en día, el promedio de integrantes por familia es de 4.7 personas, correspondiendo a tasas de natalidad promedio de 4.2 hijos nacidos vivos, lo que está por arriba del promedio municipal y estatal con una tasa del 2.9, en promedio.

Nivel educativo de los pobladores

Respecto al nivel educativo de los habitantes de Tapijulapa, según el Programa Parcial de Desarrollo

Turístico de Tapijulapa, la localidad posee ocho instituciones donde se encuentran los niveles de primaria, secundaria y bachillerato (ver tabla 1).

Para ser más precisos, en este factor y para efectos de la investigación realizada, se estimó como universo considerable al grueso de las 2,076 personas de 15 años y más (personas que están en edad de proporcionar algún servicio turístico) quienes representan el 71.07 por ciento del total de los habitantes de Tapijulapa. En esa directriz, el pueblo mágico cuenta con una población analfabeta de 209 habitantes, esto representa el 10.06 por ciento de ese total. Adicional a ello destaca el hecho de que 181 personas que son el 8.71 por ciento dentro del mismo rango de edad no tienen escolaridad, es decir, que no aprobaron ningún grado de escolaridad o que solo tiene nivel preescolar; 306 que son el 14.7 por ciento cuenta con primaria completa, y que 288 que son el 13.8 por ciento cuentan con secundaria terminada [Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Estado de Tabasco (SDET) y Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), 2013].

EDUCACIÓN				
NIVEL	SERVICIO	GRADO ESCOLAR	NOMBRE	SOSTENIMIENTO
BÁSICO	Preescolar	1.- Preescolar General	Fidencia Pascasio viuda de Álvarez	Estatal
		2.- Preescolar General	Francisco Gonzalez Marín	Federal
		3.- Preescolar General Rural	Tms. Donald Coloso Murréla	Federal
		4.- Preescolar General	Tomas Garrido Canabal	Federal
	Primaria	5.- Primaria General	Profa. Mercedes Lanz de González	Federal
		6.- Primaria General	Rafael Domínguez	Federal
	Secundaria	7.- Secundaria Técnica Agropecuaria	Secundaria Técnica 24	Federal
MEDIO SUPERIOR	Bachillerato	8.- Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios	Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos Unidad "Villa Tapijulapa Tacotalpa"	Organismo Descentralizado o del Gobierno del Estado

Fuente: Secretaría de Desarrollo Económico (SDET) y Turismo del Estado de Tabasco y Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT) (2013).

⁷Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México (s/f). Tacotalpa. Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM27tabasco/municipios/27015a.html>

Un punto que vale la pena considerar es la población con educación pos-básica y que se encuentra en un rango entre 18 años a 30 años. Se considera como tal a quien tiene como máxima escolaridad algún grado aprobado en: preparatoria o bachillerato; normal básica, estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada; estudios técnicos o comerciales con prepa terminada; normal de licenciatura; licenciatura y profesional; maestría y doctorado. En este renglón se encuentran tan solo el 38 por ciento de los pobladores, es decir 789 personas de la población total de la Villa de Tapijulapa, lo cual nos refleja precisamente que las carencias educativas y/o formativas predominantes, aunadas a la falta de un programa de capacitación consistente son una limitante para desarrollar el potencial ecoturístico del lugar.

Democratización de la productividad turística

En este contexto, se puede percibir que para que las familias y pobladores del Pueblo Mágico Tapijulapa obtengan un ingreso justo derivado de las actividades turísticas, es fundamental que la economía crezca de manera sostenida e incluyente, de tal manera que cada habitante de esta localidad sea partícipe de los beneficios que se alcancen a partir de esta actividad.

Las condiciones económicas de este localidad pueden crecer en forma sostenible, si la productividad se incrementa a través de la utilización óptima y eficiente de los recursos con los que se cuenta, humanos, geográficos, hidrográficos, flora, fauna y una tradición que atrae a visitantes que están en búsqueda de alternativas turísticas con especificaciones propias de este lugar. Se esperaría por tanto que con la incorporación de herramientas estratégicas que faciliten el trabajo y la innovación en los productos turísticos y en los procesos productivos asociados, apoyados con un mayor acceso al crédito, capacitación a los trabajadores y mejorando los estándares de calidad de la educación de sus habitantes (Presidencia de la República s/f).

Tasa de crecimiento del empleo en el sector turístico

La trayectoria de los mercados turísticos en el pueblo mágico, no denotan una tendencia favorable en la generación de empleos, sino más bien, un decremento en los mismos, derivado de la desaceleración de afluencia de turistas a la zona. No obstante, la belleza del pueblo mágico tiene gente con plena disposición para prestar sus servicios al turista.

PIB Turístico del Destino

En este rubro no se localizaron datos suficientes que pudieran derivar en una estimación del Producto Interno Bruto (PIB) turístico de Tapijulapa, solo existen estimaciones para el Estado de Tabasco que se muestran en la tabla 2.

Sector Terciario				
Restaurantes y Servicios de alojamiento	2008	2009	2010	
Aportación al PIB	3,298 millones pesos	3,089 millones pesos	3,090 millones de pesos	
% del Total del PIB por sector respecto al nacional	1.42	1.44	1.39	

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México 2006-2010

Población económicamente activa (PEA)

En ese aspecto vale considerar elementos como la Población Económicamente Activa (PEA), Inactiva, la Población Ocupada y Desocupada del lugar:

Tacotalpa registra en ese sentido una PEA del 42.7 por ciento de la cual 73.4 por ciento son hombres y 12.8 por ciento son mujeres. La población ocupada es de 96.6 por ciento del cual 96.6 por ciento son hombres y 96.0 por ciento son mujeres. La población no ocupada es de 3.4 por ciento, de los cuales 3.4 por ciento son hombres y 4.0

por ciento son mujeres. En concreto, de cada 100 personas de 12 años y más 43 participan en las actividades económicas y de cada 100 personas 97 tiene alguna ocupación (INEGI, 2011).

Por su parte la Población Económicamente Inactiva (PEI) es de 56.8 por ciento, de las cuales 25.9 por ciento son hombres y 86.9 por ciento son mujeres. Esto denota que de cada 100 personas de 12 años y más 57 no participan en las actividades económicas. La condición de actividad no específica es de 0.5 por ciento, de las cuales 0.7 por ciento son hombres y 0.3 por ciento son mujeres (INEGI, 2011).

La PEI del municipio de Tacotalpa se distribuye de la siguiente forma:

- 36.3 por ciento son estudiantes
- 58.0 por ciento son personas dedicadas a los quehaceres del hogar
- 1.1 por ciento son Jubilados y pensionados
- 2.8 por ciento son personas con alguna limitación física o mental permanente que les impide trabajar
- 1.8 por ciento son personas en otras actividades no económicas

En el caso específico de Villa Tapijulapa, de los 2,921 habitantes del lugar, 946 personas que son el 32.38 por ciento son parte de la Población Económicamente Activa, siendo de ellas 768 pertenecientes al género masculino y 178 al femenino. Por su parte la Población Económicamente Inactiva son 1,303 personas, de las cuales 324 son hombres y 979 son mujeres.

La población ocupada del lugar son 901 personas, 732 hombres y 168 mujeres; en tanto que la desocupada son 45, 36 hombres y 9 mujeres.

Vocación productiva

Las principales actividades económicas que se llevan a cabo en Tapijulapa, recaen preponderantemente y en orden de importancia:

- Pecuaría,

- Turística, y
- Artesanal

En este sentido, es necesario tener presente que las mujeres son las más afectadas en cuanto a desarrollo laboral, pues son estas quienes más se dedican a actividades domésticas y no tienen una verdadera oportunidad para desarrollar su potencial creativo, lo cual también deja ver una gran oportunidad para formarlas en aquellos oficios o actividades que les permitan ser también generadores de riqueza para la localidad, como es la producción de artesanías con fines turísticos.

Compromiso con la sociedad local.

Respecto al turismo, dentro de las diversas actividades que reflejan el compromiso social de los pobladores en la difusión de Tapijulapa, el grupo investigador identificó documentos que coadyuvan a la promoción del pueblo mágico Tapijulapa. Entre estos se localizaron:

- Guía digital de campo de las orquídeas de Tabasco
- Guía digital de las bromelias, un fitorecurso potencial para el Estado de Tabasco
- Guía de campo digital de heliconias del mundo
- Crónicas de Tapijulapa
- Manual de capacitación para los guías de Tapijulapa
- Catálogo digital fotográfico histórico de Tapijulapa

Todos estos productos fueron desarrollados por el Comité de Pueblos Mágicos de Tapijulapa. Adicionalmente, se localizaron guías para orquídeas y bromelias de la microcuenca de Tapijulapa, Tabasco, México, guía de campo de las aves de Tapijulapa, todos ellos editados igualmente por el Comité de Pueblo Mágico de Tapijulapa; organización que impulsado la capacitación de guías locales de la zona serrana de Tabasco (SDET-UJAT, 2013).

Asimismo se encontraron proyectos relacionados con el museo zoqueano de Tapijulapa, creado para el Instituto de Cultura de Tabasco (ICT).

Otros proyectos registrados son los relativos a Huertos Familiares del Corredor Biológico Mesoamericano –México; gaceta informativa de Pueblo Mágico que se edita desde el 2008; elaboración de la guía informativa turística; construcción del pequeño manual de Imagen Corporativa 2009; propuesta del plan estratégico para Tapijulapa (SDET-UJAT, 2013).

También, se han desarrollado los siguientes cursos de capacitación: curso intensivo del mimbre Mutuzay pagado por la SERNAPAM; curso para los niños que trabajan de guías en Tapijulapa; curso de capacitación para integrantes del Hotel Comunitario Tapijulapa; curso de capacitación para guías locales con relación a la importancia de Pueblo Mágico y sus beneficios; curso de capacitación para guías locales para estudiantes de la Universidad Intercultural del Estado de Tabasco (UIET); aplicación del curso taller de interculturalidad con socios del Hotel Comunitario Tapijulapa (Ver Imagen 1).

En este mismo tenor, el Comité de Pueblos Mágicos de Tapijulapa ha realizado actividades en pro del turismo, tales como: la creación del parque mágico 2011; el Bioparque 2012; construcción de un pequeño vivero de orquídeas y bromelias; y la elaboración del plan de trabajo del propio comité.

Bajo tales premisas, el grupo de referencia es responsable de la administración de Villa Luz. También han apoyado con la organización del curso de pastelería de Tapijulapa dirigido a señoras de escasos recursos que desean poner un negocio particular. El Comité de Pueblos Mágicos Tapijulapa gestionó la donación de



Imagen1. Capacitación estratégica, en el teatro del pueblo.

Fuente: SDET-UJAT (2013).

1,200 cantaritos de barro para regalar a visitantes y turistas que arribaran al lugar.

En 2013, Tapijulapa contaba con un proyecto relacionado con un Plan de Acción de Invierno (PAI) cuyo objetivo general es fortalecer el producto ecoturístico Pueblo Mágico de Tapijulapa (ver Imagen 2).

Como parte de esta propuesta, para poner en marcha el PAI, se consideraron las siguientes estrategias:

- Crear y mejorar los servicios ecoturísticos para satisfacer las expectativas de los visitantes locales, nacionales e internacionales
- Conservar los 600 empleos directos y 1200 empleos indirectos relacionados con la actividad turística y artesanal de Tapijulapa.
- Generar alrededor de 400 empleos directos y temporales para

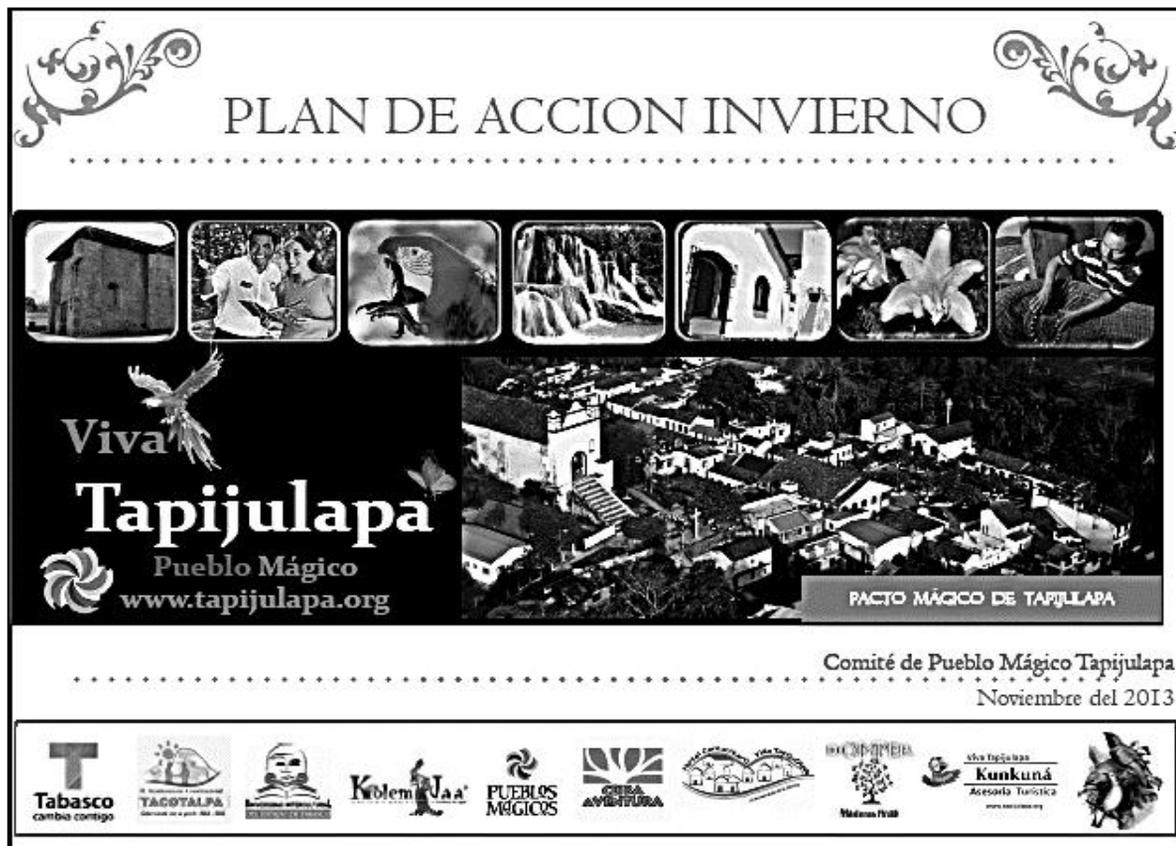


Imagen 2. Estrategias de acción del Plan de Acción de Invierno Fuente: SDET-UJAT (2013).

combatir el desempleo, el alcoholismo, la drogadicción y la descomposición social.

- Redireccionar el sector de mercado turístico para Tapijulapa y orientarlo al turismo de naturaleza, aventura, rural, cultural y gastronómico
- Fomentar y conservar los valores culturales, bióticos y turísticos

Compromiso de las autoridades estatales y municipales

Para capitalizar el potencial de Tapijulapa es necesario que la definición del rumbo turístico sea congruente con los perfiles, oportunidades y necesidades locales, las expectativas y alcances de los actores que participan en el desarrollo, operación y comercialización de la oferta turística de la entidad. Es conveniente que los programas y proyectos de la comunidad se alineen al Plan Nacional del gobierno federal, Plan Estatal de Desarrollo y al Plan Municipal de Tacotalpa, así como al Programa parcial de desarrollo de

Tapijulapa; esto con el objeto de sumar esfuerzos y recursos tendientes a impulsar su desarrollo, y en el corto plazo su consolidación como destino (SDET-UJAT, 2013).

Actualmente, se realizan acciones para fomentar estrategias y alianzas entre el gobierno federal,

especialistas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT).

La realización del trabajo que se presenta, tuvo una orientación mixta con un enfoque descriptivo-transaccional, no experimental, que se fundamentó con la búsqueda documental y empírica, de forma sistemática considerando el análisis de variables independientes no controladas, asumiendo que estas manifestaciones ya habían sucedido.

El Estudio se cimentó en 9 factores, con un análisis de 80 variables, que descansaron en la revisión de fuentes secundarias y primarias, ésta última se llevó a cabo con trabajo de campo, mediante la aplicación de un total de 539 cuestionarios que fueron destinados a los habitantes de la localidad, con el objeto de confirmar si conocen sobre la acreditación de Tapijulapa como pueblo mágico y los beneficios que esta distinción puede proporcionarles en materia turística. En este mismo orden de ideas, se indagó sobre la percepción de los lugareños en el rubro de

seguridad física y patrimonial, también se les cuestionó sobre sus principales atractivos, los servicios que ofertan a los visitantes y su disposición para atenderles.

Resultados

Las encuestas aplicadas a los pobladores del pueblo mágico Tapijulapa, dejaron ver muestras de simpatía por la presencia de visitantes y turistas a su lugar; sin embargo, manifiestan desconocer las bondades de contar con el distintivo de pueblo mágico y tampoco aprecian cambios favorables a partir de esta certificación. En lo que respecta a estar informados sobre el programa de referencia, casi la mitad de los habitantes dijeron no estar enterados (ver gráfica 1).



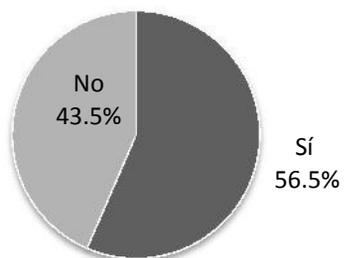
Imagen 3. Reuniones estratégicas, para Hotelería Comunitaria en Tapijulapa, Tabasco. Fuente: SDET-UJAT (2013).

municipal y local, con el propósito de mejorar los servicios hoteleros del pueblo mágico Tapijulapa, por lo cual se realizan reuniones estratégicas con los representantes locales para la realización del programa de hoteles comunitarios, con reuniones específicas y programas propuestos por la Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Secretaría de Desarrollo Económico de Tabasco (Ver Imagen 3).

Método

La finalidad del diagnóstico fue identificar la situación actual del destino Pueblo mágico Tapijulapa, el cual fue llevado a cabo con financiamiento del Gobierno Federal, Gobierno Estatal y la participación de

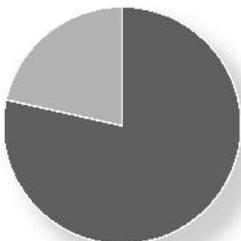
Gráfica 4. Tapijulapa, población que ha escuchado sobre pueblo mágico (%)



Fuente: Elaboración propia

Al preguntárseles si poseían conocimiento sobre la adhesión de Tapijulapa al Programa de Pueblos Mágicos las respuestas fueron más contundentes, ya que la mayoría confirmó estar enterados sobre el particular (Ver gráfica 5).

Gráfica 5. La mayoría de los pobladores sabe que Tapijulapa forma parte del Programa de Pueblos Mágicos



Fuente: Elaboración propia.

En esta misma perspectiva se les cuestionó respecto a los beneficios de este programa, a lo que manifestaron un elevado porcentaje (76.5 por ciento) ignora tal referencia.

Concerniente a la percepción que los pobladores tienen en relación con si el pertenecer al programa de pueblos mágicos les ha significado algún beneficio en el desarrollo de Tapijulapa, los encuestados estimaron que los cambios son pocos (Ver gráfica 6).

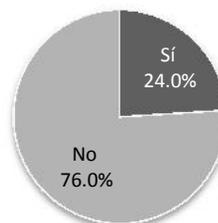
Gráfica 6. La pertenencia de Tapijulpa al programa de pueblos mágicos ha contribuido poco a su desarrollo.



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, al no percibir desarrollo, dejan ver que su nivel de vida continúa igual, así lo revela el 76 por ciento de los pobladores a quienes se les aplicó el instrumento correspondiente (Ver gráfica7).

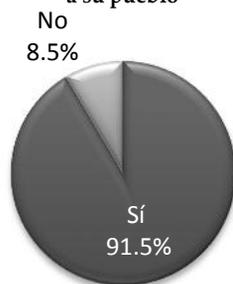
Gráfica 7. La mayoría de los pobladores de Tapijulapa no han mejorado su calidad de vida desde que su pueblo recibió el distintivo de mágico.



Fuente: elaboración propia.

No obstante, que los pobladores están ciertos de no ver beneficios con su pueblo mágico, están de acuerdo en recibir visitantes y turistas (Ver gráfica 8).

Gráfica 8. A los pobladores de Tapijulapa les gusta que vengan turistas a su pueblo



Fuente: Elaboración propia.

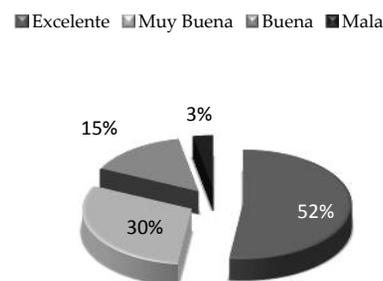
Bajo estas perspectivas se les cuestionó acerca de la seguridad del lugar para que sea visitado por gente externa al pueblo, a lo que el 63.5 por ciento respondió que estimaban que Tapijulapa era un espacio seguro, lo que no evidencia una total convicción de los propios lugareños en cuanto a la certeza de la integridad de quienes lleguen al pueblo.

En este sentido, cada uno de los indicadores parciales que integran el índice de percepción sobre la Seguridad Pública se produjo del promedio ponderado de los resultados expandidos de las respuestas a cada una de las preguntas que se muestran en la gráfica 9.

Asimismo se les cuestionó acerca de si habían sido víctima de algún delito, a lo que el 60por ciento de la población respondió de manera negativa. El robo simple es el que alcanza el 25por ciento de las respuestas.

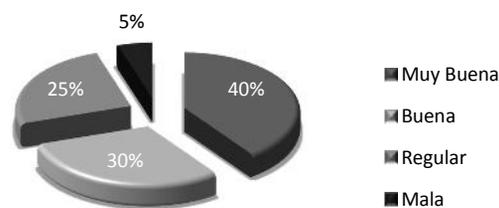
En este mismo tenor se inquirió el punto de vista sobre la actuación de los policías en el pueblo, la percepción en general tiende a ser muy buena, con casi el 70por ciento de afirmaciones al respecto (Ver gráfica 10).

**Gráfica 9. Apreciación de los niveles de seguridad en Tapijulapa
¿Cómo considera la seguridad en Tapijulapa?**



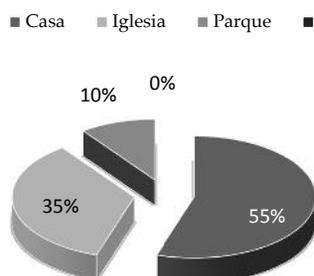
Fuente: SDET-UJAT (2013).

**Gráfica 10. Consideración de los policías en Tapijulapa
¿Cómo considera la actuación de los policías?**



En esta gráfica se aprecia la percepción sobre la actuación de la policía local, donde en general, el 70por ciento de los pobladores encuestados está satisfecho con este grupo de cuidadores de la seguridad. El lugar donde los ciudadanos de Tapijulapa dicen sentirse seguros se detalla en la gráfica11.

Gráfica 11. Lugares seguros según la percepción de los pobladores
¿En qué lugar se siente seguro?



Fuente: SDET-UJAT (2013).

El tema de la seguridad turística es un asunto de competitividad para todos los destinos, por lo que para el caso del Pueblo Mágico Tapijulapa, resultaba fundamental, conocer la percepción de sus propios habitantes, de tal manera que las autoridades puedan tomar decisiones basadas en hallazgos de investigaciones orientadas a coadyuvar a la competitividad del lugar.

Conclusiones

Las evidencias empíricas dan cuenta del potencial de desarrollo económico de Tabasco a través del destino Tapijulapa. Dos de las principales fortalezas percibidas son la vocación productiva del lugar y la plena disposición de sus habitantes por fomentar y participar en actividades turísticas. Sin embargo, situaciones de inseguridad y del entorno externo afectaron la afluencia de turistas que venía en incremento. Tal situación es un área de oportunidad para detonar un plan estratégico que permita la consolidación del destino mediante el aprovechamiento de las bellezas naturales y arquitectónicas del lugar, asociado con un legado cultural muy apreciado por visitantes y turistas.

Los pobladores de manera natural llevan un monitoreo de las tendencias estadísticas de la afluencia de turistas a su lugar y declaran estar satisfechos con la posibilidad de que arriben más visitantes que les generen empleos para todos y con ello puedan beneficiarse económicamente tanto las familias participantes en el turismo, como las de la localidad en general.

Se aprecia por tanto, un amplio espectro de crecimiento y desarrollo económico a través del turismo cultural y de aventura que pueda impulsarse con mayor fuerza para Tapijulapa, único pueblo mágico en el Estado de Tabasco.

Referencias

- Hernández, Fernández, Baptista (2006). *Metodología de la Investigación*. (3ra Ed.) México: Mc Graw-Hill.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática (2011). *Panorama Sociodemográfico de Tabasco*. México: INEGI
- Nuestro México.com (s/f). Tapijulapa-Tabasco. Recuperado de <http://www.nuestro-mexico.com/Tabasco/Tacotalpa/Tapijulapa/>
- Secretaría de Desarrollo Económico y Turismo del Estado de Tabasco y Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (2013). *Agenda de competitividad y sustentabilidad para Pueblo Mágico*.

PETRÓLEO Y SUSTENTABILIDAD EN LA LAGUNA DE TÉRMINOS: ENTRE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LOS NUEVOS ESQUEMAS DE LA INDUSTRIA PETROLERA REGIONAL EN LA PENÍNSULA DE ATASTA, CARMEN, CAMPECHE.

Esther Solano Palacios⁸ y Moisés Frutos Cortés⁹.

Resumen

En 1994, tras decretó presidencial se declaró el Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos (APFFLT) bajo una política de protección y conservación de Áreas Naturales Protegidas en México y a nivel internacional. El Programa de Manejo del APFFLT publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1997, enmarcaba los componentes sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales, como los ejes de la política sobre la que operaría esta nueva disposición territorial de la otrora laguna denominada por los españoles “De Términos”. A casi 16 años de la vigencia de dicho programa, entra en el escenario su reestructuración a solicitud de Petróleos Mexicanos (Pemex), empresa primordial del Estado mexicano que a partir del año 2007 empieza un proceso de expansión terrestre en esta zona del sureste a raíz del agotamiento del campo marino Cantarell en la Sonda de Campeche. Hay dos preguntas centrales a responder en este documento: 1) ¿debe reconfigurarse el APFFLT para dar paso a la industria petrolera y generar un esquema sustentable? y 2) ¿de qué manera se está dando la participación de los diversos actores sociales y agentes productivos de la microrregión denominada Península de Atasta que se encuentra dentro del APFFLT? En ese sentido, el objetivo de este trabajo se enfoca a revisar el escenario jurídico-ambiental, así como el social, con la finalidad de dar cuenta de la percepción de los actores sociales sobre la presencia de Pemex en Atasta, enclavada dentro del APFFLT y donde se prevén conflictos serios por la reconfiguración que pretende la industria petrolera.

PALABRAS CLAVE: Laguna de Términos, Península de Atasta, Petróleo, Área Natural.

1. Breve planteamiento del problema y objetivos de la investigación

La Península de Atasta forma parte del Área de Protección Flora y Fauna Laguna de Términos (APFFLT), al sur del estado de Campeche y dentro del municipio petrolero de Carmen. Ahí se forma el sistema lagunar deltáico Pom-Atasta, el cual está asociado al ecosistema marino del Golfo de México, en donde ocurren diversos

eventos hidrometeorológicos como huracanes, ciclones y tormentas tropicales. La población total de esta zona es de 13 mil 891 habitantes (INEGI, 2010), la cual se distribuye en seis localidades: Atasta Pueblo, Puerto Rico, Nuevo Progreso, Emiliano Zapata, San Antonio Cárdenas y Nuevo Campechito.

El perfil económico del municipio de Carmen ha experimentado una profunda transformación en el curso de las recientes décadas. Todavía en los años setenta,

⁸Maestra en Estudios Regionales por el Instituto Mora y profesora de la Universidad Autónoma del Carmen;; E-mail: esthersolanopalacios@yahoo.com.mx

⁹Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y profesor de la Universidad Autónoma del Carmen; E-mail: mfrutos@yahoo.com.mx

tanto la isla como la parte del municipio ubicada en tierra firme, estaban poco urbanizadas y en ellas predominaban las actividades primarias, principalmente las asociadas con la pesca y con la agricultura. Aunque por su propia naturaleza algunas de estas actividades tenían una clara orientación hacia el mercado internacional (principalmente la captura del camarón), en lo fundamental las actividades productivas del municipio operaban sobre una base tecnológica y organizacional de corte tradicional.

A partir del descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en la Sonda de Campeche la vida de la isla se modificó de manera radical. La presencia de Petróleos Mexicanos (PEMEX) se convirtió en un referente crucial de la problemática general del municipio, al tiempo que planteó grandes retos y oportunidades. Tuvo lugar una enorme derrama económica que, a su vez, alentó el crecimiento de las actividades comerciales y de servicios; en paralelo, creció la mancha urbana en forma espontánea y arbitraria, ocasionando un gran deterioro a los invaluable recursos ambientales del municipio.

Ciudad del Carmen, y en general todo el municipio, ha crecido, pero su mayor dinamismo económico no ha sido el fruto de la modernización sustentable y equilibrada de su estructura productiva. En clara continuidad con una historia económica caracterizada por el predominio de actividades orientadas al exterior y poco articuladas con el resto de la estructura productiva de la zona, el crecimiento económico experimentado por Carmen durante las tres últimas décadas ha sido un subproducto de la actividad petrolera. La industria de los hidrocarburos, con escasos eslabonamientos productivos con el resto de la economía del municipio, se ha convertido en el principal motor del crecimiento económico de la región (Solano y Frutos, 2013).

Ahora bien, el propósito de este ensayo es describir y analizar la situación de tensión-conflicto-negociación que tiene lugar en la zona denominada Península de Atasta, considerada estratégica para la instalación de ductos y, recientemente (2010), para la perforación de pozos por parte de Pemex. De este modo, la microrregión se está

viendo afectada en su entorno natural, social y económico, generando una nueva configuración del área que está en un estatus de protección de su riqueza natural.

Esta nueva configuración del espacio geográfico no ha sido del todo pacífica, pues está generando nuevos procesos de resistencia y tensión en las localidades, que por el momento han puesto nuevamente en la mesa de discusión la necesidad de reformar el Plan de Manejo del APFFLT, pero con la inclusión de la voz y las demandas de las comunidades asentadas en el área protegida.

Con base en una exhaustiva revisión hemerográfica y de trabajo de campo, se recogieron datos y testimonios que ilustran el complejo proceso de expansión de la industria petrolera, más allá de los ordenamientos jurídicos permitidos, trastocando los derechos de las comunidades, y transformando de manera paulatina un entorno de riqueza natural en un campo de batalla de intereses encontrados.

El Área de Protección Flora y Fauna de Laguna de Términos (APFFLT) es una denominación que recibió la Laguna de Términos por decreto de la Federación en el año 1994 (DOF, 1995), por sus características particulares como espacio natural único para ser declarada una de las áreas de protección más importante del país y del planeta.

La importancia de la Laguna radica no sólo por ser hoy en día un Área Natural Protegida (ANP), sino que es un espacio geo-histórico, social, cultural y geoestratégico internacional para el presente y futuro de la región sureste de México, donde el Estado mexicano ha instrumentado procesos de planeación del territorio, al menos desde finales de la recién pasada década de los 80 a la fecha, con el fin de determinar usos y actividades productivas como la petrolera, entre otras.

En ese sentido, cuando menos hay dos etapas del *pasado inmediato*¹⁰ en que el proceso de planeación y organización del territorio lagunar se ve inmerso, y que para fines de este documento, se les denominará: 1) Etapa de *Proyecto de ordenamiento ecológico como Laguna de Términos* y 2) Etapa de *Implementación del ordenamiento del territorio como APFFLT*.

Lo anterior, indica que es posible y necesario pensar a partir de este momento en una nueva etapa que podría llamarse, hipotéticamente, *Reordenamiento del territorio integral micro-regional del APFFLT*, a fin de justificar la presencia de actividades petroleras en una micro-región más que en otras, como sucede en la Península de Atasta, donde se están llevando a cabo acciones de ampliación, ocupación y exploración de áreas específicas con riesgos de vulnerabilidad ecológica, social y productiva.

La primera etapa de esta política se planteó en 1987 en el documento *Proyecto de ordenamiento ecológico de la región Laguna de Términos*, que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecológico, delegación Campeche, ordenó elaborar a una empresa consultora con fines de determinar la procedencia de ejecución de obras en el marco de la estrategia de gestión ambiental del Programa Nacional de Ecología del sexenio 1982-1988.

Sin embargo, como suele suceder, la realidad rebasa aún las mismas políticas sexenales y gubernamentales, y el motivo real que dio origen a esta etapa fue la conformación de la demanda de actores locales (campesinos, ejidatarios, pescadores) asentados en las comunidades, articulados a la problemática ambiental generada por actividades agro-industriales (agrícola, ganadera, pesquera y petrolera), que aunque incipientes, no por eso dejaron de ser agresivas ambiental y socialmente.

Para el primer lustro de la década de los 90 del siglo XX, a partir de un ejercicio colectivo de organizaciones sociales, civiles, gubernamentales, académicas y científicas, y en el marco de las políticas nacionales e

internacionales del modelo de desarrollo sustentable, así como de los grandes reservorios de espacios naturales para la expansión del capital, como las Áreas Naturales Protegidas (ANP), se decretó a Laguna de Términos como un Área de Protección de Flora y Fauna, donde se elaboró un Plan de Manejo con el fin de implementar acciones y estrategias acerca del uso del suelo y la preservación de la flora y fauna de la laguna, así como contemplar componentes no sólo ambientales sino también sociales, económicos, políticos y culturales.

Como es de notarse en el documento publicado por el Instituto Nacional de Ecología y la Semarnat (1997), la elaboración del Plan de Manejo del APFFLT contempló la participación de diversos actores sociales y surgió bajo el consenso de la consulta a fin de obtener un espacio común diferenciado por su población, urbanización, ruralización, uso de suelo, así como por sus identidades culturales.

En ambas etapas, los procesos de ordenamiento del territorio se enfocaron al espacio natural de Laguna de Términos con problemáticas sociales, productivas, ambientales, que termina por reconocer la complejidad de éstas de no intervenir en las políticas del Estado como un actor articulador del territorio e inhibidor del mismo dependiendo de los instrumentos y estrategias de aprovechamiento que se apliquen. Lo cual es interesante, porque el Estado aún está a cargo de las políticas de organización política-administrativa del territorio en regiones que tienen recursos naturales geoestratégicos para el país, como el petróleo y el agua.

De manera particular, y por esa posición geoestratégica, la región de Laguna de Términos ha sufrido impactos territoriales y socioeconómicos importantes a partir del auge petrolero que abrió a la producción de los yacimientos de hidrocarburos en la Sonda de Campeche. En consecuencia, se ha convertido en un espacio petrolero cuya área de influencia rebasa los límites locales y regionales, se extiende a todo el

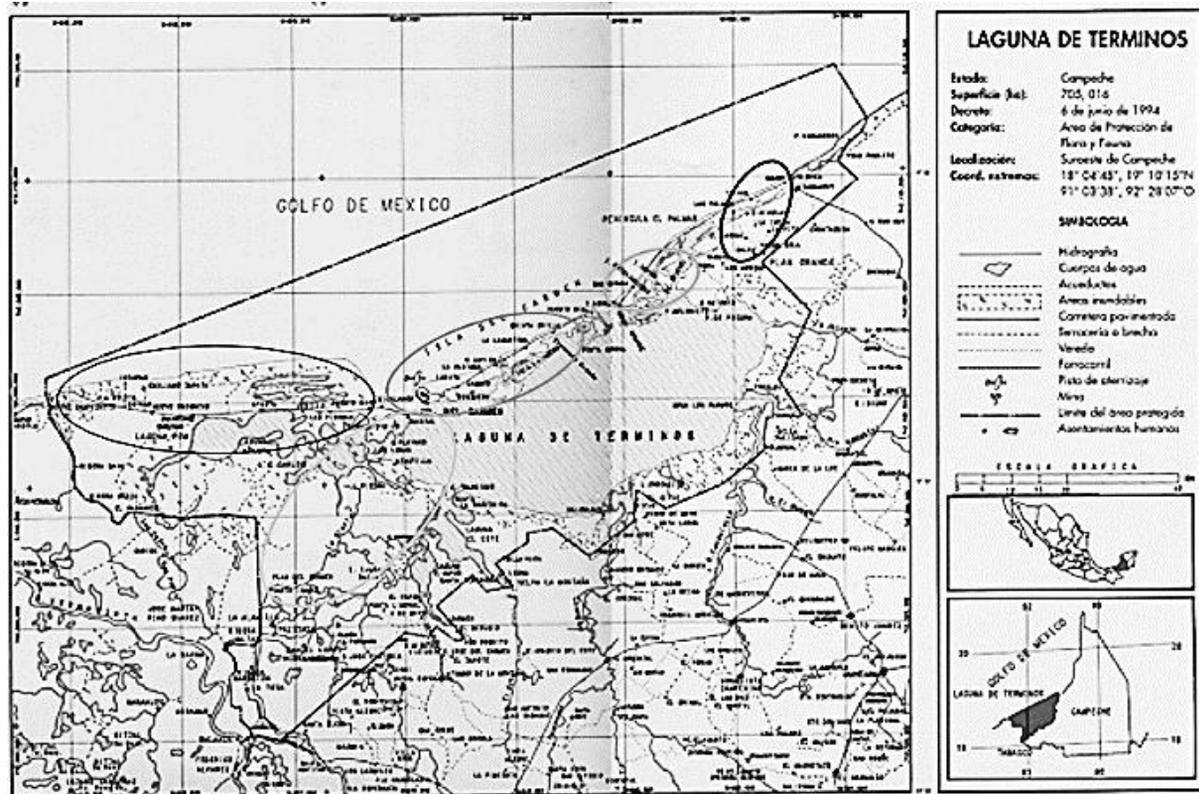
¹⁰ El pasado inmediato al que se refiere, abarca cuando menos unos 26 años, pues va del año 1987 al año 2013, aproximadamente.

territorio nacional por las vías terrestre y marítima, y a nivel internacional hacia América del Norte y la Unión Europea (Martínez, Solano y Frutos, 2010).

El desarrollo de la industria petrolera en la Sonda de Campeche en las tres últimas décadas, ha dejado como herencia graves desequilibrios socioeconómicos intra-regionales en distintas escalas, por la dinámica de los procesos de cambio que ha generado, ante la ausencia de una política oportuna de ordenamiento territorial integral y a consecuencia de que su implantación

diversas las problemáticas que integran a Laguna de Términos, como sucede en la Península de Atasta, una microrregión heredera del modelo de desarrollo petrolero regional que contradice la política del desarrollo sustentable, enarbolada por el Estado Mexicano en los últimos años.

Para comprender la complejidad en la que se encuentra actualmente la problemática petrolera en la zona de estudio en el APFFLT, particularmente en la Península de Atasta, así como la falta de una política



Mapa 1: Regionalización de ANPFFLT

Fuente: Conanp en

subordinó el uso de los recursos naturales y el desarrollo del resto de las actividades económicas a ella.

Todo lo anterior ha desencadenado una profunda crisis ecológica de efectos difícilmente controlables. Podría decirse que son diversas las localidades y

sustentable, se parte de reconocer en un primer momento el contexto sociodemográfico, económico y posteriormente la influencia de las formas regionales en que se ha conformado esta parte de la Laguna.

Posteriormente, en un segundo momento, se hace

una revisión del marco jurídico legal que marca la pauta para el cumplimiento de la protección del Área Protegida en sus diversos componentes, especialmente las áreas que han tenido y, por último, en un tercer momento se plantea la visión de los habitantes de la Península a partir de testimonios escritos y mediante la entrevista grupal e individual, donde se muestra su percepción de la industria petrolera en el área.

Dentro de esta Área Protegida se ubican 32 localidades que albergan a un total de 203,441 habitantes (INEGI, 2010) y que por su distribución regional se ubican en cinco microrregiones o zonas: Península de Atasta, Isla del Carmen, Isla Aguada, Sabancuy y Palizada (mapa 1).

En tanto la microrregión de la Península de Atasta comprende nueve localidades con una población total de 14 mil 035 habitantes; Isla del Carmen comprende a la localidad de Ciudad del Carmen con 169 mil 466 habitantes, Isla Aguada comprende a la localidad del mismo nombre con 6 mil 204 habitantes, la zona de Sabancuy que comprende dos localidades y una población de 7 mil 447 habitantes y Palizada que comprende a diecinueve localidades y una población total de 6 mil 289 habitantes (véase cuadro 1).

Cuadro 1: Localidades y distribución poblacional del APFFLT				
Zonas o microrregiones	Número de localidades	Número de habitantes	Distribución %	
Península de Atasta	9	14,035	6.89	
Isla del Carmen	1	169,466	83.29	
Isla Aguada	1	6,204	3.04	
Sabancuy	2	7,447	3.66	
Palizada	19	6,289	3.09	
Total	32	203,441	100	

Fuente: INEGI, 2010.

La Península de Atasta ha sido una de las zonas del APFFLT que mayor presencia tiene de la actividad petrolera, la cual ha ocurrido en dos etapas. En una

primera etapa denominada de *ocupación territorial moderada*, que duró aproximadamente 40 años, en la cual PEMEX perforó sólo 33 pozos, de 1950 a 1988; y la segunda etapa denominada de *ocupación territorial de expansión intensiva*, estando ya vigente la declaratoria del nuevo ordenamiento territorial del APFFLT, de 1994 a 2013. En tan solo 16 años la paraestatal amplió sus áreas, sin embargo, esta última etapa sigue en expansión, dando un amplio margen de maniobra a la paraestatal sobre el territorio protegido:

(1) De 1994 a 2012, sólo se perforaron tres pozos petroleros: el Ribereño-I, el Ribereño-II y el Gabanudo I (*Por Esto*, 28/10/2012).

(2) En 2004 la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) le otorgó permiso a PEMEX para eliminar 575 metros cuadrados de manglar en un área de alta densidad para habilitar un área de embarque en el marco del proyecto denominado *Desarrollo de 13 Pozos Exploratorios Ubicados en la Zona de Manejo Intensivo del Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos* (Cámara de Diputados, 2010).

(3) en 2010, de nueva cuenta la paraestatal presentó ante la SEMARNAT una solicitud para que le autorizaran la perforación de cinco pozos en el área de protección, violando con ello la Norma Oficial Mexicana (NOM) 022 (*La Jornada*, 22/05/2010). De manera engañosa, y de acuerdo con el dictamen de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA, la perforación de estos pozos pretende ampliar las reservas de hidrocarburos, no la producción petrolera. No obstante, la paraestatal ofreció reforestar dos hectáreas de manglares para resarcir los daños causados por la apertura de caminos, lo cual fue considerado por grupos ambientalistas locales como “la estocada final a la zona de manglares” (*Ibidem*).

La pregunta en cuestión de este largo proceso sobre el territorio sería ¿cuál es el resultado de estas etapas de ocupación de Laguna de Términos por parte de PEMEX?

El resultado es el asentamiento de mayor infraestructura operativa de Petróleos Mexicanos, como el campo Xicalango, la planta de recompresión de Gas en Atasta, la planta de Nitrógeno en San Antonio Cárdenas,

la ductería de gas que surte a Reforma (en Chiapas) y a Ciudad Pemex (en Tabasco), los pozos de extracción de gas ubicados en Nuevo Campechito, así como los pozos de exploratorios en reserva; todos estos ubicados sobre la mayor zona de manglares, pantanos y áreas altamente frágiles por la vegetación predominantemente de manglar y manglar-pastizal.

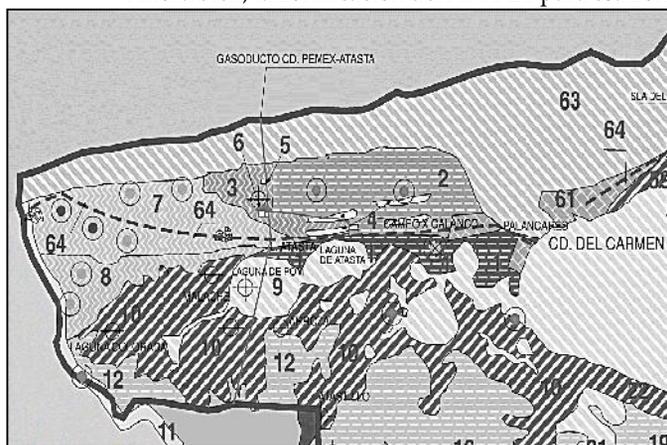
Para efectos legales, la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) en su artículo 60, establece la siguiente prohibición:

De la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier otra actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar, del ecosistema y de su zona de influencia, de su productividad natural, de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos, de las zona de anidación, de reproducción, refugio, alimentación, o alevinaje, o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, las dunas, la zona marina adyacente, y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, quedan exceptuadas de la prohibición al que se refiere el párrafo anterior, las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Sin embargo, este instrumento legal es violentado por quienes desarrollan las actividades petroleras en la

zona referida, ya que esta requiere de rellenar áreas para el establecimiento de las “peras” de los pozos de extracción de gas o el relleno para el establecimiento de la infraestructura dada la condición de inestabilidad de la zona, pues son áreas pantanosas y la única manera de estabilizar el suelo es rellenando grandes extensiones. A pesar de esto, el papel de las autoridades es de permisividad no declarada, lo que constata la complicidad de la autoridad ambiental y de energía en beneficio de Pemex.

Ahora bien, la zonificación del APFFLT para esa zona



contempla un manejo intensivo para las unidades 3, 5, 7; un manejo de baja intensidad para las unidades 2, manejo restringido para la unidad 1 y criterios para su manejo en

Cuadro 2: Criterios de uso por actividad en las unidades de zonificación de la Península de Atasta.

Fuente: Plan de manejo APFFLT (INE, 1997)			
Zona	Manejo	Unidades afectadas y criterios aplicables para la actividades petroleras	Tipo de Manejo
Península de Atasta	Manejo intensivo, baja intensidad y restringido.	1, (3,4,8,9,10,11,12,17)*	Manejo restringido a un costado Laguna del Poom al sur de las localidades de San Antonio Cárdenas y Nuevo Progreso
		2, (4,8,9,10,11,12,17)*	Punta de las Disciplinas, campería de Atasta, localidad de Atasta y Laguna del Poom
		3, (3,4,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18)* 5, (3,4,8,9,10,11,12,13,14,15, 17,18)* 7. (3,4,8,9,10,11,12,13,14,16,17,18)*	Manejo intensivo Planta de recompresión Atasta, localidades de Atasta, San Antonio Cárdenas, Nuevo Progreso, Col. Emiliano Zapata, Nuevo Campechito, Ribera San Francisco (ribera alta y media)

lo que respecta a las actividades petroleras (véase cuadro 3 y mapa 2).

Mapa 2: Ubicación de unidades y criterios de la actividad petrolera en la Península de Atasta

Fuente: Plan de manejo APFFLT (INE, 1997).

En ese marco, es observable que una de las presiones, entre otras, que enfrenta el APFFLT es la solicitud de Petróleos Mexicanos para ampliar su margen de maniobra mediante la modificación del Plan de Manejo, lo cual ha dado pie a una discusión entre los actores sociales y gubernamentales involucrados, debido, en primer lugar, a la oposición y resistencia civil comunal y ambiental vigilante de estos procesos y, en segundo lugar, a la vulnerabilidad ambiental que caracteriza a la zona de manglares, donde ha sido patente la necesidad de generar condiciones para salvaguardar este ecosistema marino y terrestre de la Laguna, por su existencia única en México y América Latina.

Ante la presión expansionista de PEMEX, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) encargó recientemente al Instituto de Ecología, Pesquerías y Oceanografía del Golfo de México (Epomex), dependencia del sector académico de la Universidad Autónoma de Campeche (UAC), una consulta pública de 30 días, la cual se suspendió de manera temporal debido a la inconformidad de diferentes sectores sociales, incluido el académico, que

vieron como una imposición las modificaciones al Plan de Manejo que se presentó en una reunión pública el 28 de noviembre de 2012.¹¹

Con la intención de justificar las modificaciones al Plan de Manejo del APFFLT y permitir la expansión de las actividades de PEMEX, lo cual daría paso en términos

Cuadro 3. Índice y grado de marginación de localidades de la Península de Atasta.

Fuente: INEGI (2010).

Localidad	Índice de marginación	Grado de marginación
Ciudad del Carmen	-1.407216	Muy bajo
Nuevo Progreso	-0.6806	Alto
Atasta	-0.5894	Alto
Puerto Rico	-0.2097	Alto
San Antonio Cárdenas	-0.4676	Alto
Nuevo Campechito	-0.4398	Alto

reales a abrirle aproximadamente más de 50 mil hectáreas marinas y terrestres protegidas por el decreto presidencial de 1994, de manera simultánea se organizaron talleres comunitarios para generar la idea de la participación social en la modificación del manejo administrativo del APFFLT (*Por Esto*, 27/10/2012).

Sin embargo, los pronunciamientos de inconformidad, aún verbal, por parte de las comunidades en la Península de Atasta, continúa siendo hasta el momento una manera de resistencia civil y de

¹¹La tensión generada en la reunión donde se pretendía dar a conocer las modificaciones al Plan de Manejo del ANFFLT, motivó una serie de acuerdos entre los distintos sectores ahí presentes con el Consejo Asesor del Área de Protección de Flora y Fauna Laguna de Términos. Uno de los acuerdos fue conformar un Comité Técnico Científico Interdisciplinario en la Universidad Autónoma del Carmen para evaluar las condiciones ambientales y socio- económicas del APFF Laguna de Términos. Esta evaluación permitirá recabar toda la información necesaria para emitir un “diagnóstico certero

y actualizado”, imprescindible para que el Consejo Asesor del Área pueda tomar decisiones sobre la propuesta presentada por la CONANP para la modificación del Plan de manejo vigente (Propuesta de Comité Técnico, UNACAR, 2012). Si bien el Comité Técnico jamás se reunió, el proceso de modificación del Plan de Manejo entro en un *impasse* que lo mantiene en su estado original, el de 1997.

participación social algo diluida, dado que no están de acuerdo en que la paraestatal continúe en su plan de expansión sin antes dejar claras las condiciones legales y normativas que mantendrá en su nueva etapa de desarrollo de instalaciones (ductos y pozos), puesto que la percepción de los habitantes es que se ven afectadas drásticamente sus actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras, así como en sus condiciones de salud.

Pese a las políticas de mitigamiento y de contención social, como las obras de Beneficio Mutuo y de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), de los diagnósticos ambientales que se han hecho para conocer el impacto de PEMEX, así como de los recursos destinados para los habitantes de la Península, aún no se logra abatir el rezago social y las condiciones de marginación en las que se encuentra la mayoría de la población; mucho menos se han resarcido los efectos ambientales (véase cuadro 3).

En ese sentido, y como parte del trabajo de investigación en proceso, podemos dar cuenta de la inconformidad de los habitantes de la zona de estudio en cuanto a la presencia de PEMEX y su relación conflictual con ésta. A través de un intenso trabajo de campo en las distintas comunidades, se pudo percibir al menos dos posiciones contradictorias que nos muestran la complejidad del análisis que se requiere al momento de describir la petrolización de la región. Por un lado, pobladores que han sido beneficiados de manera directa (empleo, subsidios, proyectos productivos, programas sociales) o indirecta (servicio médico, infraestructura municipal); por el otro, habitantes afectados, nativos o con una residencia de muchos años en el área y que perciben un antes y un después de la llegada de PEMEX.

Los testimonios recogidos en diversas entrevistas con informantes clave y de manera presencial en asambleas comunitarias, nos hablan de afectaciones en los cultivos, sea por la introducción de aguas salinas, causada por la apertura de caminos, la introducción de ductos y la tala del mangle, sea por la lluvia ácida y la quema de gas, tanto del Consorcio Planta de Nitrógeno Cantarell, asentada en San Antonio Cárdenas, como por los

“mechones” que se encuentran todos los días activos en la península. Asimismo, las afectaciones que enlista este sector de la población tienen que ver con la alteración de su vida cotidiana: el intenso tráfico de vehículos pesados de la paraestatal que destruye los caminos y fractura las viviendas, la presencia de “gente extraña” en la localidad, la monetarización de las relaciones sociales (inflación de los bienes y satisfactores urbanos) y el alcoholismo en aumento, relacionado con los altos ingresos económicos de los pocos empleados locales en la paraestatal.

La contradicción y diferenciación de posiciones entre los habitantes de las localidades permite observar un complejo proceso de tensión-negociación con las autoridades de la empresa petrolera, mientras hacen patente su inconformidad con la ampliación de los trabajos de PEMEX, también piden ser beneficiados con los recursos otorgados a través de diversos programas. En oficio entregado en julio de 2010 al Gerente Corporativo de Desarrollo Social de PEMEX, los representantes locales le manifiestan lo siguiente:

Sabemos que con las perforaciones el impacto social y económico son extremadamente perjudiciales para cada uno de los habitantes de nuestra región, es importante aclarar que por decreto presidencial, hacen muchas décadas nuestra tierra fue declarada Área Natural Protegida, la cual es respetada por la ciudadanía menos por Pemex, que pasa destruyendo todo a su paso, principalmente flora y fauna, más sin embargo, hacemos de su conocimiento que no estamos en contra que la paraestatal inicie los trabajos de perforación de pozos.

Así también le decimos que no permitiremos engaños y desinterés y compromisos incumplidos como sucedió con la planta procesadora de gas de Atasta y del consorcio Planta Nitrógeno Cantarell en Cárdenas, donde supuestamente se emplearía gente de las diversas localidades, igualmente ofreciendo desarrollo e infraestructura económica, social y comunitaria (oficio, 053/2010).

Como parte de este proceso de negociación, la población se ha organizado y en distintas ocasiones, y en diferentes tonos, ha manifestado su descontento y la urgencia de una nueva relación con PEMEX y las autoridades estatales. En otro escrito dirigido al gobernador y a la presidencia municipal, los comisarios y agentes municipales de las diferentes comunidades de la Península de Atasta solicitaron apoyo para la obtención de obras “de beneficio común, cansados de recibir solo migajas y no realmente lo que merecemos”.

Las carencias y necesidades de las diversas comunidades fueron enlistadas de la siguiente manera:

Rivera de San Francisco: reconstrucción del malecón, banqueteo y pavimentación de las calles, construcción de una cancha infantil, suministro de agua potable, construcción de un centro social, ampliación de la casa de salud y la adquisición de una nueva ambulancia.

Emiliano Zapata: pavimentación de calles, ampliación de la carretera de acceso a Nuevo Progreso, drenaje, ampliación de agua potable y energía eléctrica, centro deportivo, nuevas aulas para la telesecundaria y jardín de niños, acondicionamiento de la sala de usos múltiples y adquisición de una nueva ambulancia.

Nuevo progreso: desarrollo urbano, construcción de un hospital con atención las 24 horas y equipamiento adecuado, pavimentación, drenaje, ampliación de la red de agua potable, talleres de capacitación para obreros y todo aquel ciudadano que lo requiera, remodelación de la comisaría, remodelación del parque y la construcción de un centro social comunitario.

San Antonio Cárdenas: construcción de un mercado municipal, pavimentación de calles, drenaje, construcción de un parque nuevo y unidad deportiva.

Puerto Rico: pavimentación de calles y drenaje, electrificación para la telesecundaria, ampliación de la red de agua potable, equipamiento del centro de salud, remodelación del campo deportivo y reductores de velocidad (Oficio 053/2010).

Como se puede observar, las demandas de las comunidades son generalmente de infraestructura, que bien podrían subsanarse con una política estatal de “buen gobierno”; el sentir social es que PEMEX les debe

una indemnización por su inoportuna presencia en la zona, por el daño irreparable a la biodiversidad del área y por el trastocamiento de sus vidas como efecto del proceso modernizador de la cultura del petróleo.

3. Conclusiones preliminares

En materia jurídica ambiental, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) establece en su artículo 32 que una vez establecida un Área Natural Protegida sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva; este ente legal permite la modificación de los usos previamente establecidos en el APFFLT siempre y cuando esta se justifique plenamente tal y como lo indica el artículo 62 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas. Este articulado establece que la Secretaría podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal la modificación de una declaratoria de área natural protegida cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia de, entre otras, las siguientes circunstancias:

- I. El desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección;
- II. Contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o
- III. Por cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

En el artículo 63 se determina que las propuestas de modificación a los decretos por los que se hubieren declarado ANP's, deberán referirse al cambio de

categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas.

El hecho de que la modificación que se pretende hacer al espacio es legal porque así lo considera la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, desde el punto de vista ambiental esta no puede desarrollarse puesto que no cumple con lo establecido en el artículo 32 del Reglamento de la propia LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas, esto independientemente de lo que la Ley General de Vida Silvestre en su artículo 60 establece, ya que se afectará de manera irreversible la vegetación de manglar, sus asociaciones y todos sus componentes, en especial aquellos ecosistemas frágiles como los que se ubican dentro de las zonas 1, 2 y 3 en donde la vegetación predominante es la de manglar.

Ante estos escenarios de modificación forzada y cuando la normatividad lo limita y lo ambiental lo hace inviable, no es posible generar una condición de sustentabilidad, el deterioro ambiental es cada vez más agresivo y lo más grave es que es permitido por la autoridad en sus tres órdenes de gobierno. Ante este panorama tan poco optimista, la sustentabilidad seguirá siendo parte del discurso oficial y no de la acción de gobierno responsable, en ese sentido se puede decir que el concepto es y seguirá siendo letra muerta, al menos en esa parte del APFFLT.

Finalmente, en materia de políticas de ordenamiento del territorio en las ANP's, vemos que no bastan los programas de mitigación, sino que son necesarios programas integrales de manejo con la participación y el consenso social-comunitario, capaces de tomar en cuenta cada eje del desarrollo comunitario sustentable, así como la toma de conciencia y los programas de desarrollo comunitario a nivel micro regional (Toledo, 1996), hacia lo cual debería de transitar en un futuro los planes de manejo de las ANP's para enfrentar las políticas hegemónicas de los actores transnacionales y del mismo Estado neoliberal.

Referencias

- ADER consultores (1987). *Proyecto de ordenamiento ecológico de la región Laguna de Términos. Campeche*:
- Arias Rodríguez, J.M., Ireta Guzmán H. (2009). *Pesca y Petróleo en el Golfo de México*. México.
- Martínez Beberaje, R., Solano, P.E., y Frutos, C.M. (2010). *Repercusiones socio-ambientales en nuevas áreas de exploración petroleras en Campeche, México. Aspectos sociales de la industria petrolera mexicana*. México, D.F. Plaza y Valdés/Universidad Autónoma del Carmen (en prensa).
- Bustillos, J. (2000). *Petróleo, áreas naturales y gestión ambiental*. México: SEMARNAT
- Cámara de Diputados (1988) en *Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente*. Recuperado de <http://www.normateca.gob.mx/documento.php?Clave=3076>
- _____ (2010). *Pemex Perforación y Producción Reunión de trabajo*. Recuperado de http://www3diputados.gob.mx/camara/..file/Reunión_PEP_exposición.pdf
- Castañeda Camey, I., Soares, D. y Godínez Jiménez, A. D. (1999). *Equidad de género y sustentabilidad en la Península de Atasta, Campeche (diagnóstico situacional)*. Fundación John and Catherine T. MacArthur.
- INEGI (2010). *Censo de población y vivienda 2010*. Aguascalientes: INEGI.
- _____ (2009a). *Cuaderno estadístico municipal, Carmen*. Aguascalientes: INEGI
- _____ (2009b). *Anuario estadístico de Campeche*. Aguascalientes: INEGI
- Instituto Nacional de Ecología (1997). *Programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna "Laguna de Términos"*. México: Instituto Nacional de Ecología

- Propuesta de Comité Técnico (2012), UNACAR, (mimeo).
- Solano Palacios, E. y Frutos Cortés, M. (2013). Efectos de la actividad petrolera en el desarrollo regional de Tabasco y Campeche (1970-2008). Bustamante Lemus, C. (director). *Desarrollo regional en México. Hacia una agenda para su desarrollo económico y social con sustentabilidad*. México: UNAM/IEC/Universidad Autónoma de Aguascalientes/AMECIDER
- Toledo, V. M. (1996). Principios etnoecológicos para el desarrollo sustentable de comunidades indígenas y campesinas. Recuperado de <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Finfocuib.laborales.unam.mx%2F~ec08s02c%2Farchivos%2Fdata%2F1%2F12.pdf&ei=5UGIUr7GJci92gX1y4GgCw&usg=AFQjCNH6rsTFSKoUJV9SCTi0hcqQrMIPgw>.

GARANTÍA DE DERECHOS HUMANOS COMO ESTRATEGIA DE COMBATE A LA POBREZA EN OAXACA

Socorro Moyado Flores¹².

Resumen

La histórica y recurrente violación de los derechos humanos ha dejado a Oaxaca en una situación de pobreza de la cual difícilmente saldrá durante el gobierno vigente. Aun cuando se han realizado reformas constitucionales relevantes y emprendido políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, actualmente casi el 62 por ciento vive en pobreza y de éste, el 23 por ciento lo hace en pobreza extrema (Coneval, 2012). Son diversas las causas y las consecuencias de esta situación, en este ensayo se abordan particularmente las acciones que las autoridades estatales han dejado de realizar y han sido posible modificar en materia de derechos económicos y sociales, por ejemplo: omitir, suspender, retrasar o brindar deficientemente los servicios públicos; exhibir negligencia médica, prestar indebidamente el servicio de educación básica y omitir la construcción de centros educativos, entre otras. Esta situación con el tiempo, vulnera las capacidades básicas de los individuos para su desarrollo; por tanto, en este trabajo se pretende responder a la pregunta: ¿Es posible mitigar la pobreza si se garantizan los derechos económicos y sociales en Oaxaca? Para ello, se analizan las reformas de la Constitución Local de 2011 del *Ombudsman* y del *Hard Law* de 2012 en la materia, y se discuten las condiciones y arreglos institucionales necesarios, a fin de garantizar que las personas más pobres de la entidad reciban la atención que merecen para recuperar su dignidad humana, así como las capacidades y habilidades indispensables para su desarrollo.

Palabras clave: Pobreza, Derechos Humanos, Oaxaca.

Introducción

Los derechos humanos han adquirido en los últimos años una gran relevancia a nivel nacional, derivado de las presiones internacionales, de ahí que México haya tomado decisiones fundamentales modificando la Carta Magna. El término de garantías individuales se ha transformado por el de derechos humanos y se considera el principio de *pro persona* en sustitución de individuo. Esto jurídicamente tiene una gran trascendencia si se reconoce por el propio Estado como tal.

Oaxaca es parte de la región Sur-Sureste, y ocupa el quinto lugar en extensión territorial de República

Mexicana, y es uno con mayor dispersión de la población, lo que complica en gran medida la atención de comunidades que viven en pobreza extrema y que han sido descuidadas durante décadas. Omitir, suspender, retrasar o brindar deficientemente los servicios públicos; exhibir negligencia médica, prestar indebidamente el servicio de educación básica y omitir la construcción de centros educativos, entre otras, han sido violaciones a los derechos humanos que habrá que reparar con el tiempo con la aplicación del Estado constitucional de Derecho. Esta situación con el tiempo, vulnera las capacidades básicas de las personas para su desarrollo; por tanto, en este trabajo se pretende

¹²Doctorado, Profesora-Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Municipales, Universidad de la Sierra Sur. Tel. , 5520816968 smoyado@unsis.edu.mx:

responder a la pregunta ¿Es posible mitigar la pobreza si se garantizan los derechos económicos y sociales en Oaxaca? Para responder el ensayo se ha dividido en tres apartados, en el primero se precisan conceptos como garantías y garantismo, al tiempo que se analiza la reforma constitucional nacional; en el segundo se analiza la situación de la pobreza en Oaxaca y su relación con la violación de derechos sobre todo los económicos y sociales; en el tercer apartado se presentan las reformas al Ombudsman oaxaqueño como estrategia para mitigar la pobreza, finalmente se ofrecen algunas conclusiones del análisis.

1. Garantía de los derechos humanos

Garantía es el efecto de afianzar lo estipulado, significa una cosa que se asegura y protege contra alguna necesidad (RAE, 2014). Garantías para Ferrajoli (2009), son “las obligaciones y prohibiciones que corresponden a las expectativas positivas o negativas establecidas normativamente” (Ferrajoli, 2009: 96). Gascón por su parte, señala que “Garantizar es... tutelar algo; y, cuando en la cultura jurídica se habla de garantismo, ese algo que se tutela son derechos o bienes individuales” (Gascón, 2001).

La teoría del garantismo fue acuñada por Luigi Ferrajoli a fines de los ochenta, refiriéndose específicamente al garantismo penal en su obra *Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal* (1989), aunque el autor ha desarrollado con el tiempo una teoría general del garantismo propia de la teoría del Estado constitucional (Carbonell, 2009), Estado constitucional de Derecho (Gascón, 2001:195) o Constitucionalismo democrático (Salazar, 2011: 290).

Ferrajoli en una de sus ponencias denominada *Democracia constitucional derechos fundamentales. La rigidez de la constitución y sus garantías* (2009), apunta lo que aquí se quiere destacar sobre el garantismo y los derechos fundamentales o derechos humanos. El autor establece que las garantías constitucionales provienen de la rigidez normativa de las constituciones; esto es, al hecho de que los principios, derechos e instituciones que ésta prevé,

sólo pueden modificarse mediante procedimientos de revisión agravados, y al control jurisdiccional de inconstitucionalidad de las leyes ordinarias que la contradigan (Ferrajoli, 2009:91-92).

Más aún –señala el autor– por cuanto corresponde a las normas constitucionales que fijan “expectativas universales bajo la forma de derechos fundamentales, la rigidez les confiere una doble normatividad: como expectativas de su no derogación o vulneración y, al mismo tiempo, como expectativas positivas de su desarrollo” (Ferrajoli, 2009:92). Asimismo, explica que la rigidez constitucional necesariamente lleva a determinar el tipo de democracia, concepto que analiza desde dos vertientes; una formal o procedimental y otra sustancial o de contenido o significado prescriptivo, y es ésta última que se concibe como su propuesta de solución a la complicada relación entre democracia y derechos fundamentales.

Siguiendo al filósofo jurídico italiano, las garantías constitucionales de los derechos fundamentales son también garantías de la democracia y lo explica de la siguiente forma:

Varias veces he articulado la noción de democracia constitucional a partir de su relación con las cuatro clases de derechos en las cuales, a su vez, he dividido la categoría de derechos fundamentales: la democracia política, asegurada por la garantía de los derechos políticos; la democracia civil, asegurada por la garantía de los derechos civiles; la democracia liberal (o liberal-democracia) asegurada por la garantía de los derechos de libertad; la democracia social (o social-democracia), asegurada por la garantía de los derechos sociales (Ferrajoli, 2009: 90).

A las dos primeras; democracia política y civil, las considera en la dimensión formal, en tanto la liberal y social, son sustanciales. Es así que el garantismo es explicado desde estas cuatro dimensiones dependiendo de la clase de derechos garantizados. Todos los derechos fundamentales requieren de garantías, y se puede identificar el grado de legitimidad del ordenamiento de

una democracia constitucional, con el grado de eficacia de las garantías de los derechos constitucionales que se reconocen en ella (Ferrajoli, 2009:114).

En el caso de México, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, es un evidente reconocimiento de la progresividad de estos derechos. Un cambio sustantivo se observa a partir de la denominación del capítulo I del título primero que a partir de dicha reforma se inscribe como “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, en sustitución de “De las Garantías Individuales”. En este sentido, el principio *pro persona* establecido con esta reforma, como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas, es la manifestación más contundente de su progresividad (SCJN, 2011), y de las expectativas positivas de su desarrollo de las que habla Ferrajoli.

De acuerdo con Salazar (2012) esta reforma “es el punto de referencia para valorar la situación del Estado de Derecho o Estado Constitucional en México”, y agrega:

Los alcances potenciales de esa operación constitucional emergen de cinco ejes estratégicos: a) la ampliación del conjunto de derechos humanos; b) el ensanchamiento de la titularidad de los derechos; c) la especificación de las obligaciones de las autoridades; d) el fortalecimiento de las instituciones de protección (jurisdiccionales y no jurisdiccionales); e) el énfasis en la protección de los derechos desde las políticas públicas” (Salazar, 2012: 191).

Además de estas consideraciones reflejadas en diferentes artículos de la Constitución, se establece la obligatoriedad de observar los tratados internacionales de los México sea parte, y se obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad. Por tanto, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en los

términos que establezca la ley. Con ello se tiende en conjunto hacia la *justiciabilidad* y eficacia de los derechos, lo que debería traducirse, a su vez, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual (SCJN, 2011).

Para hacer posible lo anterior, se requieren garantías como instrumentos de defensa de los derechos de las personas frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y principalmente por parte del poder estatal; y como bien refiere Gascón, esto es posible a través de fijar límites y vínculos al poder, con el propósito de maximizar la aplicación de esos derechos y minimizar sus amenazas (Rascón, 2001).

Sin embargo, en términos estrictos, para garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana; la situación se complica si el entramado institucional indispensable para poner en práctica estos derechos mediante políticas públicas concretas no funciona de forma adecuada, si los órganos de interés público garantes por cada tipo de derechos políticos y civiles y sociales son deficientes e insuficientes en todo el ámbito nacional; así como si los recursos financieros y presupuestales no son reorientados y utilizados de forma transparente y con estricta rendición de cuentas al momento de concretar sobre todo los derechos económicos y sociales.

En los hechos, si lo anterior no se atiende, si las instituciones públicas, y los servidores públicos en particular, dejan de hacer lo que es posible llevar a cabo, esto es, si predomina la omisión o la opresión, la reforma constitucional y sus principios democráticos, no tendrán vigencia para la mayoría de los mexicanos, y menos aún para entidades federativas como Oaxaca que ocupan los primeros lugares en rezago social, junto con Chiapas y Guerrero por su condición de pobreza.

2. Pobreza y los derechos humanos en Oaxaca

El problema de la pobreza no es un asunto que atañe a Oaxaca o a México, y la desigualdad mundial ha estado en la discusión académica y política desde hace ya varias décadas; sin embargo, en el año dos mil con la *Cumbre del*

Milenio, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se ha puesto mayor énfasis en el tratamiento del desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos, con el propósito de discutir y encontrar soluciones viables para mitigar las profundas desigualdades económicas y sociales, que existen entre naciones y entre ciudadanos al interior de las mismas.

La pobreza ha sido considerada como la degradación de la dignidad humana, y la pobreza extrema como una forma de degradación extrema. Los pobres no pueden llevar una vida acorde con los estándares de la existencia civilizada. Ellos se ven afectados por el hambre, la malnutrición, la mala salud, la vivienda y condiciones de vida insalubres, y muchas veces sin educación. Ellos no tienen los recursos para superar estas aflicciones (Sengupta, 2005: 2). Podemos decir entonces que una persona y su familia es pobre si carece de los derechos económicos y sociales establecidos en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez...” (ONU, 1948). Vista así, la pobreza se identifica generalmente con la falta de ingreso.

Amartya Sen va más allá al establecer que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no sólo como la falta de ingresos, aunque no rechaza que la falta de “renta” puede ser una importante razón por la que una persona se ve privada de capacidades (Sen, 2000). En este sentido, una persona con menores ingresos y por ende capacidades limitadas, tendrá pocas posibilidades de reclamar sus derechos para asegurar un mejor tipo de vida y un desarrollo pleno. La teoría de la justicia de John Rawls (2011: 17-61) explica el orden lógico de los principios de la justicia como imparcialidad y detalla cómo deben aplicarse en una democracia constitucional, tanto los deberes como las obligaciones para una institución y para los individuos respectivamente, y cómo deben distribuirse los beneficios sociales y económicos a todos los miembros de la sociedad. Esto, bajo una “posición

original” de una situación hipotética en la que cada individuo está actuando detrás de un “velo de la ignorancia”, que aun cuando hubiese discrepancias religiosas y opiniones generales acerca de qué es la vida buena o digna, les permite, en interpretación de Sen “tomar nota de las diferencias entre los miembros y cómo alcanzar un conjunto de principios de justicia que sea equitativo para todo el grupo” (Sen, 2012: 84-85).

La importancia de esta teoría, según el propio Rawls, radica en que constituye la base moral más apropiada para una sociedad democrática, que parte de la igualdad de la libertad como un todo y que las desigualdades sociales y económicas deben ser con el mayor beneficio de los menos aventajados (Rawls, 2011: 259). De ahí que la pobreza no puede ser considerada únicamente como la falta de ingresos o derechos económicos y sociales exclusivamente (derechos positivos), sino también de derechos civiles y políticos (derechos negativos) o libertades.

La problemática de la pobreza en México también ha tenido cambios con perspectiva de derechos humanos, o por lo menos eso se ha planteado en el discurso oficial, situación que ha permeado en las entidades federativas como Oaxaca. A partir de 2010 se hizo valer el voto de más de la mayoría de los oaxaqueños para lograr la alternancia en el poder y acceder a un gobierno de coalición representado por el ahora gobernador Gabino Cué Monteagudo. Esta entidad es parte de la región Sur-Sureste, y ocupa el quinto lugar en extensión territorial de la nación, con mayor dispersión de la población, lo que complica en gran medida la atención de comunidades que viven en pobreza extrema y que han sido descuidadas durante décadas. Como en el resto del mundo, la pobreza en la entidad persiste, aunque no significa que es porque no haya lo suficiente para eliminarla, sino porque no ha existido la voluntad política para traducirlos “valores morales” -de los que habla Rawls (2011)- en los “arreglos sociales prácticos” – que señala Segupta (2005) o los “arreglos institucionales” de Pogge (2003:20). De acuerdo con el último autor, una violación de los derechos humanos implica un *no cumplimiento* de derechos humanos y una relación causal

activa entre personas y tal cumplimiento. Esta relación puede ser de interacción, pero también puede ser institucional, como cuando “agentes humanos” colaboran en el diseño y la imposición de arreglos institucionales que de manera previsible y evitable causan el no cumplimiento de los derechos. Dicho de otra forma, se incumple un derecho humano cuando una persona no tiene garantizado el “objeto” que se deriva de cierto derecho, por ejemplo la igualdad de participación política o la educación básica (Pogge, 2012: 6).

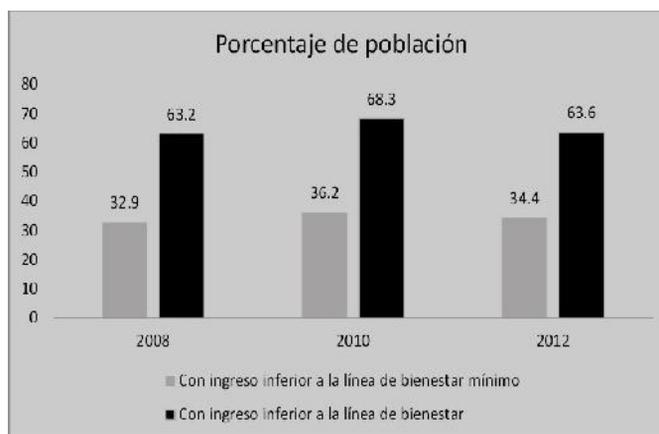
Así, se puede argumentar que la pobreza extrema en Oaxaca ha sido generada por la sistemática violación de alguno o varios de los derechos económicos y sociales, ya que las instituciones del Estado y la propia población han dejado de cumplir o han demorado en extremo en llevar a cabo lo que ha sido posible. Aunque es importante recordar que en México conforme a nuestro federalismo, el cumplimiento de estos derechos no corresponde sólo de los gobiernos estatales, ellos dependen en gran medida de la federación, tanto de las disposiciones normativas en materia de derechos humanos como de las transferencias presupuestales de la federación y de los recursos destinados para el desarrollo social, vía programas sociales, asistenciales y en menor medida para inversión, repercuten de forma sustantiva.

Derivado de la Ley General de Desarrollo Social¹³, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), emitió en 2010 los *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*, en los cuales se define la pobreza considerando tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial. El primero comprende las necesidades asociadas con los bienes y servicios que se pueden adquirir por medio del ingreso; el segundo se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social, y finalmente para

el tercero se tomarán en cuenta características geográficas, sociales y culturales, entre otras (DOF-Coneval, 2010).

Para el caso del bienestar económico, en la metodología se utilizan dos líneas de ingreso: la línea de bienestar que identifica a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; y la línea de bienestar mínimo, población que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada. En la Gráfica 1 se muestra que más de la mitad de los oaxaqueños viven por debajo de la línea de bienestar (63.2, 68.3 y 63.6, durante los años 2008, 2010 y 2012, respectivamente).

Gráfica 1. Porcentaje de población con Ingreso inferior a la línea de bienestar, 2008-2012

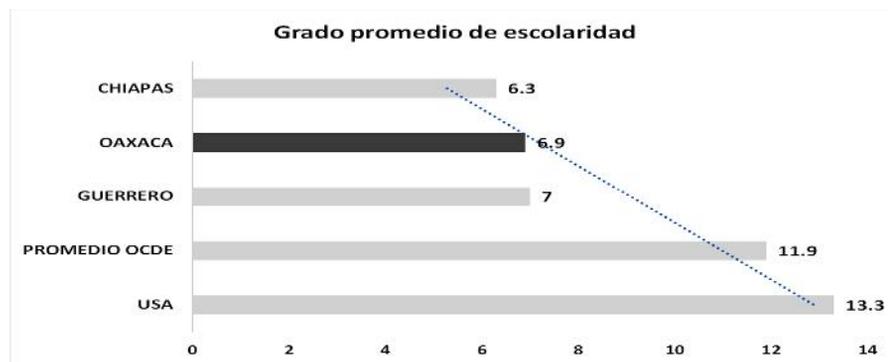


Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

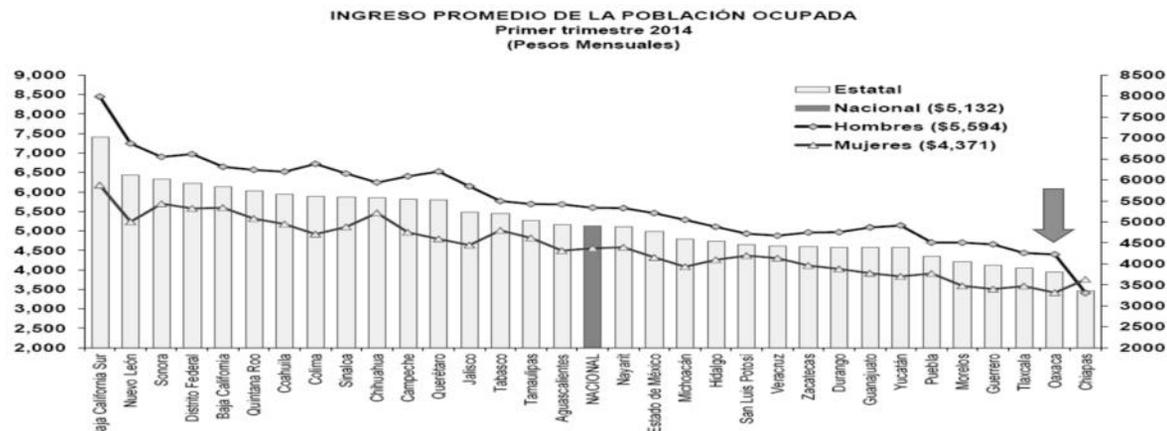
¹³Según la Ley General de Desarrollo Social, el Coneval tiene dos funciones principales: Una establecer metodologías para la

evaluación de la pobreza, y segunda, evaluar el desempeño de los programas sociales.

A marzo de 2014, Oaxaca continúa con el porcentaje más bajo de asalariados (44.3 por ciento) de los ocupados, quienes reciben un ingreso promedio de menos de 3,500.00 pesos mensuales en el caso de las mujeres, y menos de 4,500.00 pesos en el caso de los hombres (Gráfica 2). Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la entidad tiene la tasa de informalidad más alta del resto del país con el 80.3 por ciento, de los cuales seguramente pocos pagan impuestos, a nivel nacional el porcentaje es de 58.2 (STPS-Oaxaca, 2014).



Gráfica 3. Grado de escolaridad promedio, 2010
Fuente: Elaboración propia con datos del IEESA, 2010



Gráfica 2. Ingreso promedio de la población ocupada de Oaxaca, 2014. Fuente: STPS. Subsecretaría de Empleo y Productividad, abril 2014

La baja inserción en el empleo se debe entre otros factores, al rezago educativo, es decir, la posibilidad de desarrollar conocimientos y habilidades básicos para un buen desempeño laboral, o para un trabajo profesional. En la gráfica 3 se muestra que en Oaxaca el grado de escolaridad promedio es de 6.9 años, sólo por arriba de Chiapas (6.3 años), pero muy alejado del país vecino Estados Unidos (13.3 años) (IEESA, 2010).

En un estudio de Miguel Szekely se analiza la correspondencia entre el perfil de los recursos humanos que genera el sector de la educación superior en Oaxaca, y la dinámica del mercado laboral de la entidad. Se destaca que la entidad presenta una de las menores tasas de cobertura de este nivel superior (18 por ciento), en relación con el promedio nacional (30 por ciento). Incluso, es una tasa inferior a la que se esperaría para el nivel de ingreso de la entidad. La oferta de instituciones de educación superior -señala el análisis- “ha crecido de

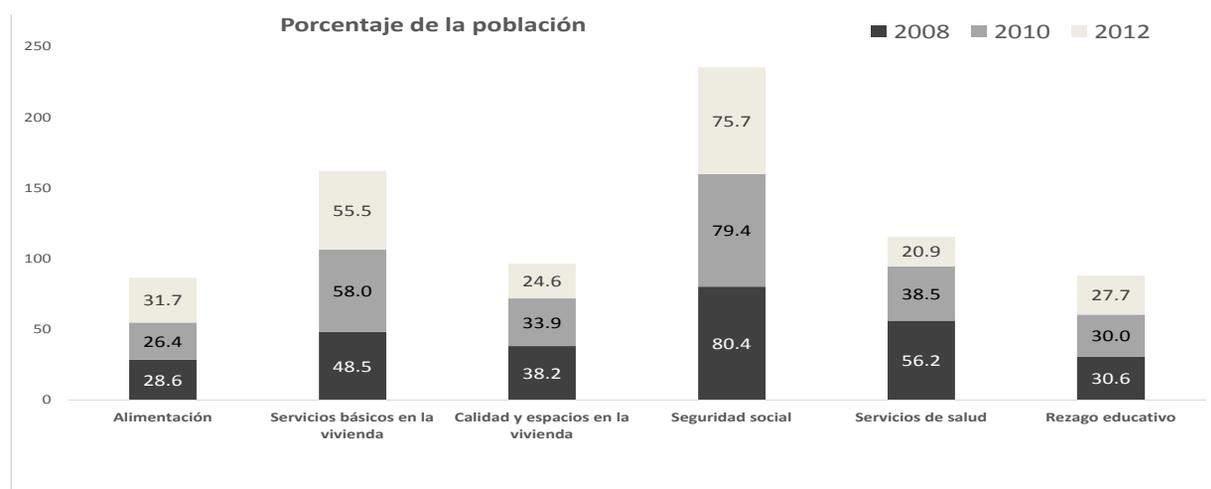
forma lenta a un ritmo de la mitad que el resto, lo cual ha ampliado la brecha con el resto del país” (Szekely, 2013:43). Peor todavía, la baja cobertura no está asociada con los presupuestos que recibe la entidad; el gasto por alumno es muy similar al observado a nivel nacional.

agrega a los profesores de enseñanza preescolar y secundaria respectivamente. Estas cifras se deben quizá a que en esta profesión se asegura una plaza en el sistema educativo de la entidad (Szekely, 2013: 39-44).

En suma, los profesores de educación básica:

Gráfica 4. Porcentaje de personas con carencias sociales por indicador de pobreza. Oaxaca 2008-2012

Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012



Siguiendo el informe, la baja cobertura en educación superior podría relacionarse con lo antes indicado sobre la educación básica, ya que de 100 alumnos que entran a la primaria, sólo 20 logran llegar a educación superior, cifra menor a los 43 del nivel nacional. De estos 20 alumnos sólo 12 terminan una carrera universitaria. De las 10 carreras universitarias preferidas destacan las de formarse como profesores de enseñanza primaria y preescolar, contadores y auditores, profesores de enseñanza secundaria, abogados, médicos generales y familiares, arquitectos, auxiliares de administración y dentistas e ingenieros civiles. En la entidad el 20 por ciento de la población ocupada con perfil profesional se concentra en profesores de educación primaria y este porcentaje se incrementa a 31 y 40 por ciento cuando se

preescolar, primaria y secundaria, no obstante de contar con mayor estabilidad laboral y salarial, comparada con el promedio del Estado antes visto¹⁴, están dejando de llevar a cabo su función primordial de generar en la niñez oaxaqueña competencias básicas de las que habla Amartya Sen como son las de la educación. Para el resto de la población económicamente activa, si no se tiene empleo estable, tampoco se tendrán beneficios de seguridad social y por ende más personas son afectadas, como los dependientes, de ahí los porcentajes altos de este indicador (Gráfica 4). La política estatal en coordinación con la federación de inscribir a los más pobres al Seguro Popular (SSO, 2013), seguramente ha hecho que el indicador de carencia por servicios de salud

¹⁴El salario del sector educativo en promedio es de \$ 7, 218.00 en el caso de primaria, \$ 6,677.00 para preescolar y \$ 8, 679.00 para secundaria, superiores a los promedios.

vaya a la baja, sin embargo, su calidad todavía es precaria¹⁵.

a más de 252 mil personas en condición de pobreza extrema y con carencia de acceso a la alimentación, de los

Tabla 1. Quejas iniciadas en la DDHPO, por violación a los derechos económicos y sociales, 2012-2013					
Fuente: Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (2014). Oficio No. AC/16/2014.					
No.	Derecho violentado	Descripción	Oficina		
			Central	Regionales	Total
1	Falta de agua	Omitir, suspender, retrasar o brindar deficientemente los servicios en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas	14	21	35
2	Mala atención en centros de salud	Negligencia médica	26	25	51
3	Falta de escuelas	Omitir, construir centros educativos	3	1	4
4	Falta de profesores a clases	Prestar indebidamente el servicio de educación	8	2	10

Asimismo, los programas de vivienda podrían estar mejorando su calidad y espacio; pero los servicios básicos de dichas viviendas no son los mejores, por ejemplo poco menos del 70 por ciento no tiene acceso a drenaje (IMCO, 2012); ésta es una responsabilidad primordial de los ayuntamientos, cuyos presupuestos son escasos, dependen prácticamente de la federación. Finalmente, el indicador de alimentación es inconcebible, presenta una tendencia creciente, según la Gráfica 4. Es el Estado con más muertes por desnutrición con 19.7 por cada 100,000 personas; por ello, es la entidad con más municipios que participan en la “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, 133 de los 400 seleccionados a nivel nacional. Aquí se han identificado

540 mil a los que habrá de ir a atender en las diversas etapas en todo el estado (Robles, 2013).

Estos datos que por lo regular se presentan en “promedios”, son más preocupantes cuando se analizan por género, sabemos que los derechos sociales de las mujeres son frecuentemente más vulnerados, como el salario; aunque el problema no es exclusivo de Oaxaca, todavía las garantías para hacer realidad los derechos sociales no están cubiertas, aunque como se verá a continuación se han realizado algunas acciones a partir de 2010.

¹⁵ Este crecimiento se detonó por la incorporación creciente de los oaxaqueños sin acceso a seguridad social al Seguro Popular mediante los procesos de afiliación y reafiliación, lo cual permitió integrar al cierre del ejercicio 2011 un padrón de 2 millones 620 mil 120 beneficiarios

distribuidos en todo el territorio estatal, con lo que el Estado de Oaxaca logró la Cobertura Universal Voluntaria en Salud. Disponible en:

<http://www.seguropopularoaxaca.gob.mx/documentos/TC2013.pdf>
. Consulta agosto, 2013.

2.- Reformas al Ombudsman de Oaxaca como estrategia para mitigar la pobreza

Hasta aquí, se ha dicho que garantizar es asegurar o tutelar “algo” y que en el caso que nos ocupa nos referimos jurídicamente a los derechos humanos, y en especial se ha hecho énfasis en los derechos económicos y sociales que conducen a la pobreza. También se ha indicado que la pobreza ha sido generada y sostenida en Oaxaca por décadas, debido a la sistemática violación de los derechos económicos y sociales, considerados como expectativas positivas.

Las autoridades o servidores públicos como los maestros han omitido o dejado de hacer que la educación se imparta adecuadamente en el nivel preescolar, primario y secundario, más aún que ésta sea de la calidad necesaria para generar las capacidades básicas de los educandos (Smith, 2013). Asimismo, los médicos han actuado con negligencia en varios casos denunciados por los medios de comunicación (El Universal, 2013). Situaciones también de omisión en el caso de los ayuntamientos por dejar de realizar acciones que les corresponde como gestionar recursos con autoridades federales para atender demandas crecientes de la población en materia de bienes y servicios básicos como agua, vivienda, pavimentación, drenaje, alcantarillado, entre otros.

En la tabla 1 se presenta una muy pequeña muestra de cien quejas iniciadas durante los años de 2012 y 2013 ante el *Ombudsman* (Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca) de Oaxaca, obtenida vía solicitud de información a principios de 2014, en materia de derechos económicos y sociales.

Sabemos que este es un número de quejas muy limitado de lo que sucede en la realidad, la población todavía no identifica con precisión sus derechos económicos y sociales, y lo que hace en el mejor de los casos es quejarse sólo con la autoridad más inmediata, dejando en la mayoría de las veces de presionar para dar seguimiento porque saben que no obtendrán una respuesta positiva a sus planteamientos. Desconocen que existen otras instancias de defensa y más aún que cada

vez más se han reforzado las facultades de Defensoría de los Derechos Humanos que puede canalizar sus demandas.

Crear el entramado institucional necesario para garantizar los derechos en Oaxaca tiene su historia y a continuación se hace un recuento somero de esta Institución, pero más allá de la historia de la institución, es importante sostener que hacer funcionar en la práctica de manera eficiente y eficaz, podría ser una estrategia contundente para garantizar los derechos económicos y sociales en el Estado, lo que eventualmente conduciría a que las autoridades dejaran de omitir o de hacer lo que les corresponde de forma oportuna, transparente y rindiendo cuentas permanentemente. Si sólo hicieran las autoridades o los servidores públicos lo que se establece la Constitución Local en materia de derechos humanos, la situación sería otra completamente diferente. La pobreza en este sentido podría si no erradicarse, sí mitigarse o reducirse en menor expresión.

Los antecedentes de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, provienen de la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (LCDHELSE)*, de 1993, que establece la creación de la Comisión como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de conocer las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos del Estado, formulando las recomendaciones respectivas (POEO, LCDHELO, 1993).

Conforme al artículo 10 de esta Ley, el gobernador proponía al Congreso Local una terna de tres candidatos para el nombramiento de presidente de la comisión, quien duraba en su encargo cuatro años con posibilidad de un segundo mandato. Asimismo, consideraba a un Consejo representado por el propio presidente, seis miembros más de los cuales, cuatro debían no ser servidores públicos. La estructura de la Comisión se conformaba, además del presidente, por una secretaría ejecutiva, un visitador general, así como un número de visitadores adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo (POEO, LCDHELO, 1993).

En 2006 la desestabilidad de Oaxaca¹⁶ propició que el Congreso aprobara en los años subsecuentes varias disposiciones legales, entre éstas una para sustituir a la tan deslegitimada Comisión Estatal de Derechos Humanos (Martínez, 2009:158). Entre estas disposiciones se reformó el artículo 114 de la Constitución Local para incorporar a la Comisión como Órgano Constitucional Autónomo, y es así que se publicó el 21 de diciembre de 2007, la *Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* (LCDDHELISO), que abroga la Ley de 1993.

Esta nueva Ley de 2007 estipulaba que el presidente de la Comisión ya no fuese propuesto por el ejecutivo, y que su nombramiento se realizara a través de convocatoria por parte del legislativo, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes; pasa de cuatro a cinco años en el cargo, según artículo 12 de la Ley, con posibilidad de ser nombrado y confirmado para un segundo periodo. A la estructura de la Comisión se agregan además de los visitadores adjuntos, los visitadores regionales. El Consejo por su parte, se incrementa de siete a diez integrantes y se estipula que éstos deberán ser elegidos mediante proceso similar al del presidente; asimismo, en la postulación se considerarán los principios de pluralidad, equidad de género, apartidismo y no discriminación, según el artículo 18 de la misma.

Según Martínez (2009) estos cambios fueron aparentes, ya que el nombramiento del presidente recayó en un (ex) funcionario del gobierno estatal y el resto de los miembros eran servidores públicos o personas vinculadas al gobernador del estado. En cuanto al procedimiento para presentar quejas o denuncias de presuntas violaciones a los derechos humanos, así como de las pruebas y los acuerdos y recomendaciones que emitiera la Comisión, éstas se dejaron en el Título III, prácticamente igual que lo estipulado en la Ley de 1993

¹⁶ Se leía en los periódicos, situaciones como "Maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en el Distrito Federal informaron que en el desalojo de maestros en Oaxaca de ésta (sic) madrugada se reportan dos muertos, seis desaparecidos, una

en el que se establece que derivado de las investigaciones que la Comisión realice, emitirá recomendaciones a las autoridades o servidores públicos.

Sin embargo, en el informe de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2007), se daban a conocer los resultados del diagnóstico sobre el acceso precario a la justicia para los indígenas oaxaqueños, y en éste, se apunta una sugerencia para la propia Comisión en relación con algunas de sus resoluciones emitidas a autoridades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, o sistemas normativos internos:

...si bien es cierto que la CEDH tiene el deber de velar por la atención y solución apropiada de las quejas por violación a los derechos humanos por cualquier autoridad, la realidad es que en el caso de las autoridades indígenas debe incorporar una perspectiva intercultural de cada uno de los derechos humanos y los valores de fondo que éstos pretenden proteger, y reconocer que existen distintas maneras a través de las cuales esto pueda lograrse. (OMACNUDH, 2007:75).

La presión ejercida por la sociedad oaxaqueña, llevó a la transición democrática de 2010, y a que el 15 de abril de 2011, el legislativo aprobara la reforma Constitucional Estatal presentada por el ejecutivo desde su primer día en el poder. Mediante ésta se transformó a la Comisión en *Defensoría*, según el artículo 114- A, con las atribuciones siguientes:

...I. Conocer de las quejas que presente cualquier persona, sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que se consideren violatorios de los derechos humanos y provengan de cualquier servidor público del Estado o los Municipios, con excepción de los actos u omisiones del Poder Judicial del Estado; II.

cantidad indefinida de heridos, además de la detención de 40 personas que permanecían en el plantón en la capital de aquella entidad" (Nurit Martínez, 14 de junio de 2006, *El Universal*).

Formular recomendaciones públicas no vinculatorias, propuestas, informes, así como denuncias y quejas a las autoridades respectivas. No tendrá competencia para intervenir o conocer de quejas referentes a asuntos, laborales, electorales y jurisdiccionales; III. Proponer a las autoridades del Estado de Oaxaca la formulación de modificaciones a las disposiciones reglamentarias, así como prácticas administrativas que a juicio de la Defensoría redunden en una mejor protección de los derechos humanos; IV. Ante el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones, la Defensoría podrá hacerlas del conocimiento del Congreso y de la autoridad que estime pertinente para los efectos procedentes; y V. Las demás que le atribuyan esta Constitución y las leyes... (POEO, CPELSEO, 2011, última reforma en 2012).

A poco menos de un año, el 14 de febrero de 2012, fue publicada la *Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca*, que abroga la de diciembre de 2007 en la materia, y en la que se reitera el reconocimiento de los derechos humanos previstos constitucionalmente, así como los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Otro aspecto relevante que se fija en esta Ley, y ausente en la anterior, es la especificidad. Según el artículo 6, se consideran derechos humanos:

I. Los derechos de las personas y colectividades, vinculados a la dignidad humana sin distinción de origen étnico, género, sexo, cultura, ideología, condición social, preferencia y/o orientación sexual, edad, condiciones de salud, religión, opiniones, estado civil, discapacidad física y psíquica, o cualquier otra que menoscabe los derechos de las personas y que el Estado está obligado a respetar, proteger y garantizar su goce y ejercicio; II. Los enunciados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; III. Los contenidos en las Declaraciones, Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales de Derechos Humanos de los cuales México sea parte incluidos los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; IV. Los Derechos de

las personas o grupos en situación de discriminación o exclusión; V. Todos los derechos reconocidos, en las resoluciones de los Organismos de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (POEO, LDDHPO, 2012).

Asimismo, conforme al artículo 3 de la Ley se hace énfasis que la Defensoría es un organismo público, autónomo, “ciudadanizado”, con personalidad jurídica y patrimonio propio. “Que se rige por los principios de universalidad, irrenunciabilidad, integridad, exigibilidad y progresividad”. Por lo que corresponde a la ciudadanización, el Consejo de la Defensoría, se denomina Consejo Ciudadano y según del artículo 17 de la Ley, se integrará por seis personas, cuyo carácter será honorífico y con una duración de seis años, más el Defensor o Defensora, quien será nombrado(a) por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, igual que en la Ley anterior; aunque su duración pasa de cinco a siete años, pero sin posibilidad de reelección.

La estructura de la Defensoría crece; permanece la secretaría ejecutiva y se crea una secretaría técnica para apoyar al consejo ciudadano; así como una coordinación general de defensorías de la cual dependerán las defensorías adjuntas y especializadas. Asimismo, se conforman varias direcciones novedosas: la de peticiones, orientación y seguimiento de recomendaciones; de comunicación social; de educación, investigación y promoción de la cultura y respecto a los derechos humanos, cuya función principal es capacitar incluso de manera obligada en materia de derechos humanos a los servidores públicos estatales y municipales, y promover con la ciudadanía estas actividades para fortalecer la cultura de la legalidad.

Se crea también una dirección de políticas públicas en derechos humanos, así como una de atención a víctimas para atender a personas que han vivido o enfrentado la violación de sus derechos, considerando género y pluralismo jurídico. En este mismo sentido, se estipulan en los artículos 42 y 43 respectivamente, la creación de las defensorías municipales, conforme a su

normatividad interna, las cuales tendrán por objeto la defensa, protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, así como la prevención, atención y erradicación de la discriminación y la violencia que sufren las personas por su condición y posición social, entre otros aspectos. Se deja claro que cuando estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos del Estado como de algún municipio, la competencia será de la Defensoría.

El procedimiento ante la Defensoría no es muy distinto al ya considerado en la ley de 2007, al final de las investigaciones y tomados los acuerdos en el Consejo Ciudadano, la Defensoría emitirá las recomendaciones o las determinaciones de no violación, pero ahora podrá dar a conocer a la opinión pública cuando una recomendación no sea aceptada; o bien, la Defensoría podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de las autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, así como denunciar ante los órganos competentes los delitos o faltas administrativas en que incurran dichos actores públicos, quienes serán responsables penal y administrativa de los actos u omisiones en que incurran, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Como se observa, esta reforma se lleva a cabo dos meses antes de que el Congreso Federal aprobara la reforma Constitucional más importante de los últimos años en materia de derechos humanos para el contexto nacional, el 10 de junio de 2011.

Es así que a tres años de ocurrida la transición política en Oaxaca y a poco más de un año de los cambios de la Defensoría, los retos a los que se enfrentan tanto el ejecutivo estatal como los integrantes de esta institución es estar a la altura de los cambios a nivel nacional; mantener la estabilidad social, y por otro lado, atender la problemática ancestral relacionada con la pobreza, que según las últimas cifras oficiales, en el Estado el 61.9 por ciento de la población (2 millones 434 mil habitantes) vive en pobreza y de éstos, el 23.3 por ciento en extrema pobreza (Coneval, 2012).

Lo menos que se espera de las autoridades actuales es que se restablezca el Estado de Derecho y se atiendan de forma eficaz y eficiente las quejas y denuncias de las presuntas violaciones de los derechos humanos, sobre todo, los económicos y sociales que son los que están más vinculados con la pobreza; si bien es cierto que estos derechos requieren de mayores presupuestos, las autoridades deberán hacer lo que les corresponde para obtenerlos con plena transparencia y rendición de cuentas. Aunque habrá que insistir que para transitar realmente a un Estado constitucional democrático de Derecho, los derechos políticos deberán al mismo tiempo ser progresivos y con tendencia a su desarrollo, por lo que garantizar los derechos humanos podría ser una buena estrategia para el combate de la pobreza en Oaxaca.

A manera de conclusión

Se ha revisado en este ensayo el concepto de garantía y de garantismo con el propósito de comprender porque los derechos fundamentales o derechos humanos, deben contar con garantías para que las personas vean concretados dichos derechos. Se han analizado de forma breve los cambios a nuestra Carta Magna y se ha dejado claro que los alcances son relevantes para que toda persona pueda exigir el cumplimiento de sus derechos.

Asimismo, se ha revisado también el concepto de la pobreza y su vinculación como violación sistemáticas de los derechos humanos en Oaxaca, razón por la que mantiene niveles altos de rezago social, principalmente en derechos económicos y sociales, sin que se observen a la fecha cambios significativos con la alternancia democrática de 2010; aunque habrá que reconocer que los indicadores tienden a la mejora, pero todavía es fundamental que los responsables de la educación y de la salud sobre todo, hagan lo que les corresponde y no violenten los derechos de los más pobres.

Asimismo, se analizaron los cambios de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y el fortalecimiento de sus facultades, se esperaría que tanto esta institución como el resto de los poderes del Estado,

principalmente las instituciones del ejecutivo estatal, conozcan, aseguren, promuevan, investiguen, sancionen y reparen los derechos humanos, ya que se considera que de esta forma podría funcionar como estrategia para garantizar los derechos humanos e impactar en los índices de pobreza en sentido positivo. Por ello se considera que sí es posible mitigar la pobreza si se garantizan los derechos económicos y sociales en Oaxaca.

Bibliografía.

Libros y artículos

- Carbonell, M. (2009). ¿Qué es el garantismo? Recuperado de http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_muy_breve_printer.shtml
- Ferrajoli, L. (1989-1995) *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2009) “Democracia Constitucional y Derechos Fundamentales. La rigidez constitucional y sus garantías”, pp. 71-116. Ferrajoli, et. al. En *Teoría del Derecho en el paradigma constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Gascón Abellán, Marina (2001) *La Teoría General del Garantismo. A propósito de la obra de L. Ferrajoli “Derecho y Razón”*. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr13.pdf>
- Martínez Vásquez, V. R. et. al. (2009). *La APPO: ¿rebelión o movimiento social? (nuevas formas de expresión ante la crisis)*. México: IIS-UABJO
- Pogge, T. (2003). “Severe poverty as a human rights violation”, UNESCO Poverty Project *Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty*. Philosophy Seminar – All souls College–Oxford UK. Recuperado de http://portal.unesco.org/shs/en/files/4363/10980840881/Pogge_29_August.pdf/Pogge+29+August.pdf
- Pogge, T. (2012) ¿Estamos violando los derechos humanos de los pobres del mundo? *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, 2012/17. julio-diciembre.10-67.
- Rawls, J. (2011). *Teoría de la Justicia*, Trad. María Dolores González, Octava reimpresión, FCE, México.
- Salazar, P. (2011) *Garantismo y Neoconstitucionalismo Frente a Frente: Algunas claves para su distinción*.. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/32777>
- Salazar, P. (2012) De las garantías a los derechos y de la constitución a la realidad. Becerra, R. (Coord.) *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*. IETD, Siglo XXI.
- Sengupta, A. (2005). Poverty Eradication and Human Rights. UNESCO Poverty Project, *Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty*. Philosophy Seminar, 2003, in New Delhi (India), y posteriormente apareció como un capítulo en otro volumen de la UNESCO, editado por Thomas Pogge: *Several Poverty Human Right Violation*. Recuperado de <http://www.mindfully.org/Reform/2005/Poverty-Eradication-Sengupta31mar05.htm>.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia, Planeta, México. Sen, Amartya (2012), *La idea de la justicia*. Traducción de Hernando Valencia Villa. Tercera reimpresión. México: Taurus, _____(2012), *La idea de la justicia*. Traducción de Hernando Valencia Villa. Tercera reimpresión. México : Taurus,
- Szekely, M. (2013). *Educación Superior y Desarrollo en Oaxaca*. México: Banco Mundial.

Documentos oficiales y periodísticos

- Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, reforma de junio de 2011.
- Congreso de la Unión. Ley General de Desarrollo Social de 2004 y última reforma en 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2012). Resultados de Pobreza por Entidad Federativa en México, 2008-2012. México. Disponible en www.coneval.gob.mx.
- CNNEXPANSIÓN (2007). *Human Rights Watch apunta al caso Oaxaca*. Martes, 24 de julio. Recuperado de <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2007/7/24/human-rights-watch-apunta-al-caso-oaxaca>
- DDHPO (2014) Oficio número: UE/025/2014. Exp. No. DDHPO/UE/OO5/(01)/OAX/2013. Asunto se emite respuesta. 06 febrero. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, México.
- DOF (2010). *Lineamientos y criterios generales para la para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Diario

- Oficial de la Federación 16 de junio. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval). El Universal (2014). Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/estados/2014/otra-vez-nace-bebe-fuera-de-hospital-en-oaxaca-982974.html>
- El Universal (2006) Nurit Martínez, 14 de junio de 2006. Recuperado de www.eluniversal.com.mx
- IEESA (2010). *Nivel educativo de la población en las entidades federativas e ingreso per-cápita*. Instituto de Estudios Educativos y Sindicatos de América. Recuperado de http://www.ieesa.org.mx/Datos/NIVEL_EDUCATIVO_DE_LA_POBLACION_EN_LAS_ENTIDADES_FEDERATIVAS_E_INGRESO_PER-CAPITA.pdf.
- IMCO (2013). *Índice de competitividad estatal, 2012*. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Recuperado de http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/estado/oaxaca. Consulta, agosto 2013.
- Organización de las Naciones Unidas (1948) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Art. 25. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (2011). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca*, 15 de abril, y Última reforma, 4 de julio de 2012.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (1993). *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, 27 de enero de 1993.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (2007). *Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, 21 de diciembre.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca (2012). *Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca*, 21 de junio y Última reforma 14 de febrero.
- Real Academia Española (2014) *Garantía*. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=garant%C3%ADa>
- Sedesol (2013). *Firma del Acuerdo Integral para el Desarrollo Social Incluyente. Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Robles Berlanga, Rosario. Secretaria. Versión estenográfica de la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 2 de marzo. Recuperado de http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sala_Prensa/Estenograficas/Discurso_RRB_Oaxaca_020313.pdf.
- STPS (2014). *Información Laboral*. Oaxaca. Primer trimestre de 2014. Recuperado de http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20oaxaca.pdf.
- Secretaría de Salud de Oaxaca (2013). *Tablero de Control*. Recuperado de <http://www.seguropopularoaxaca.gob.mx/documentos/TC2013.pdf>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). Reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.htm>
- Smith, B. T. (2013) Respuesta a ¿Qué quiere la Sección 22 del SNTE-CNTE? Recuperado de <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=5574>.

Páginas electrónicas

www.coneval.gob.mx. Consulta mayo 2014

www.derechoshumanosoaxaca.org/. Consulta mayo 2014

www.inegi.org.mx. Consulta mayo 2014.

RETORNO FORZADO DE MIGRANTES OAXAQUEÑOS: IMPLICACIONES ECONÓMICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES

Luz María García García¹⁷ y Socorro Moyado Flores¹⁸.

Resumen

El retorno forzado de mexicanos desde Estados Unidos, no es un fenómeno nuevo. Históricamente desde principios del siglo XX, las crisis económicas han llevado consigo el rechazo a los migrantes y con ello la deportación de miles de mexicanos. Sin embargo, el tema de la migración de retorno se vuelve cada más relevante en la medida que el flujo de personas hacia Estados Unidos se reduce y en cambio aumenta el flujo de migrantes de retorno.

Uno de los aspectos relevantes en esta migración de retorno tiene que ver con el hecho de que los deportados son individuos que consideraban su lugar de residencia en Estados Unidos por vivir allá durante muchos años, tener un trabajo y un plan de vida, a diferencia de aquellos mexicanos que en el pasado habían sido deportados por la patrulla fronteriza en el intento de cruzar la frontera. Estas deportaciones tienen implicaciones muy relevantes para México, pues el país requiere de estrategias para atender las necesidades de las personas que regresan, cuyas oportunidades por lo regular son limitadas.

El caso del estado de Oaxaca, no es la excepción. De acuerdo con datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF, 2012), Oaxaca ocupa el tercer lugar respecto al número de deportados con 7.5 por ciento precedido por Guanajuato y Michoacán, (ambos considerados como parte de la región tradicional de la migración), lo que ha llevado a las autoridades a tomar ciertas medidas debido a la dimensión del fenómeno. En este contexto se analiza la migración de retorno de los deportados oaxaqueños a sus comunidades de origen y las implicaciones económicas (disminución de remesas), políticas (implementación de programas de repatriación humana y de apoyo a migrantes de retorno) y sociales (la reinserción al país que no tenía previsto su retorno).

Palabras clave: Migración de retorno, Deportación, Oaxaca

INTRODUCCIÓN

Las migraciones en el mundo se han explicado ampliamente desde diferentes teorías,¹⁹ y desde diferentes ángulos, pero básicamente el estudio de este fenómeno ha sido en relación con el proceso de emigración, pues este era el movimiento más importante, explicar por qué y cómo las personas cambiaban el lugar

de residencia; además la mirada sobre las migraciones también estaba puesta en el proceso de adaptación a los lugares de destino.

Sin embargo, en los últimos años con las políticas migratorias de los países receptores, los procesos de repatriación han aumentado, añadiendo al fenómeno migratorio el tema de la repatriación o retorno forzado de los migrantes.

¹⁷ Maestría, Profesora-Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Municipales, Universidad de la Sierra Sur. Tel. 9512717319, correo electrónico: luz2g@yahoo.com.mx

¹⁸ Doctorado, Profesora-Investigadora adscrita al Instituto de Estudios Municipales, Universidad de la Sierra Sur. Tel. , 5520816968 smoyado@unsis.edu.mx

¹⁹ Sean teorías económicas o sociológicas

Estos procesos de repatriación se recrudecen en los momentos de crisis económicas, bajo el argumento de que los extranjeros podrían ocupar los puestos de los nacionales, aunque también es “una estrategia para reducir la población indocumentada en Estados Unidos” (Alarcón y Becerra, 2012: 129)

En este trabajo no se pretende dar explicación a los fenómenos de retorno forzado que son en sí mismos interesantes, ni discutir la política migratoria de Estados Unidos, sino las consecuencias que tiene no sólo para los mexicanos que son deportados debido a esta política, sino también las consecuencias sociales, políticas y económicas que rodean este proceso.

Lo anterior considerando que la migración es un proceso fundado, en la mayoría de los casos, en la carencia de recursos económicos, en las diferencias salariales y en la búsqueda de empleo; pero también es un proceso social en el que las redes sociales, la búsqueda del sueño americano se convierten en prácticas socialmente aceptadas donde la sociedad mantiene la expectativa de que la población y sobre todo lo hombres migren para poder resolver las carencias económicas. De ahí que a lo largo de este ensayo se revisen los aspectos políticos, económicos y sociales.

Para ello el trabajo se ha dividido en cuatro puntos: un descripción del contexto que rodea a la deportación de los mexicanos y que se explica por las políticas restrictivas de inmigración en Estados Unidos, pasando por los datos sobre la deportación, para explicar posteriormente las estrategias diseñadas por el gobierno oaxaqueño que son prácticamente las que el gobierno federal ha dispuesto, después se hace un recuento de los efectos en las remesas y finalmente se describen los efectos sociales de la deportación.

ENTENDIENDO EL CONTEXTO

En efecto los procesos migratorios van cambiando, aunque en algunas ocasiones parecen recurrentes, es decir, los procesos se van repitiendo en determinados periodos de tiempo. Aunque en el caso de México históricamente las experiencias de repatriación han estado presentes desde los inicios de la migración

México-Estados Unidos. A principios del siglo pasado los migrantes mexicanos en Estados Unidos experimentaron un proceso de repatriación. Lo anterior se demuestra con los siguientes datos que presenta Alanis:

La Gran Depresión (1929-1934) significó un quiebre económico en la historia de la migración mexicana a Estados Unidos, pues la tendencia a la emigración que se había mantenido, casi de manera constante desde que comenzó el siglo XX, fue trastocada y revertida para convertirse en un retorno masivo y apresurado de miles de personas a México. El retorno en gran escala, repatriación como se le conoció en los medios populares y oficiales, se debió al desempleo, el hambre, la xenofobia y las deportaciones que se desataron en Estados Unidos. (Alanis, 2005: 119)

Desde entonces la política de repatriación de Estados Unidos no había alcanzado dimensiones a las que hasta ahora han tenido lugar. Esto nos lleva a pensar en el origen de la migración forzada, que básicamente se remite a las políticas de inmigración de los países receptores. Al respecto Arango (2003) comenta lo siguiente:

En su mayoría datan de mediados de los años 1970 o de comienzos de la siguiente. Antes de esa época apenas existían políticas de control y, si existían, apenas había interés por llevarlas a la práctica: la libre circulación de las personas era la norma, por lo menos en la práctica. [...] Desde entonces, por el contrario, las políticas de inmigración han proliferado, hasta convertirse en una destacada y relevante área de políticas públicas, una de las que más atención recibe. (Arango, 2003: 53)

Si bien es cierto, todos los países receptores han puesto más control en la recepción de inmigrantes. En este caso uno de los países receptores de migrantes más importantes en el mundo y cuya política de inmigración

también se ha hecho más restrictiva en los últimos años es Estados Unidos. De acuerdo con el Migration Policy Institute (2014) los procesos de deportación se han incrementado desde 1996 de 70,000 a cerca de 420,000 para 2012, esto en el número de deportaciones por año, lo cual da cuenta del importante cambio en la política de inmigración.

Con esta política de inmigración los esfuerzos ya no se concentran únicamente en las bardas o muros fronterizos, sino que además las políticas de reforzamiento del control migratorio al interior del país también se han incrementado.

A partir del Acta de Seguridad Interna de Estados Unidos (Homeland Security Act) en noviembre de 2002, se intensificó la persecución legal de la migración indocumentada en aquel país. En consecuencia, aumentaron las sanciones legales contra quienes violan las leyes migratorias y se elevó el número de deportaciones y expulsiones expeditas. En contraparte, disminuyó notablemente el número de personas aprehendidas intentando cruzar la frontera sin documentos. (Pombo, 2010: 10)

Es claro que esta política está dirigida a aquellos migrantes que ya tienen algún tiempo residiendo en Estados Unidos, no a aquellos que recién han cruzado la frontera. “Así, de acuerdo con el Departamento de Seguridad Interna de ese país (DHS), de 2005 a 2008 las aprehensiones de mexicanos disminuyeron de 1097,471 a 639,592 mientras que las expulsiones expeditas y deportaciones de mexicanos pasaron de 144,840 a 246,851”. (París, 2010: 18)

Como consecuencia se tiene la deportación de aquellos mexicanos que ya han pasado varios años en ese país y donde han desarrollado una vida familiar y laboral, para ellos la deportación representa un proceso

con implicaciones familiares, psicológicas, económicas, sociales e incluso culturales.

En México las deportaciones han alcanzado las cifras cercanas al medio millón de eventos, pues en 2011 el total de deportados fue de 495,457. Esta cifra en otros años hubiera podido ser del número de migrantes mexicanos que cruzaban la frontera en dirección sur a norte, actualmente representa a los que cruzan de norte a sur; tal cantidad señala la dimensión del tema.

En la tabla 1 se pueden apreciar los datos de la

Año	Total deportados a nivel nacional	Total de deportados en Oaxaca
2010	469,268	38,911
2011	495,457	33,483
2012	369,492	30,213
2013	332,865	26,417

deportación²⁰, los cuales entre 2010 y 2013, a lo largo de estos años las deportaciones en promedio fueron 416,770, en el mismo periodo de tiempo para Oaxaca se tiene un promedio de 32,256 eventos de deportación.

Para el año 2013 la mayor proporción de repatriados constituían los originarios del estado de Michoacán con 30,714 eventos de deportación, seguido de Oaxaca con 26,417 eventos, Guerrero con 26,147 y Guanajuato con 24,599; entre los primeros lugares de estados con repatriados. Como se observa, el número de repatriados es grande, sin embargo este grupo de deportados de los estados antes mencionados, no necesariamente han regresado hasta sus localidades de origen, pudieron quedarse en la frontera, o intentar regresar a Estados

²⁰ Se considera en los datos como eventos de repatriación, lo cual implica que se puede estar considerando a una misma persona en más de un evento de repatriación.

Unidos sin duda el hecho de la deportación significará para individuo un proceso diferente, pero en términos generales se debe de considerar el gran número de personas que son deportadas y por lo tanto lo que esto implica para el país de recepción.

LAS IMPLICACIONES DEL PROCESO DE DEPORTACIÓN

Respecto a las implicaciones de esta migración de retorno cabe preguntarse qué hace un país con los miles de mexicanos que regresan y qué es lo que pasa en sus lugares de origen. Con las repatriaciones de la depresión de la década de 1930, los migrantes retornados se insertaron con éxito en la sociedad rural de ese momento pero ahora son muchos miles más y en el país las condiciones económicas y sociales son difíciles.

Los mexicanos que emigran hacia Estados Unidos han sido vistos desde diferentes ángulos, sin embargo, desde que en el año 2002 el presidente Vicente Fox los llamo héroes. Hoy muchos de esos héroes se invisibilizan para los gobiernos y para la población; a diferencia de cuando envían remesas en su condición de deportados ya no sólo no aportan al país sino que representan un problema más que atender.

Para el Estado mexicano que durante muchos años ha gozado de los beneficios que le proporciono la migración internacional como una válvula de escape a sus problemas económicos y sociales y que además represento un desahogo para una economía que en buena medida se sostenía con base en las remesas de los migrantes, hoy tiene una gran deuda con este grupo de mexicanos, que como deportados no ayudan más a su país sino que demandan ayuda de este.

Así como a nivel teórico hablar de deportaciones es algo relativamente nuevo también para los gobiernos mexicanos las políticas de repatriación de Estados

Unidos han sido algo a lo que no se ha prestado tanta atención²¹, aunque si bien es cierto que con las deportaciones en la época de la gran depresión hubieron algunos intentos por apoyar a los mexicanos deportados, los esfuerzos sistematizados se concentran en las últimas décadas; fue a partir de 1993 con la creación del Instituto Nacional de Migración que se empiezan a implementar algunas acciones para apoyar a este tipo de población.

Uno de los principales aspectos que motivan o deberían de motivar a los gobiernos a actuar en favor de este grupo de la población es el grado de vulnerabilidad en la que se encuentran, pues el proceso de deportación los conduce a encontrarse en su país de origen pero con muchas probabilidades de ser víctimas de violencia e incluso de una violencia sistematizada por parte de las instituciones que les debieran de ofrecer seguridad:

Las violaciones más frecuentes a los derechos humanos de los repatriados en México son las extorsiones y arrestos arbitrarios por parte de las policías municipales. [...] Los repatriados se enfrentan además con situaciones de gran inseguridad y violaciones graves (como secuestro, tortura y atentados contra la integridad personal) por parte de funcionarios públicos y policías estatales y federales (París, 2010: 8).

Ante tal situación se tienen que considerar los efectos de esta migración bajo el retorno forzado desde el momento en que cruzan la frontera mexicana hasta su integración en sus lugares de origen si es que así lo desean.

LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS

En este apartado se abordan las implicaciones políticas, en relación con los programas que se han implementado para atender a esta población.

bien existieron algunas propuestas para integrarlos al trabajo de las actividades del campo en México estos esfuerzos fueron muy poco y esporádicos.

²¹ De acuerdo con Alanís (2005) los artículos y documentos referentes a la repatriación de mexicanos de Estados Unidos durante la gran depresión, “exageran” sobre los esfuerzos del gobierno mexicano para ayudar a los mexicanos repatriados, si

Inicialmente se abordan los programas a nivel federal, puesto que de estos programas se desprenden los esfuerzos realizados en el estado de Oaxaca

En el caso de los programas para los repatriados “El gobierno mexicano no tuvo ningún programa integral para recibir y reintegrar a los repatriados antes de 2008 [...] En diciembre de 2007, el presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció el llamado Programa de Repatriación Humana” (París, 2010: 23)

“El Programa de Repatriación Humana (PRH) surge en diciembre de 2007 en Tijuana, Baja California, por instrucciones del Ejecutivo Federal, con la finalidad de tener un Programa mediante el cual se realicen las repatriaciones de nacionales mexicanos de forma segura, ordenada, digna y humana” (INM, 2014). Este programa provee información y orientación, atención médica y legal, alojamiento, alimentación y transporte y vinculación con ofertas de trabajo.

Además, debido al número de migrantes muertos en el desierto, conjuntamente con el gobierno de Estados Unidos se diseña un programa de repatriación voluntaria que remite a los migrantes mexicanos hasta la ciudad de México que es la única puerta de entrada en el interior del país, ya que fuera de ésta todas las demás deportaciones se realizan a lo largo de la frontera norte, en los puntos establecidos²²:

En el verano de 2004, se puso en marcha, con presupuesto del gobierno federal de Estados Unidos y la colaboración del gobierno mexicano, el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior en los condados de Yuma y Tucson, Arizona, para evitar el fallecimiento de migrantes mexicanos y hacer más expedita la ayuda humanitaria y el regreso a México (París, 2010: 21).

Actualmente el gobierno federal en este sexenio ha implementado el Programa “Somos Mexicanos” cuyo

objetivo es: Brindar a los mexicanos que regresan a su país, una atención integral, para que contribuyan en el corto plazo al desarrollo nacional de México. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación contempla lo siguiente: programa de auto-empleo y vivienda, canalización a ofertas laborales, vinculación para educación, asistencia médica, comunicación y reunificación familiar, albergues y traslados. De acuerdo con lo anterior tanto el Programa Somos Mexicanos como el Programa de Repatriación Humana, proveen de servicios similares a los deportados.

Por otro lado, las deportaciones de mexicanos se hacen en la mayoría de los casos en la frontera norte de México, lo cual representa, para este grupo de migrantes, un lugar desconocido lejos de sus regiones de origen, como en este caso el estado de Oaxaca. En marzo de 2014, se firmó un acuerdo para que las deportaciones de grupos vulnerables²³ fueran durante el día, pues hasta entonces las deportaciones no tenían un horario y podrían ser durante la noche.

Los programas mencionados han sido diseñados e implementados por el gobierno federal, aunque en varios de ellos contribuyen los gobiernos locales. Ya no solo es el gobierno a nivel nacional quien tiene la tarea de apoyar a esta población de deportados que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad importantes, a nivel estatal son las oficinas de atención al migrante quienes tienen esa tarea.

En el caso de Oaxaca, La primera tarea es apoyar a los repatriados a regresar a la región de origen. El Gobierno de Oaxaca a través del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM), a partir de noviembre de 2012 ejecuta el Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM). El fondo es un programa del gobierno federal que el IOAM se encarga de aplicar, pero los recursos son federales. Este fondo tiene dos aspectos principalmente: el apoyo a

²²“Los eventos de repatriación se dan por cinco ciudades de la frontera norte de México: Tijuana y Mexicali (Baja California), Nogales (Sonora), Ciudad Juárez (Chihuahua) y Nuevo Laredo (Tamaulipas)” (París, 2010:7)

los repatriados que se encuentran en la frontera norte y el apoyo para proyectos productivos.

En el FAM se incluye el Programa de Repatriación Humana²⁴, y consiste en otorgar un boleto de autobús desde la frontera hacia su lugar de origen o al punto más cercano. Para ello el IOAM se coordina con los Albergues, Grupos Beta, Casas de Migrantes y otras autoridades de los diferentes estados fronterizos para el otorgamiento de boletos a oaxaqueños.

Otro programa que apoya el FAM es el de proyectos productivos, aunque en el caso de este programa los beneficiarios no son exclusivamente los repatriados, sino que incluye a los familiares de migrantes que reciben remesas y por esta razón se les invita a crear microempresas.

De acuerdo con el programa los recursos de este fondo se destinarán a proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, que apoyen a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para:

- a) Encontrar una ocupación en el mercado formal;
- b) Contar con opciones de autoempleo;
- c) Generar ingresos;
- d) Mejorar su capital humano y su vivienda; y
- e) Apoyar la operación de albergues que los atiendan y a retornar a su lugar de origen, en su caso

Por su parte el Programa de Apoyo al Empleo cuenta con un subprograma: Repatriados trabajando. El objetivo general de este programa es: Apoyar económicamente a connacionales repatriados que buscan empleo y desean colocarse en su lugar de origen o residencia, siempre que éste se encuentre ubicado en un lugar distinto al de la entidad fronteriza de repatriación.²⁵

²⁴El mismo que se ejecuta a nivel federal.

²⁵ Este programa también es implementado a nivel federal por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como la entidad responsable del programa, aunque sus lineamientos de operación son diferentes a los que establece el IOAM, en el

En este caso es condición necesaria para ser beneficiario del programa estar en los registros de repatriación y presentarse en un periodo máximo de 7 días hábiles posteriores a la fecha de la repatriación. Este programa consiste en dar un apoyo económico de medio salario mínimo al día para búsqueda de empleo. Si las oficinas del Servicio Nacional de Empleo cuentan con recursos estatales para apoyar a los migrantes a regresar a sus estados de origen podrán ayudarlos, pero no cuentan con recursos federales destinados a este concepto.

Si bien, estos programas que ejecuta el IOAM son financiados y diseñados por el gobierno federal, pareciera importante la contribución del Instituto con algunas acciones que se diseñen al interior del mismo y que busquen apoyar a los repatriados o incluso contribuir con los gastos para el retorno a las comunidades de origen desde la frontera, pues como es señalado en el párrafo anterior, sino no existen recursos estatales entonces no se les puede ayudar.

LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS

Una de las principales consecuencias del proceso de deportación es la disminución en la recepción de remesas. De acuerdo con el boletín de remesas emitido en noviembre de 2013, el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante señaló que:

Durante el tercer trimestre del año [2013], Oaxaca captó por concepto de divisas enviadas por los migrantes radicados principalmente en Estados Unidos, la cantidad de 323.4 millones de dólares, 4.1 millones de dólares menos con respecto al mismo período del 2012, en donde el estado recibió un total de 327.5 millones de dólares (IOAM, 2013).

sentido de que a nivel nacional se proporciona ayuda a los deportados para encontrar empleo ya sea en la zona fronteriza o en sus localidades de origen y lo establecido por el IOAM es únicamente para encontrar trabajo en su lugar de origen, lo cual lógicamente parece abarcar las atribuciones del IOAM

Esta disminución de las remesas también se presentó de enero a septiembre de 2013, pues durante ese periodo se reportaron 116 millones de dólares menos respecto al mismo periodo del año pasado. Entre las causas de esta disminución se señalan: la resistencia de la política migratoria de los Estados Unidos y la crisis económica, así como también a las deportaciones.

Dada la gran cantidad de dinero recibida en Oaxaca por concepto de remesas, podemos advertir de la importancia de estas, ya no digamos para el desarrollo de Oaxaca, sino básicamente como un ingreso para la subsistencia pues de acuerdo con Reyes, Gijón, Yúnes e Hinojosa:

La mayoría de las familias [...] que reciben dinero de los emigrantes (97 por ciento) declararon que gastan 46.2 por ciento de sus remesas en la satisfacción de sus necesidades básicas". Además de que como en muchos casos las familias encuentran en la migración una estrategia que les permita obtener recursos en estas comunidades las familias ven a la emigración como una inversión que les permite alcanzar un mejor nivel de vida, un estatus social más alto en sus comunidades y, eventualmente, obtener ahorros para poder invertir en pequeños negocios (Reyes, Gijón, Yúnes e Hinojosa, 2004: 209).

Es evidente que ante los índices de pobreza y marginación que se viven en el estado de Oaxaca, las remesas resulta un elemento indispensable para poder mantener los aspectos más básicos de las familias y las comunidades. Se ha considerado la disminución de las remesas como el efecto económico más evidente de la deportación de miles de oaxaqueños, aunque con este efecto pueden desencadenarse algunos otros como podría ser el hecho de que algunos niños y jóvenes no tengan más posibilidades de estudiar debido ya que dejaron de recibir remesas,

Otro de los efectos económicos y que va ligado a la deportación es el hecho de aumentar el desempleo, por contemplar a aquellos deportados que llegan y no

tendrán un empleo, tal como se prevé en los programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el siguiente apartado se consideran las implicaciones sociales de la deportación, que aunque no son tan evidentes como la disminución de remesas, para los migrantes deportados tienen una enorme importancia.

LAS IMPLICACIONES SOCIALES

Se pueden comentar muchos efectos sociales sobre la deportación, ya sea en los adultos hombres y mujeres,

Tabla 2. Recepción de remesas en Oaxaca	
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco de México	
Año	Recepción de remesas en Oaxaca
2009	1,298.4676
2010	1,296.5389
2011	1,427.3849
2012	1,366.2207
2013	1,255.4942

quienes han sido separados de sus familias, también de los adolescentes y jóvenes que son deportados e incluso de los niños estadounidenses de origen mexicano. Para cada uno de estos grupos la deportación representa diferentes aspectos, pero las similitudes son que para todos representa retos sociales, psicológicos y un cambio de vida. Quizás haya que hablar de una asimilación a su país de origen y al cual dejaron de pertenecer, muchos de los migrantes deportados ni siquiera saben hablar español pues migraron con sus padres desde que eran muy pequeños.

Quizás uno de los aspectos es la adaptación de los migrantes al cambio, en ocasiones después de muchos años de haber vivido en Estados Unidos. Uno de los efectos más graves es el psicológico, pues el hecho de haber perdido un estilo de vida, un trabajo, un familia, entre otras cosas; representa un fracaso difícil de superar, pues no es una cuestión que dependa de asistencia

psicológica y ante esta situación tampoco hay mucho que los migrantes puedan hacer por resolver esta situación.

En primer lugar, los deportados enfrentan la situación de encontrarse en la frontera, en un México que probablemente sea desconocido para ellos, en situaciones de vulnerabilidad, inseguridad e incertidumbre. Lo anterior se ejemplifica con la situación de los repatriados que es descrita por Alarcón “Una buena parte de los migrantes que son removidos o retornados por el gobierno de Estados Unidos por Tijuana, entregados a los oficiales del INM, no tienen apoyos familiares, dinero o un lugar dónde pernoctar” (Alarcón, 2012: 128)

Esta situación ha generado que los migrantes deportados se queden varados en las ciudades fronterizas con todos los riesgos que eso puede implicar, como la extorsión, el secuestro por parte de la delincuencia organizada o el acercamiento con las drogas, en un contexto en el que la depresión, la falta de alimentos y de apoyo se convierten en un caldo de cultivo para caer en la adicción a las drogas, en un lugar donde además ya se han convertido en una práctica recurrente.

Un problema que se suma al anterior lo enfrentan hombres y mujeres que han sido deportados y que tienen una familia, en este caso el efecto social de la deportación no solo se circunscribe a lo que le sucede al migrante, sino también lo que sucede con sus hijos, quienes ya no contarán con dos padres sino solo con uno, en el mejor de los casos.

En este punto también son los hijos de los migrantes deportados, los que tienen que adaptarse a un país en donde son extranjeros, adaptarse a una forma de aprender en la escuela distinta a la que hasta ese momento habían estado acostumbrados más aún cuando la adaptación implica aprender un idioma.

Para el caso de los adolescentes deportados, de acuerdo con un estudio de El Colegio de la Frontera Norte sobre menores repatriados,

se retomaron 35 casos de menores repatriados de Estados Unidos [...] originarios de los estados de Oaxaca, San Luis Potosí, Veracruz, Puebla y Estado de

México” se encontró que la experiencia de cruzar la frontera de manera indocumentada representó para los menores aislarse de emociones, mostrar valor, resistencia, dureza y desafío ante otros hombres [...] Los entrevistados coincidieron que en sí la experiencia de haber migrado los expuso a sentimientos de dolor e impotencia por tratar de proteger económicamente a sus familias y no haberlo logrado.

(<http://www.colef.net/saladeprensa/wpc-content/uploads/2013/01/Estudio-revela-Consecuencias-icolicas-en-menores-repatriados.png>).

Como se comentó en la introducción, el fenómeno migratorio es en un principio la respuesta a las carencias económicas, pero también se ha convertido en un aspecto social muy importante. Así para estos jóvenes oaxaqueños la migración implica demostrar madurez y valentía ante otros hombres, y la oportunidad de mejorar las condiciones económicas de su familia. La sociedad en los lugares de origen tiene expectativas muy altas sobre quienes migran, las cuales se ven frustradas con el proceso de deportación que representa un fracaso.

CONCLUSIONES

El importante número de deportaciones sucedidas en los últimos años, plantean una serie de retos. Sus implicaciones son diversas, no parecen tener un gran impacto dado que sus efectos seguramente son más visibles en las ciudades fronterizas, en donde las organizaciones de la sociedad civil han tomado cartas en el asunto y son estas organizaciones quienes atienden a los deportados. Ya al interior de la república estos deportados se van integrando a la sociedad y por lo tanto el efecto de las deportaciones parece diluirse.

Sin embargo, qué pasa con los millones de dólares producto de las remesas que dejan de llegar a estados como Oaxaca, deben tener un efecto importante de la economía de estas regiones que de pronto dejan de recibir tanto dinero, qué pasa con estos migrantes quienes sienten que la vida se les detuvo al momento de

la deportación, el fracaso de ser deportado, las familias divididas, los niños México-americanos que se integran a la educación en México; por mencionar varios de los efectos de la deportación

Para lograr una verdadera integración de esta población es necesario reconocer todas las implicaciones que acarrea la deportación de cientos de miles de mexicanos y de miles de oaxaqueños. Dimensionar el fenómeno nos permite ver sus aristas y reconocer la importancia de la intervención. Como se demostró, las intervenciones de los gobiernos no mantienen una línea bien definida, sino que hay programas que duplican sus actividades, además se necesita de la intervención por parte de las autoridades estatales para brindar a los deportados la protección necesaria desde la entrada a México hasta la reintegración a la sociedad.

Quizás algunas estrategias como las de Paraguay que incluso creo una Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados, consiente del gran número de Paraguayos que regresaban a su país como resultado de los procesos de deportación en los países de destino. Su proyecto pretende “apoyar un retorno ordenado e institucionalizado de los compatriotas residentes en el exterior, así como establecer un sistema de acompañamiento y promoción socio-económico acorde a la realidad que hoy vive el país.” (Gobierno de Paraguay, www.repatriados.gov.py)

Lo anterior demuestra que es posible llevar a cabo iniciativas de las dimensiones del fenómeno del retorno forzado de los migrantes que si bien en algún momento contribuyeron con su país hoy demandan su apoyo.

Referencias:

- Alanís Enciso, F. S. (2005) Regreso a casa: la repatriación de mexicanos en Estados Unidos durante la gran depresión el caso de San Luis Potosí, 1929-1934. Recuperado de <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc29/349.html>
- Alarcón, R. y Becerra, W. (2012) ¿Criminales o víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California Norteamérica. *Revista Académica del CISAN-UNAM*. 7/1, enero-junio.

- Arango, J (2003). Dificultades y dilemas de las políticas de inmigración. Recuperado de <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/384/circunstancia/ano-i--numero-2--septiembre-2003/ensayos/dificultades-y-dilemas-de-las-politicas-de-inmigracion>
- Banco de México. Recuperado de www.banxico.org.mx
- DOF martes 4 de marzo de 2014. *Lineamientos para la Operación del Fondo de Apoyo a Migrantes*.
- El Colegio de la Frontera Norte (2011). *Encuesta sobre migración en la Frontera Norte de México 2011*. Recuperado de <http://www.colef.net/saladeprensa/wp-content/uploads/2013/01/Estudio-revela-consecuencias-icol%C3%B3gicas-en-menores-repatriados.png>
- Gobierno de Paraguay. Recuperado de www.repatriados.gov.py
- INM, www.inami.gob.mx
- IOAM, <http://www.migrantes.oaxaca.gob.mx/#&panel1-3>
- París Pombo, M. D. (2010). Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses. Recuperado de <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PARIS%20POMBO%20PAPER.pdf>
- Reyes, R., Gijón, A., Yúnez, A. e Hinojosa, R. (2004). Características de la migración internacional en Oaxaca y sus impactos en el desarrollo regional. Delgado, R. y Favela, M. (eds), *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*. México: Porrúa.
- Rosenblum, M., Meissner, D., Bergeon, C. y Hipsman, F. (2014) *The deportation dilemma*. Reconciling Tough and Humane Enforcement. Washington: Migration Policy Institute

EL PAPEL DE LA AGROINDUSTRIA PARA EL DESARROLLO DE LA CITRICULTURA DEL SUR DEL ESTADO DE YUCATÁN.

Rangel Antonio Navarrete Cante²⁶ y Elsy Verónica Martín Calderón²⁷.

Resumen

A partir de un diagnóstico de la situación actual de la actividad citrícola, fue posible vislumbrar alternativas que mejoren dicha condición mediante propuestas que favorezcan el aprovechamiento de los recursos, resaltando los beneficios de la agroindustria, así como los principales aspectos que la rodean.

El análisis de la actividad citrícola se efectuó, mediante una metodología mixta que permitió cuantificar el grado de distanciamiento que tienen las practicas citrícolas actuales con relación a lo que se espera si el proceso fuera más sustentable.

La metodología consideró 4 ámbitos:

- Ecológico Ambiental.
- Socio cultural
- Económico productivo.
- Sistemas de Innovación

Ante este panorama, el sector productivo se ve obligado a innovar sus procesos, para poder permanecer y competir en el mercado local, nacional e internacional, la agroindustria del Sur del Estado de Yucatán, se ve en la necesidad de adoptar medidas, estrategias y acciones para poder alcanzar un nivel de desarrollo tecnológico que la haga competitiva y un sector estratégico para el desarrollo de la región.

PALABRAS CLAVE: Agroindustria, citricultura, sustentabilidad

1. BREVE PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En el sur del estado de Yucatán una de las actividades principales es la citricultura, geográficamente el centro de la zona citrícola se encuentra ubicado en la ciudad de Oxkutzcab en donde se tiene la mayor cantidad de unidades de producción dedicadas a dicha actividad.

La citricultura inicia en la década de los 50's (Baños, 2001) y fue vista como un detonante económico para zona, sin embargo la planeación y las proyecciones esperadas se debilitan a pocos años después de su inicio,

ya que el mercado no fue capaz de absorber la producción, lo que provoca un desplome en el precio de los cítricos y el descontento de la población que tenía volcadas sus esperanzas en dicho proyecto, conocido como "Plan Chac".

Ante el descontento de la población y como una alternativa para aminorar el fracaso de dicho Plan, surge la Unión de Ejidos Citricultores (fundada en 1981), cuyo propósito principal fue agregarle valor a la producción citrícola depreciada por los factores de oferta y demanda imperantes en el mercado; es decir la planta pretendía regular los precios de los cítricos en la zona. Esta planta

²⁶Maestro en Administración de Operaciones, Profesor de Tiempo Completo del Instituto Tecnológico Superior del Sur del Estado de Yucatán. Tel: (045)9971029127, E mail: rangelnavarrete@hotmail.com

²⁷Maestra en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional, Profesora del Instituto Tecnológico Superior del Sur del Estado de Yucatán. Tel: (045) 9971145151, Email: elsymartin@hotmail.com

fue ubicada en la una población que pertenece al corazón de la zona citrícola, Akil, Yucatán; y genero muchas expectativas entre los productores de la región. Sin embargo hasta la fecha no ha cumplido con los objetivos esperados. Debido a la falta de articulación entre los tres eslabones del sector, es decir, las relaciones gubernamentales, académicas y productivas no se han entrelazado adecuadamente, lo cual que impide generar un desarrollo capaz que potencializar la infraestructura instalada, maximizar las utilidades de la industria para que de manera conjunto se impulse a aquellos que se dedican a la producción citrícola.

2. DIAGNOSTICO DE LA CITRICULTURA EN YUCATÁN

La citricultura, surge como una alternativa para la diversificación de la producción en el Estado es por eso que en la actualidad tiene importancia económica, social, cultural y ambiental. Por lo tanto puede ser diagnosticada según cuatro ámbitos, el ecológico-ambiental, el socio-cultural, el económico-productivo y el de los sistemas locales de innovación; mismos que consideran ocho indicadores los cuales son: habilitación de la tierra, agroquímicos, suelos, actitud frente a nuevas propuestas tecnológicas, infraestructura, aspectos sociales, compensaciones y posibilidades económicas y por último la innovación para la sustentabilidad:

Ecológico-ambiental

En el rubro ecológico-ambiental se analizaran los 3 primeros indicadores, los que corresponden al cuidado ambiental, los cuales son: habilitación de la tierra, agroquímicos y suelos. Aquí se pudo detectar que la mayoría de los productores encuestado utilizan agroquímicos y los combinan métodos manuales para la limpieza de los terrenos. Es decir los agroquímicos son utilizados para la limpieza de los terrenos, el control de plagas y para controlar las enfermedades de las plantas, así como también para maximizar el rendimiento de las plantaciones. Sin embargo el costo que tienen los

agroquímicos repercute en la economía de los productores y afectan al medio ambiente, así como a la salud de los mismos productores. Es casi imposible medir el daño que estos agroquímicos pueden ocasionar, aunque sí fue posible medir que tanto se alejan del estado de sustentabilidad deseado, como lo menciona Gliessman (1998). Lo que se puede verificar Mediante una lista de cotejo son los indicadores sobre el nivel de erosión del suelo y el grado de cobertura vegetal de las unidades de producción.

En donde se obtuvo que: el nivel de erosión que se presenta en las unidades de producción es bajo y que existen pocas áreas sin vegetación, por la misma naturaleza de la actividad citrícola.

Lo anterior hace ver que la situación ambiental del municipio de Oxkutzcab, tiene características alentadoras, esto porque la citricultura no genera desequilibrios ambientales fuertes, mismo que se confirmar en las visitas realizadas en las unidades agrícolas y con la investigación documental que se realizó. Como se puede ver en la Tabla 1.

Tabla 1. Panorama ambiental del municipio de Oxkutzcab. Fuente: INEGI, VIII censo agrícola, ganadero y forestal 2009					
	Áreas sin vegetación	Áreas erosionadas	Áreas con Pedregales	Áreas cubiertas por agua	Áreas contaminadas
Superficie	9.34 has.	0.31 has.	5.03 has.	4.0 has.	0 has.

La tabla anterior, muestra las condiciones ambientales generales del municipio de Oxkutzcab y son una prueba de que la actividad citrícola no tiene repercusiones considerables en la conformación de las áreas de interés en materia ambiental, como es el caso de los niveles de erosión del suelo y la contaminación del mismo, que son las áreas que pudieran ser afectadas por los sistemas de riego y los agroquímicos.

A pesar de que son pocas las prácticas orgánicas que se observan en los campos citrícolas, son suficientes para mantener las buenas condiciones ambientales en el

municipio. También es importante destacar que existen programas de modernización de los sistemas de riego que proveen de agua suficiente a las plantas y no erosionan el suelo, al mismo tiempo que reducen el consumo de energía eléctrica, aunque el cambio de dichos sistemas tiene poco avance es bien aceptado entre los productores por las economías que producen a largo plazo.

Ámbito Socio- Cultural

Siguiendo con el análisis se describen a continuación los indicadores de Actitud frente a las propuestas tecnológicas, Infraestructura y Aspectos sociales.

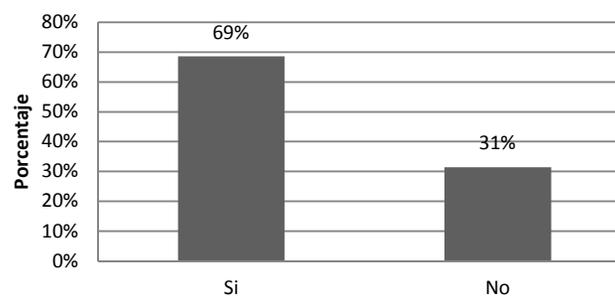
El tipo de tecnología utilizada en la citricultura, es tradicional y algo de tecnología moderna con niveles bajos de aplicación y abusos, con la que se obtiene bajos rendimientos, y poca afectación ambiental (Macossay, 2000); al ser la citricultura una actividad que no requiere de maquinaria y equipo sofisticado la mayoría de los productores son propietarios de los bienes necesarios para desempeñar su trabajo, lo cual representa un buen indicador. Sin embargo no siempre tiene la propiedad de la tierra, porque en su mayor parte dichas tierras son de tipo ejidal, y únicamente cuentan con un certificado parcelario mismo que genera inseguridad de invertir en dichas propiedades, esto mantiene apatía entre los productores y reduce el ritmo de la modernización y la inversión en el campo. Otro aspecto importante dentro de la infraestructura de las unidades es el sistema de riego que de tradicional resulta ser derrochador de agua y con un alto consumo energético, cuando en la unidad de tenga un sistema de riego por inundación. Sin embargo por los altos costos de la energía eléctrica los productores ven con buenos ojos aquellos sistemas que reducen dichos costos, como son los sistemas por goteo y por aspersión que están siendo adoptadas.

Aspectos Sociales

En este apartado se midió el grado de inclusión social de la citricultura considerando aspectos de equidad de género, la posibilidad de sobrevivencia de la actividad entre generaciones, el grado de alfabetización entre los productores y si hablan o no lengua maya, lo cual es forma parte del acervo cultural que identifica a los locatarios de Oxkutzcab.

Dentro del ámbito social es importante considerar las cuestiones de equidad de género que se presentan en la citricultura de Oxkutzcab, porque anteriormente la participación de las mujeres en dicha actividad no era importante. Sin embargo actualmente esa participación está creciendo, lo que puede significar la apertura de un nuevo horizonte para la actividad, como se demuestra en el censo agropecuario del INEGI (2007), en donde se afirma que existe un 31 por ciento de participación de las mujeres en las actividades agropecuarias, esta cifra se refleja en las encuestas aplicadas, en donde se pudo conocer que 29 unidades agrícolas cuentan con la participación de las mujeres, y en solo 13 de ellas no participan, como se ilustra en la gráfica 1.

Gráfica. 1. Participación de la mujer en las unidades agrícolas.

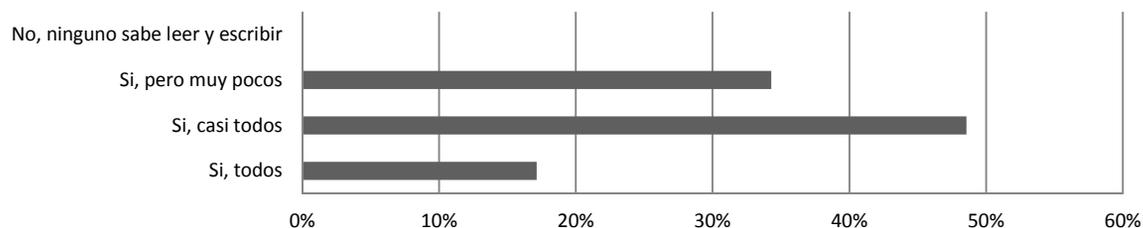


Otro aspecto social importante es el índice de alfabetización que también explica la estabilidad del sistema, como se aprecia en la gráfica 2, en el 17 por ciento de las unidades muestreadas, todos los productores saben leer y escribir y el 49 por ciento de las mismas casi todos cuentan con estas habilidades.

Mientras que solo el 34 por ciento de ellos aclararon que si cuentan con productores que no saben leer, ni escribir.

se puede ver en la gráfica 3, son varias las actividades que complementan los ingresos de los productores de cítricos de Oaxtepec, debido principalmente a que la

Gráfica 2. Porcentaje de citricultores que saben leer y escribir.



	Si, todos	Si, casi todos	Si, pero muy pocos	No, ninguno sabe leer y escribir
■ Series1	17%	49%	34%	0%

Ámbito Económico-Productivo

A continuación se presentan el panorama de la parte económica y productiva, abordando el tema de las compensaciones económicas.

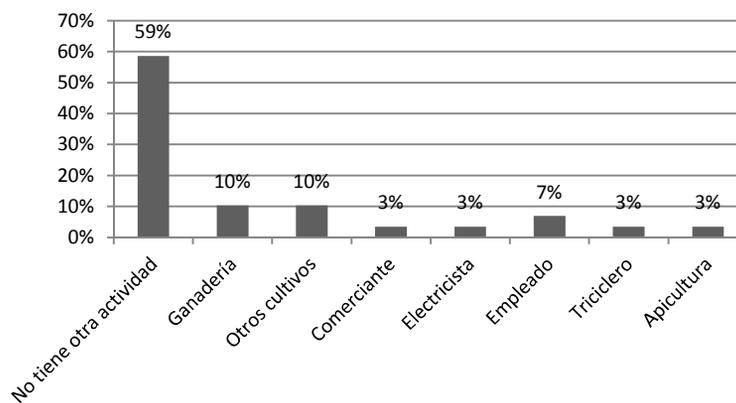
Las Compensaciones y posibilidades económicas son muy bajas esto se debe a la baja productividad que se alcanza dentro de los cultivos, a la subutilización del agua y la tierra. Esto se complementa con los precios bajos de los productos, no son suficientes para mantener un nivel de vida adecuado para quienes lo trabajan, por lo que la actividad en la mayoría de los casos se tiene que ver complementada con la realización de otras actividades económicas.

En cuanto a las condiciones económicas, los productores expresan severas diferencias de acceso a los bienes para la producción y de vida digna, es por eso que tienen que apoyarse en otras actividades económicas o recurrir a los ingresos provenientes de parientes que han emigrado a los Estados Unidos; como

mayor parte de las unidades de producción, son pequeñas parcelas con niveles de producción y rendimientos bajos, donde la prioridad es el autoconsumo y en caso de tener excedentes es cuando se destina al mercado, lo cual coincide con lo argumentado por Chauret y Massieu (2007).

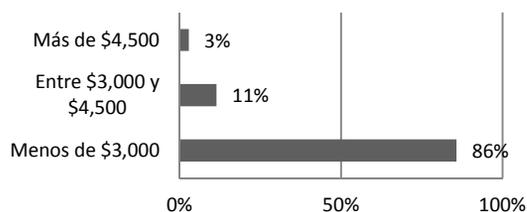
A continuación se presenta el nivel de ingresos que reportaron los productores de cítricos, tomando en consideración que la tonelada de naranja dulce tenía un

Gráfica 3. Actividades complementarias



valor de 1,100.00 pesos, en la gráfica 4, se aprecia el nivel de ingresos que reportaron los productores es menor de

Gráfica 4. Nivel de ingresos de los productores



3,000 pesos en el 86 por ciento de los casos y tan solo en el 3 por ciento de los mismo es mayor a los 4,500 pesos. Al hablar de ingreso menor a los \$3,000 pesos, se habla de un promedio de 1,211.50 pesos mensuales.

Ese nivel de ingresos se deriva de las percepciones que tienen los productores que pertenecen a la Unión de Ejidos Citricultores del Sur del Estado de Yucatán o mejor conocida como juguera de Akil conformada por 12 ejidos, empresa que absorbe la mayor parte de la producción de cítricos, mismo que se puede ver en la siguiente tabla 2.

Dentro de los aspectos económicos, también destaca las condiciones de vida de los productores, según los datos recabados en el INEGI (2000a), los servicios básicos llegan a la mayoría de la población, sin embargo este mismo Instituto en 2007, mediante el censo agropecuario publica la información de la tabla 3.

En dicha tabla, se hace ver las condiciones generales de vivienda de los productores del campo, en el municipio de Oxkutzcab, lo cual refleja las condiciones económicas y la falta de equidad y de una adecuada distribución de los servicios, dentro de esta generación, lo cual se aleja de las ideas concurrentes que caracterizan la sustentabilidad, según Calvo (1999).

Innovación para la sustentabilidad

Este último rubro, incorpora indicadores que miden el impacto de las instituciones académicas y gubernamentales en la actividad citrícola; para tales indicadores se pudo encontrar que son pocas las acciones académicas que apoyen el desarrollo de la actividad citrícola y los programas gubernamentales no alcanzan cubrir al cien por ciento de los productores involucrados. Con esto se hace ver que el nivel de vinculación se necesita reforzar y que los programas no llegan a los productores o en su caso son pocos los que son beneficiados con dichos apoyos.

Un elemento que complementa el análisis, de este apartado, es el acceso a los créditos y los apoyos que provienen de instituciones gubernamentales, en el primer caso, el INEGI (2007), reporta que solo en 72 unidades de producción cuentan con créditos, las fuentes principales son: la banca comercial, las financieras rurales y la unión de créditos. Y en segundo término, las unidades de producción que cuentan con apoyos por parte del gobierno son 258. Lo cual indica nuevamente la falta equidad para acceder los créditos y apoyos.

Tabla 1. Informe general de producción del municipio de Oxkutzcab, ciclo 2008-2009

Fuente: Unión de Ejidos Citricultores del Sur del Estado¹, 2010.

Ejido	N° de productores	Tipo de cultivo				Derrama Económica en pesos.
		Ton. Naranja	Ton. Toronja	Ton. Limón Persa	Ton. Mandarina	
Oxkutzcab	400	3,325.26	796.02	2,178.11	200	5,815,222.00

¹http://www.aserca.gob.mx/artman/uploads/2_uni_n_de_ejidos_citricultores_del_sur_del_estado.pdf (28-Dic-2010)

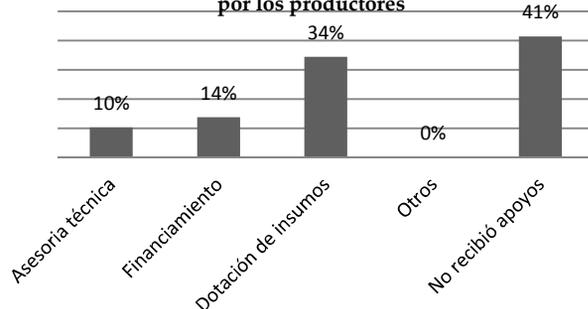
Tabla 3. Características de vivienda

Fuente: INEGI, 2007

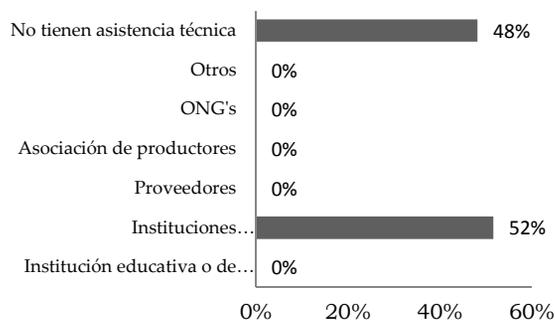
Unidades de producción	Agua entubada	Drenaje publico	Drenaje Fosa	Electricidad	Gas	Sanitarios	Piso de cemento	Paredes de mampostería
2,294	2,184	12	1,312	2,154	797	1,940	2,137	1,904

En la investigación también se pueden obtener datos relacionados con los apoyos que reciben los productores los cuales son:

Gráfica 5. Orientación de los apoyos recibidos por los productores



Gráfica 6. Origen de la asistencia técnica



En la gráfica 5, se puede observar que en el 41 por ciento de los casos los productores reportan no haber recibido apoyo; lo cual afirma la poca vinculación y el desinterés por la actividad citrícola, el siguiente porcentaje sobresaliente es el 34 por ciento mismo que corresponde a la dotación de insumos para la producción y tan solo un 14 por ciento de dichos apoyos son para el financiamiento de la misma, con un 10 por ciento restante que pertenece a la asesoría técnica, que fue otorgado para la renovación de sistemas de riego y para el combate de enfermedades y plagas que atacan a los cítricos.

Otra parte importante en el análisis, es la asistencia técnica en donde podría visualizarse la participación de las universidades, sin embargo, al entrevistar a los productores, se puede saber el origen de la asistencia técnica, la cual se expresa en la gráfica 6:

Como se puede notar, en la gráfica anterior, la totalidad de la asistencia técnica otorgada a los productores; proviene de instituciones gubernamentales y las instituciones educativas o de investigación no tienen participación en la misma, esto también se hace evidente porque en la entidad solo se cuenta con un bachillerato agropecuario (el CBTA 118) y ninguna institución de nivel superior o de investigación que este enfocada al desarrollo o difusión de conocimientos relacionados con la citricultura o alguna rama afín.

En el municipio se cuenta con una escuela de nivel superior, el Instituto Tecnológico Superior del Sur del Estado de Yucatán, sin embargo, hasta el momento el alcance de la institución con relación a la actividad citrícola, sólo ha sido la presentación de alternativas de

diversificación para los productos cítricos, por parte de los estudiantes de las carreras de ingeniería industrial e ingeniería bioquímica, que son las carreras que ya tienen mayor número de generaciones egresadas. Sin embargo, esas alternativas se quedan en propuestas que no llegan a aplicarse ni difundirse en los otros sectores que complementan el triángulo de Sábato, lo cual no es un buen indicador para alimentar la presencia de los sistemas de innovación para la sustentabilidad.

3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EMPRESA AGROINDUSTRIAL.

La agroindustria es un sistema dinámico que implica la combinación de dos procesos productivos, el agrícola y el industrial, para transformar de manera rentable los productos provenientes del campo (FAO, 2011). El sistema de desarrollo agroindustrial conlleva a la integración vertical desde el campo hasta el consumidor final de todo el proceso de producción de alimentos u otros artículos de consumo basado en la agricultura. La integración vertical significa que el proceso en todas partes sus fases y su planificación depende de una autoridad orientada hacia el mercado con criterio industrial y que practique una política adecuada a la demanda del mercado. El sector agroindustrial en nuestro país es en general importante; su aportación al producto interno bruto o PIB representa el 12 por ciento (INEGI, 2010). Asimismo, la Agroindustria es uno de los principales empleadores del país, dando empleo a más de seis millones de personas (STPS, 2010). El Banco Mundial afirma que las actividades agrícolas (es decir el proceso directo de siembra y cosecha) conforman el 12 por ciento del PIB en América Latina; pero cuando se incluyen las agroindustrias (transformación industrial de los productos agrícolas) el promedio se eleva al 21 por ciento de esta forma se puede observar una primera impresión de la importancia que tiene la Agroindustria. En el sur del Estado de Yucatán se concentra una producción aproximada de 117,893.82 toneladas de naranja dulce (CEDEFROUT, 2009) representando el 86 por ciento de la producción estatal (ver tabla 4) lo que indica que se

hace primordial buscar mercado para dicha fruta. Esto resalta la importancia de contar con la planta procesadora de cítricos y aún más, que esta opere de manera adecuada y eficiente, para beneficiar a los productores de cítricos de los municipios de la región incluyendo al municipio que está bajo estudio en el presente trabajo el cual cuenta con el 23 por ciento de la

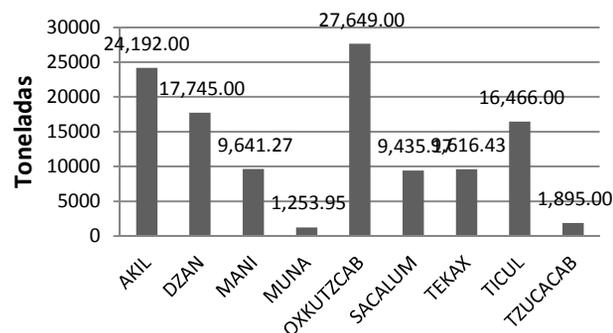
Tabla 4. Producción total en el sur de Yucatan.

	Municipio	Producción	Rendimiento	PMR	Valor
		(Ton)	(Ton/Ha)	(\$/Ton)	Producción (Miles de Pesos)
1	AKIL	24.192,00	13.90	850.25	20,569.20
2	DZAN	17.745,00	12.56	850.81	15,097.65
3	MANI	9.641,27	12.80	853.61	8,229.89
4	MUNA	1.253,95	14.58	1,648.37	2,066.97
5	OXXUTZCAB	27.649,00	13.73	850.85	23,525.05
6	SACALUM	9.435,17	12.55	850.64	8,025.97
7	TEKAX	9.616,43	10.94	777.94	7,480.96
8	TICUL	16.466,00	12.69	850.25	14,000.25
9	TZUCACAB	1.895,00	9.48	886.70	1,680.30
	TOTAL	117893,82			

producción total (ver gráfica 7).

Dichos municipios incluyen a doce ejidos los cuales son: Muna, Sacalum, Ticul, Yotholin, Dzan, Pustunich,

Gráfica 7. Comparativo de producción de cítricos en los municipios al sur de Yucatán (toneladas)



Maní, Akil, Tekax, Tzucacab, Ticum y Oxkutzcab que en conjunto están conformados por 3,800 socios.

Basados en la importancia de contar con una planta procesadora de cítricos funcional se procedió a recabar información partiendo de una de sus problemáticas, el deficiente aprovisionamiento, con lo cual se pudo llegar a la conclusión de que no se cuenta con un diagrama de flujo de aprovisionamiento, y por lo tanto esta actividad no se ha podido estandarizar y tampoco se ha estudiado debidamente por falta de una estructuración.

Sin embargo, con la información obtenida a partir de las entrevistas y análisis de la forma en que se realiza este proceso se pudo construir un diagrama de flujo que representa al aprovisionamiento (ver gráfica 8), lo cual permitió observar la falta de retroalimentación en cuanto a la planeación de materia prima por lo que al sufrir algún cambio con la capacidad de producción este no se comunica al área de aprovisionamiento, lo que ocasiona que al final se presentan mermas por falta de planeación, reflejada en acumulación de materia prima (naranja dulce) sin procesar, principalmente originada por las entregas en cantidades y tiempos erróneos, que afecta directamente a la planta y a los productores.

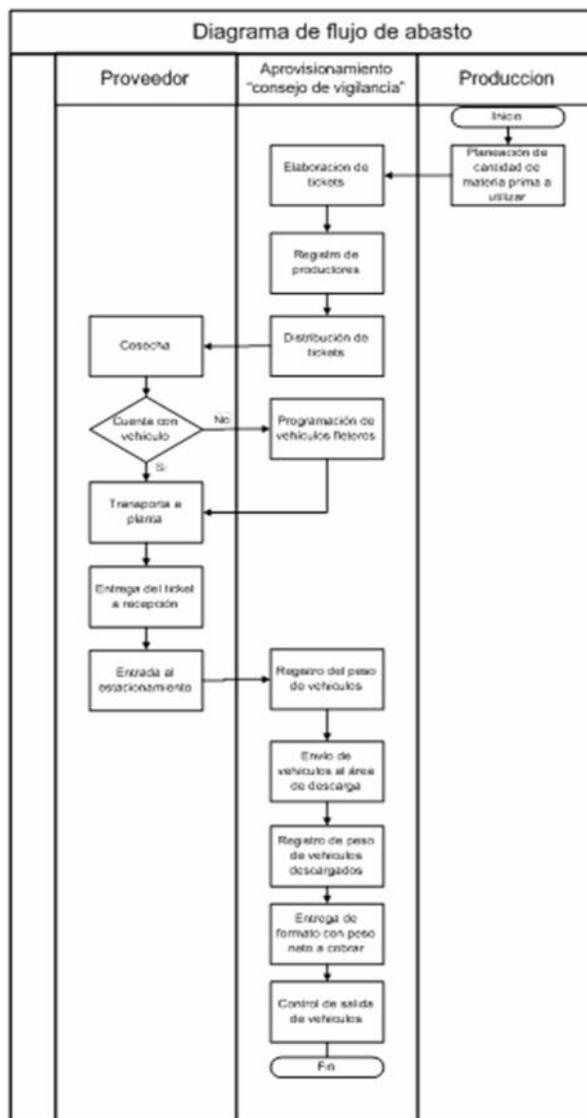
Las mermas generadas en la empresa agroindustrial

Una de las condiciones necesarias para el aprovechamiento de la fruta después de su cosecha es que debe estar en espera como máximo 48 horas antes de ingresar a producción, por lo que se enfocó hacia el análisis de los días que permanecía dicha fruta en espera, lo que arrojó que en promedio esta espera es de 2.86 días y un máximo de hasta 5 días, por lo que los grados brix (cociente total de sacarosa disuelta en un líquido) requeridos (65°) disminuyeron. En la tabla 5 se puede observar las toneladas recibidas, las que ingresaron a producción y los días que se esperaron por ingreso.

Los días que la fruta está en espera antes de ingresar a producción son el resultado de no tener un correcto aprovisionamiento y se refleja en la cantidad de mermas por no cumplir los grados brix ideales, en la tabla 6, se puede apreciar la cantidad de mermas que se presentó

en el primer mes de producción en el ciclo 2011-2012 que se dio del 20 de octubre al 19 de noviembre 2011 en la planta representando un 0.53 por ciento en mermas; al

Gráfica 8. (DERECHA)
Diagrama de flujo de aprovisionamiento



concluir este ciclo de producción el 18 de enero de 2012 se registró en total un 0.64 por ciento de mermas que representó 31.36 toneladas.

representan pérdidas que no permiten que el productor obtenga sus ganancias esperadas.

Fecha	Total captado en tolvass(tons)	Captación acumulada	Días en tolvass	Toneladas ingresadas a producción	Acumulado despues de producción	tolvass de acumulado despues de producción
17-oct-11	7.255	7.255	3			
18-oct-11	39.05	46.305	2			
19-oct-11	52.22	98.525	1			
20-oct-11	69.385	167.91	0	167.91	0	
21-oct-11	58.43	58.43	1			
22-oct-11	33.6	92.03	0	58.43	33.6	3
25-oct-11	93.749	127.349	1			
26-oct-11	104.045	231.394	0	124.239	107.155	2
27-oct-11	133.105	240.26	1			
28-oct-11	78.31	318.57	0	234.315	84.255	1
29-oct-11	104.17	188.425	4			
31-oct-11	82.135	270.56	2			
01-nov-11	35.295	305.855	1			
02-nov-11	22.01	327.865	0	299.91	27.955	5
03-nov-11	191.377	219.332	1			
04-nov-11	82.805	302.137	0	188.387	113.75	2
5-nov-2011	66.27	180.02	1			
06-nov-11	0	180.02	0	131.42	48.6	2
07-nov-11	140.51	189.11	1			
08-nov-11	188.675	377.785	0	365.96	11.825	3
09-nov-11	98.51	110.335	2			
10-nov-11	66.485	176.82	1			
11-nov-11	175.83	352.65	0	164.995	187.655	1
12-nov-11	55.295	242.95	0	159.285	83.665	4
14-nov-11	100.225	183.89	2			
15-nov-11	64.64	248.53	1			
16-nov-11	72.535	321.065	0	243.015	78.05	3
TOTAL	2215.916			PROMEDIO	70.59	

En la tabla 7, se puede observar el comparativo de los últimos 3 años de producción de la naranja respecto a las mermas que se presentaron. Los costos de dicha merma ascienden a los \$146,664.1 y conforman el 0.73 por ciento de las toneladas ingresadas, siendo una cantidad significativa que influye en los recursos económicos y la parte operativa de la planta procesadora de cítricos, que al final del ciclo de producción repercute de manera negativa en los socios de la unión de ejidos ya que no se obtienen las ganancias esperadas y al contrario

4. La Agroindustria en la Citricultura

Uno de los elementos importantes para mejorar las condiciones imperantes en la citricultura es el uso de las herramientas de innovación tecnológica y la vinculación entre los tres ejes del desarrollo, que para este caso sería: La agroindustria (La juguera), el Tecnológico de Oaxtepec y los apoyos gubernamentales que puedan articularse para favorecer de dicha actividad.

Número de Proceso	Fecha	Hora inicio-fin	Toneladas ingresadas	Merma(ton)
1	20-oct-11	12:00 - 22:32	167.910	1.045
2	21-oct-11	21:12		
	22-oct-11	01:00	58.430	0.150
3	25-oct-11	18:30		
	26-oct-11	03:15	124.239	0.120
4	27-oct-11	12:37		
	28-oct-11	04:38	234.315	0.500
5	01-nov-11	14:25		
	02-nov-11	08:28	299.910	3.835
6	03-nov-11	14:45		
	04-nov-11	05:58	188.387	0.890
7	05-nov	20:10		
	06-nov-11	04:05	131.420	0.350
8	07-nov-11	18:10		
	08-nov-11	23:02	365.960	1.120
9	10-nov-11	13:00		
	11-nov-11	00:45	164.995	0.540
10	11-nov-11	19:45		
	12-nov-11	05:35	159.285	0.390
11	15-nov-11	08:21		
	16-nov-11	00:21	243.015	2.620
12	18-nov-11	08:21		
	19-nov-11	04:26	329.555	1.595
		TOTAL	2,467.421	13.155

Tabla 7. Comparación de los últimos 3 ciclos de producción respecto a las mermas-costo

CICLO	TONELADAS INGRESADAS	MERMA(TON)	PORCENTAJE	COSTO
2011-12	4,898.42	31.365	0.64%	\$ 36,069.75
2010-11	10,332.42	68.167	0.66%	\$ 78,392.05
2009-10	2,184.55	28.002	1.28%	\$ 32,202.30
TOTAL	17,415.39	127.534	0.73%	\$146,664.100

Es necesario que la agroindustria innove sus procesos actuales incluyendo técnicas y herramientas recientes, como por ejemplo, la administración adecuada de su logística, para beneficio de la población, ya que al ser una unión de ejidos, los malos resultados afectan a todos los socios al final del ciclo de producción, planear de mejor forma la producción y aumentar la capacidad instalada para captar una mayor cantidad de fruta de la región, resultan ser actividades esenciales para el impulso de dicha empresa. También es importante que las instituciones académicas formen parte del cambio a partir de sus aportaciones para lograr una mejora continua.

Bajo este enfoque se tienen algunos avances, como es el caso de la participación del tecnológico de Oxkutzcab, con la realización de proyectos de residencia o prácticas profesionales, sin embargo no se ha podido tener gran impacto porque en la mayor parte de los casos las mejoras son abandonadas cuando los residentes concluyen el proyecto o si la propuesta implica cambios radicales en la forma de organizar la empresa dichas propuestas son ignoradas o desechadas.

A lo anterior, es posible sumarle el poco interés de las autoridades gubernamentales en el fortalecimiento del sector citrícola y el abandono de la actividad que se genera por la persecución de sueño americano. Sin embargo articulando adecuadamente las acciones realizadas por el tecnológico y la aceptación del cambio de paradigma administrativo de la agroindustria, así como la redistribución de los recursos y políticas de apoyos al sector; la región sur del estado de Yucatán podría presenciar el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de los citricultores y de la propia actividad, esto optimizando los recursos disponibles, sin

olvidar los aspectos de sustentabilidad que actualmente no se contemplan. El cambio podría inclinarse a la elaboración de productos orgánicos con miras, en una primera instancia al mercado local y posteriormente a la conquista de nuevos horizontes que estén dispuestos a pagar la garantía de frescura y la calidad de un producto libre de elementos sintéticos.

Referencias

- Ballou, Ronald (2004). *Logística, Administración de la cadena de suministro*. México: Pearsons
- Baños, O (2001). *La modernidad rural mexicana a fines de milenio: el caso del Yucatán*. Mérida: UADY
- Calvo Moscoso, V. F. (1999), Evaluación de la sustentabilidad de los sistemas productivos agrícolas del N.O. argentino. Recuperado de <ftp://ftp.cgiar.org/cip/CIP-QUITO/Jorge%20Andrade/Literatura%20SAS-M/INDICADORES%20DE%20SOSTE/evaluacion%20de%20la%20sustentabilidad%20de%20los%20sistemas%20productivos%20agricolas%20del%20N.O.%20Argentino.pdf>
- Chauvet, M y Massieu, Y (2007) Políticas de Investigación científico-técnica y transferencia de tecnología: el caso de la agrobitecnología. Calva, J. L. (coordinador), *Desarrollo Agropecuario*. 9. Serie Agenda para el Desarrollo
- Chase, Richard (2009). *Administración de operaciones: Producción y Cadena de Suministros*. México Mc Graw Hill.
- Chopra Sunil y Meindl Peter (2008). *Administración de la Cadena de Suministro - Estrategia, Planeación y Operación*. México: Pearson.
- Gliessman, R. S (1998). Agroecología procesos ecológicos en agricultura sostenible, Turrialba, Costa Rica.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática (2000a). Cuaderno Estadístico Municipal de Oxkutzcab 2000. México : INEGI
- _____(2000b). XII Censo General de Población y Vivienda. México: INEGI
- _____(2007) VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=17177&s=est \[12-Dic-2011](http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=17177&s=est [12-Dic-2011)
- Macossay M. (2000), La agricultura Yucateca a fines del siglo XX. Recuperado de <http://www.crupy-uach.org.mx/biblioteca/117>
1. www.concitver.com [28-03-2012]
 2. www.fao.org [10-10-2011]
 3. www.inegi.org.mx [02-02-2012]
 4. www.sagarpa.gob.mx [15-12-2011]
 5. www.siap.gob.mx [12-11-2012]
 6. www.stps.gob.mx [01-03-2012]

ANÁLISIS ESTRATÉGICO Y PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE NUEVA GENERACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE TEAPA, TABASCO.

Miguel Ángel Ramírez Martínez² y Clara Luz Lamoyi Bocanegra³.

Resumen

El desarrollo local juega un papel estratégico en el crecimiento económico, social, político, ambiental y cultural de las regiones en la era del conocimiento. Las características económicas de las localidades en particular y del municipio en general son determinantes para el logro de metas cuantitativas, por lo que la empresa es el eje donde gira la competitividad municipal, estatal y nacional.

Al hacer una revisión de los trabajos de investigación que se han realizado en el estado de Tabasco, nos encontramos que en los últimos cinco años hay una sola investigación que habla sobre los sectores y subsectores del sector secundario y terciario de la economía local (Chable y Aragón, 2009) y no encontramos estudio alguno sobre las unidades económicas del sector primario, que nos permiten identificar las amenazas y oportunidades de cada sector de la economía local.

Ante este escenario el objetivo de este trabajo es elaborar un diagnóstico de los sectores económicos del municipio de Teapa, Tabasco, a partir del trabajo de investigación, intitulado: “Muestras Estadísticas para los Sectores Económicos de los Municipios del estado de Tabasco”, elaborado por el cuerpo académico de Investigaciones Estratégicas Regionales en el 2014 y de los censos: Agrícola 2007 y Económico 2009.

A los datos de los sectores económicos: primarios, secundarios y terciarios, se les aplicó el análisis FODA. Dicho análisis nos permitió identificar la Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas. A partir de las debilidades y amenazas y con la utilización de la Teoría de Políticas Públicas se proponen Políticas que tendrán como objetivo central el de transformar las primeras en fortalezas y las segundas en oportunidades, así como buscar que sus fortalezas se mantengan e incrementen y sus oportunidades se aprovechen.

Palabras claves: Sectores estratégicos, Políticas Públicas, Municipio de Teapa, Tabasco

Antecedentes.

El estado de Tabasco está integrado por 17 municipios, divididos en cinco regiones: Centro, Chontalpa, Pantanos, Sierra y Ríos. La población total en el 2010 era de 2'238,603 habitante: 1'137,845 eran del sexo femenino y 1'100,758 eran del sexo masculino, de acuerdo con el XIII Censo de Población y Vivienda del

INEGI, ocupando el vigésimo lugar a nivel nacional por el número de habitantes. En la región Sierra se encuentra localizado el municipio de Teapa, objeto de estudio de esta investigación.

Superficie y localización geográfica:

²Profesor Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Correo electrónico: mangel113@hotmail.com.

³Profesora Investigadora de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Correo electrónico: cllamoyi@hotmail.com

Teapa está formado por una superficie territorial de 679.78 kilómetros cuadrados. Ocupa el 1.70 por ciento de la superficie del estado. El municipio se encuentra situado a una altura promedio de unos 72 metros sobre el nivel del mar. Se localiza entre los paralelos 17°28' y 17°47' de latitud norte; los meridianos 92°49' y 93°04' de longitud oeste; altitud entre 0 y 1 000 msnm.

El municipio colinda al norte con los municipios de Centro y Jalapa; al este con los municipios de Jalapa y Tacotalpa; al sur y oeste con el estado de Chiapas, está integrada de 59 localidades

Población total:

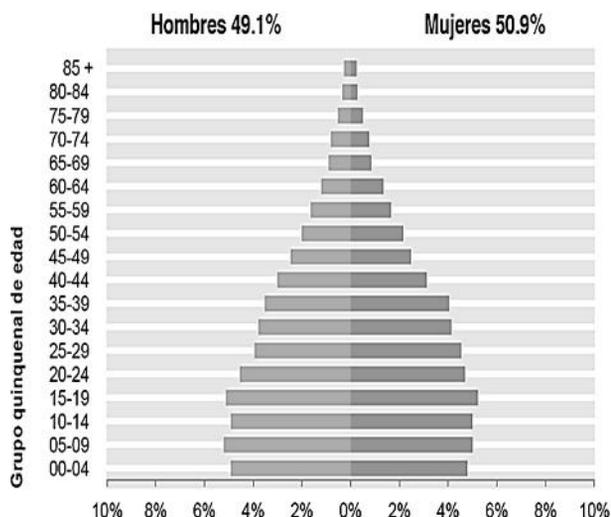
La población total del municipio de Teapa (Censo 2010 del INEGI) es de 53 555 habitantes, el cual representa el 2.4 por ciento de la población total de la entidad. Del total 26,314 son hombres y 27,241 son mujeres; existiendo una relación hombres-mujeres del 96.6 por ciento, lo que nos indica que de cada 97 hombres hay 100 mujeres; la mitad de la población tiene 25 años o menos.

La pirámide poblacional del municipio (Gráfica 1) muestra una base muy amplia entre los 0 y 24 años, lo que muestra que en el 2030 habrá una gran Población Económicamente Activa que requerirá fuentes de empleo, así mismo demandará una serie de servicios educativos, que deben ser resueltos a partir de las características naturales y culturales del área.

Población económicamente activa:

En el municipio de Teapa la población económicamente activa corresponde a 27,848 habitantes, de los cuales el 77.8 por ciento (21,666) son hombres y el 22.2 por ciento (6,182) mujeres. La población económicamente activa que se encuentra ocupada es el 97.3 por ciento (27,096), el 91.1 por ciento (19,911) de los hombres y 97.6 por ciento (6,033) de los mujeres, y la no ocupada, es del 2.7 por ciento, en donde el 8.9 por ciento son hombres y el 2.4 por ciento son mujeres.

Gráfica 1 Pirámide Poblacional de Teapa



Grados de marginación

Según datos del Censo de población de INEGI en el 2010, el municipio de Teapa cuenta con una población total de 53,555 habitantes con un grado de marginación municipal medio situándose en el lugar número nueve del contexto estatal y el 1,619 del contexto nacional y su grado de rezago social municipal es bajo. Cuenta con 55 localidades de las cuales el 85.45 por ciento (47 localidades con 24,215 habitantes) se encuentran con un alto grado de marginación; el 9.09 por ciento (5 localidades con 2,776 habitantes) con un grado de marginación medio; el 1.82 por ciento (una localidad con 26,548 habitantes) con grado de marginación bajo y el 3.64 por ciento (2 localidades con 16 habitantes) con grado de marginación no determinado.

El 10.93 por ciento (6,306 personas) del total de su población se encuentra en pobreza extrema, ocupando el lugar número 1,698 del contexto nacional.

Niveles de pobreza

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y el MCS-ENIGH 2010 estima para el municipio de Teapa una población de 57,703 habitantes de cuales el 59.0 por ciento se encuentra en pobreza, el 10.9 por ciento en pobreza extrema y el 48.1 con pobreza moderada. Considerando el 30.9 por ciento de la población vulnerable por carencias sociales, el 3.7 por ciento vulnerable por ingreso y el 6.4 por ciento no pobre y no vulnerable. Los indicadores del Consejo para determinar el grado de pobreza del municipio presentan los siguientes datos: el 29.9 por ciento de la población con carencia por rezago educativo, 16.8 carencia por rezago a la salud, 81.9 con carencia por acceso a la seguridad social, 29.4 carencia por calidad y espacios de la vivienda, 21.3 carencia por servicios básicos en la vivienda, 34.8 carencia por acceso a la alimentación, 89.9 población con al menos una carencia, 39.1 población con al menos tres carencias, 62.7 población con ingreso inferior a la línea de bienestar y 19.2 población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Política y administración pública.

Para el periodo 2013-2015, la Lic. Elda María Llargo Asmita, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue electa como Presidente Municipal con once regidores. La administración pública está integrada por 16 dependencias, con un total de 998 servidores públicos: siendo Seguridad Pública quien cuenta con el mayor número 234, seguido de Protección Ambiental 159, DIF con 114 y DECUR con 93, las cuatro dependencias congregan al 60 por ciento de los empleados del municipio.

El presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2013 fue de \$214'482,190.00, del cual \$187'395,607.20 (87.3 por ciento) se destinó a gasto corriente y \$ 27'086,582.80 (12.7 por ciento) a gasto de capital. La Dirección de Desarrollo

tenía presupuestado \$9'565,194.10, de los cuales \$9'528,510.08 era para gasto corriente y \$ 36,684.02 para gasto de capital. La dirección de Fomento Económico y Turismo no parece en el presupuesto.

Economía

Su economía, de acuerdo con el censo económico del 2009 del INEGI, se basa en el sector comercio con 699 unidades económicas de comercio al por menor y 44 de comercio al por mayor; le sigue el sector servicios con 513 unidades económicas y finalmente el sector industrial (sectores 31-33) con 132 unidades económicas. La actividad gubernamental es quien general el mayor número de empleos directos (998).

El sector primario, de acuerdo con el censo agrícola 2007, consta de 1,581 unidades de producción, localizadas en un superficie total de 43,732 hectáreas, siendo el principal cultivo empresarial el plátano, que se comercializa tanto en el mercado nacional como internacional, y el principal cultivo social: el maíz y el cacao.

El municipio de Teapa cuenta con una longitud de la red carretera de 306 km, en donde 32 km son troncal federal de dos y cuatro carriles, el cual sirve como tránsito a larga distancia y comprende caminos de cuota pavimentado (incluido estatal) y libres (pavimentados y revestidos); 89 km son alimentadoras estatales pavimentada de dos y cuatro carriles, 49 kms. de revestida y 136 kms. de caminos rurales. Cuenta con ocho aeródromos.

La cabecera municipal y sus localidades cuentan con energía eléctrica de uso doméstico, aunque solo la cabecera municipal con energía de alta tensión propia para la instalación de industria mediana y grande. Señal de Internet y espuelas de tren, El municipio no cuenta con parques industriales.

En el Plan Municipal de Desarrollo (2013-2015) en lo referente al Desarrollo Económico, plantean: "La aspiración de cualquier gobierno es promover el aprovechamiento sostenible de todos sus recursos para

estimular el crecimiento económico, crear empleos y mejorar la calidad de vida de la gente. A pesar de lo anterior, el crecimiento ha sido muy lento, a pesar de que dispone de un gran potencial en riqueza agrícola, eco turística, ganadera y comercial” señalando que: “Tres son los principales factores que se asocian a la falta de desarrollo económico en el municipio: a) la falta de incentivos y apoyos con insumos para los productores del campo; b) la falta de capacitación y organización de los productores y del personal que labora en las micro, pequeñas y medianas empresas; y c) la insolencia para generar valor agregado a los productos”.

Por otra parte, dice: La actividad industrial en el municipio está representada principalmente por las industrias de extracción de materiales pétreos (graveras), además una fábrica de maquila de cartón, así como algunas microindustrias dedicadas a la fabricación de embutidos y a la industrialización de productos lácteos, del plátano, polvillos y cereales. Y dice: Uno de los mayores retos es la promoción de las pequeñas y medianas empresas, para lo cual es importante solventar las deficiencias en el marco regulatorio que representan obstáculos para la creación y consolidación de nuevos negocios.

Con la finalidad de dar respuesta a los problemas económicos, EL Plan plantea dos objetivos: 1) Incrementar la productividad de los sectores dinámicos y tradicionales del municipio y 2) Aprovechar el potencial turístico para generar una mayor derrama económica en el municipio. Para alcanzar dichos objetivos se plantean dos estrategias: 1) Impulsar el potencial de crecimiento e impacto en la productividad de las pequeñas y medianas empresas, mediante mejoras regulatorias para reducir costos e incrementen su productividad, y 2) Impulsar las actividades turísticas de Teapa como opción para el crecimiento y desarrollo del municipio.

Marco teórico.

En la actualidad hay una corriente académica que habla de las ciencias de las políticas, que conocemos como políticas públicas. Dicho conocimiento comprende el proceso de toma de decisiones y es de ahí de donde se llevan a cabo las políticas, como lo menciona Laswell (1994). Señala que las ciencias políticas deben de esforzarse para conseguir tres atributos: 1) Contextualidad: Las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. 2) La orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. 3) Diversidad: Los métodos utilizados son múltiples y diversos.

Por lo tanto, podemos considerar que las políticas públicas son las respuestas que el Estado puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. En este sentido, está ligado directamente a la actividad del Estado en tanto ejecutor, es decir, aludiendo a la Administración del Estado, centralizada o descentralizada. Involucra una toma de decisiones y previamente un proceso de análisis y de valorización de dichas necesidades.

Existen una diversidad de definiciones del término: Aguilar Villanueva (1996) señala que una política pública es «en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce». Kraft y Furlong (2006) plantean que una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: «Las políticas públicas] reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada

decisión» Sojo (2006: 47-56) establece que una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. Frohock citado por Bardach (2007: 18) menciona que una política pública es: una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten, y Dye (2008) define a la política pública como «es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer».

En tanto objeto de estudio y de acción, las políticas públicas, son un campo de abordaje interdisciplinario. Ahí la ciencia política, la administración pública, el derecho, la economía, la sociología, la comunicación, el trabajo social, la ingeniería y la psicología, entre otras, han de dialogar para analizar, diseñar, planear, evaluar e implementar las acciones gubernamentales, e interpretando a Sojo (2006:47-56) las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Definen espacios de acción no solo para el gobierno, sino también para los actores ubicados en los sectores social y privado, y se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas, criterios, lineamientos y normas. El decidir no hacer nada ante un problema es, también, de alguna manera una política pública.

Lasswell citado por Parsons (2007: 52-53), señala que la ciencia de las políticas públicas y el papel del analista de esas políticas son disciplinas que ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de las políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado periodo. Es decir, las políticas públicas se deben ocupar de los problemas fundamentales y, con frecuencia poco atendidos que surgen del ajuste del ser

humano en la sociedad, en una palabra, el énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica; en 1970 en su obra *The Emerging Conception of the Policy Sciences* (La Concepción Emergente de las Políticas Públicas), Laswell describía la situación de las ciencias de las políticas en ese periodo. Argumentó que la perspectiva distintiva de la ciencia de las políticas públicas es su orientación que está en función de los problemas, dicha orientación significa que el tema apunta a la multidisciplinaredad y a la síntesis de ideas y técnicas, con esto el autor aporta que el análisis de los problemas es un reacomodo creativo, así como una expansión del mapa conceptual que define el problema como los perciben los especialistas. La ciencia de las políticas públicas se orientaba en tres vertientes: 1) tenía un carácter contextual; 2) se valía de múltiples métodos y; 3) estaba orientada en función de los problemas.

Por lo tanto, una política pública es la decisión gubernamental encaminada a la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es aplicada solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir, solo queda como un enunciado. El gobierno debe dar solución a todos y cada uno de los problemas que surjan en la realidad pero además debe prever acontecimientos futuros que puedan generar problemas, por lo que tienen que diseñar políticas públicas que por un lado den solución inmediata a los problemas que enfrenta la sociedad como diseñar políticas públicas que eviten la generación de nuevos problemas, de esta manera se considerara que el gobierno está cumpliendo con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que está dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es

siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado. Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos:

- Identificar y definir los problemas.
- Percibir la problemática actual o futura.
- Seleccionar soluciones.
- Establecer objetivos o metas.
- Seleccionar los medios, e
- Implementarla.

En un Estado de Derecho, las políticas públicas se refieren a materias o sectores diversos: desarrollo económico, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.

Es imprescindible partir de las necesidades de los mismos grupos sociales a quienes van a ir dirigidas estas políticas públicas, para poder llevar a cabo la implementación de proyectos reales, viables y sustentables, para lo cual se necesita del trabajo de economistas, psicólogos, sociólogos, antropólogos, historiadores, abogados, etc.

En cuanto a la teoría de la estrategia competitiva, Porter (1994: 14) señala: Existe una estructura de técnicas analíticas para el análisis de los sectores industriales en su conjunto y su futura evolución, para entender a la competencia y su propia posición, y a traducir este análisis en una estrategia competitiva para una empresa en particular”

Método

Investigación bibliográfica, de tipo exploratorio, concluyente, descriptiva, con trabajo de campo y observación directa.

Según Grande y Abascal (2009: 27) un diseño general de investigación se puede dividir en dos grandes grupos: exploratorios y concluyentes. Las investigaciones exploratorias persiguen una aproximación a una situación o problema, se desarrolla cuando los investigadores no tienen conocimientos profundos de los problemas que se estudian, son menos rígidas en cuanto a la recolección de información y los objetivos de la investigación no son claros. Afirman que las investigaciones concluyentes pueden ser descriptivas o causales.

Danhke citado por Hernández, Fernández y Baptista, (2003: 117), señala que los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. En definitiva permiten medir la información recolectada para luego describir, analizar e interpretar sistemáticamente las características del fenómeno estudiado con base en la realidad del escenario planteado.

De acuerdo con Beltrán (2005: 1-5) la investigación es un proceso que mediante la aplicación de un método científico procura obtener información relevante y fidedigna, para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento; por lo tanto la investigación es un proceso formal sistemático e intensivo en el cual se aplica el método científico de análisis. Básicamente existen dos métodos de investigación: La investigación cualitativa y la investigación cuantitativa.

Análisis de los sectores económicos con un enfoque “FODA”

Sector primario

Al hacer un análisis de las características de cada uno de los subsectores del sector primario de la economía del municipio, identificamos las siguientes Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

FORTALEZAS

- Conocimiento de los procesos de mantenimiento y producción de los productos agrícolas, pecuarios y piscícolas.

DEBILIDADES

- Falta profesionalizar a los productores como empresarios.
- Falta de recursos financieros para siembra y mantenimiento de las áreas de cultivo.
- Excesivo uso de fertilizantes y plaguicidas.
- Falta de diversificación de la producción en sus áreas.
- La baja tasa de rendimiento por hectárea.
- Desconocimiento de los productores de las características del mercado
- Falta de tecnificación de las áreas

OPORTUNIDADES

- La exportación de productos a otros países.
- El cultivo de productos orgánicos.
- Acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con América del Norte, Centro América, Europa y Asia.

AMENAZAS

- Las oscilaciones de los precios.
- El crecimiento de los intermediarios (coyotes).
- Las importaciones crecientes de productos primarios provenientes de otros países.
- El incremento de los precios de fertilizantes y plaguicidas.

Sector secundario

El análisis de las características de cada uno de los subsectores del sector secundario de la economía del municipio, identificamos las siguientes: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

FORTALEZAS

- El tamaño de las empresas.
- El prestigio que tienen en el mercado local.

DEBILIDADES

- Falta profesionalizar a los empresarios de los distintos sectores económicos
- Desconocimiento de los mercados locales, nacionales e internacionales
- Falta de recursos financieros para la modernización de planta y equipo
- Falta de innovación de sus productos
- Producción de baja escala.
- Tecnología obsoleta
- Nulo poder de negociación con los proveedores

OPORTUNIDADES

- Inversión en otros sectores de la economía local.
- Acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con América del Norte, centro América, Europa y Asia.

AMENAZAS

- La entrada de empresas proveniente de otros estados del país.
- La entrada de productos al mercado local provenientes de otros estados del país.

Sector terciario

Las características de cada uno de los subsectores del sector terciario de la economía del municipio, nos da las siguientes: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FORTALEZAS

- Calidad del servicio.

DEBILIDADES

- Poco o nulo valor agregado.
- Falta de Profesionalización de los servicios.
- Poco competitivos.
- Falta der recursos financieros para su modernización.
- Nulo poder de negociación con los proveedores

OPORTUNIDADES

- Generar nuevos servicios turísticos.
- Desarrollar servicios con alto valor agregado
- Incremento del turismo nacional e internacional

AMENAZAS

- La entrada de empresas proveniente de otros estados del país o de otros países.
- Las reglamentaciones internacionales para la prestación de los servicios.
- Las certificaciones internacionales.

Conclusiones y recomendaciones.

Con la finalidad de reactivar los sectores económicos existentes en la región y al mismo tiempo generar la inversión en nuevos sectores, se recomienda generar políticas públicas que impacten en forma inmediata en beneficio de su población.

La reactivación de los sectores primario, secundario y terciario de la economía Teapaneca implica la implementación de Políticas Públicas que sean capaces de dinamizarlos, por lo que se proponen las siguientes:

- Formación de mercados competitivos
- Establecimiento de los comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.
- Inducción de cambios institucionales que permitan la apertura de negocios en forma rápida y expedita.
- Establecer un marco jurídico único e integral para la fijación de políticas y programas tendientes a promocionar la creación, fortalecimiento y desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa industrial, agrícola, pecuaria y piscícola.
- Creación del Consejo Municipal de la MIPYME.
- Creación del Fondo emprender con créditos justos y baratos
- Fomento a la cultura del emprendimiento a través de la capacitación de formadores, la creación de los consultorios empresariales o centros de desarrollo empresarial en las universidades públicas y privadas y los centros de formación técnica y tecnológica del municipio.
- Impulsar cadenas productivas entre el campo y la agroindustria.

Al hacer un análisis de las características: recursos naturales, industria existente y recursos humanos del municipio, se identificaron los siguientes sectores (con base en el CMAP), en los cuales se puede a través de políticas públicas locales incentivar para atraer inversiones a la localidad.

SUBSECTOR 31 PRODUCTOS ALIMENTICIOS, BEBIDAS Y TABACO

- Elaboración de conservas alimenticias. Incluye concentrados para caldos. Excluye las de carne y leche exclusivamente

- Beneficio y molienda de cereales y otros productos agrícolas
- Fabricación de aceites y grasas comestibles
- Industria azucarera
- Fabricación de cocoa, chocolate y artículos de confitería
- Elaboración de alimentos preparados para animales

SUBSECTOR 32 TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR E INDUSTRIA DEL CUERO

- Industria textil de fibras duras y cordelería de todo tipo
- Industria del cuero, pieles y sus productos. Incluye los productos de materiales sucedáneos. Excluye calzado y prendas de vestir de cuero, piel y materiales sucedáneos
- Industria del calzado. Excluye de hule y/o plástico (la fabricación de calzado de hule o plástico se clasifica en la rama correspondiente a la industria del hule y a la elaboración de productos de plástico)

SUB SECTOR 33 INDUSTRIA DE LA MADERA r PRODUCTOS DE MADERA. INCLUYE MUEBLES

- Fabricación de productos de aserradero y carpintería. Excluye muebles
- Fabricación de envases y otros productos de madera y corcho. Excluye muebles
- Fabricación y reparación de muebles principalmente de madera. Incluye colchones

SECTOR 34: PAPEL, PRODUCTOS DE PAPEL, IMPRENTAS, EDITORIALES

- Manufactura de celulosa, papel y sus productos
- Imprentas, editoriales e industrias conexas (no se incluyen aquí los servicios de diseño publicitario)

SUBSECTOR 35 SUSTANCIAS QUIMICAS. PRODUCTOS DERIVADOS DEL PETROLEO IDEL CARBON. DE HULE Y DE PLASTICO

- Fabricación de sustancias químicas básicas. Excluye las petroquímicas básicas
- Industria de las fibras artificiales y/o sintéticas
- Industria farmacéutica (excluye la fabricación de sus materias primas, que se clasifican en la rama 3512)
- Fabricación de otras sustancias y productos químicos
- Industria del hule
- Elaboración de productos de plástico

SUBSECTOR 36 PRODUCTOS MINERALES NQMETALICOS. EXCLUYE LOS DERIVADOS DEL PETROLEO Y DEL CARBON

- Alfarería y cerámica. Excluye materiales de construcción
- Fabricación de materiales de arcilla para la construcción
- Fabricación de vidrio y productos de vidrio
- Fabricación de cemento, cal, yeso y otros productos a base de minerales no metálicos

SUBSECTOR 38 PRODUCTOS METALICOS, MAQUINARIA y EQUIPO. INCLUYE INSTRUMENTOS QUIRURGICOS DE PRECISIÓN.

- Fundición y moldeo de piezas metálicas ferrosas y no ferrosas
- Fabricación de estructuras metálicas, tanques y calderas industriales. Incluye trabajos de herrería
- Fabricación y reparación de muebles metálicos
- Fabricación, reparación y/o ensamble de maquinaria y equipo para fines específicos, con o sin motor eléctrico integrado. Incluye maquinaria agrícola.

- Fabricación, reparación y/o ensamble de maquinaria y equipo para usos generales, con o sin motor eléctrico integrado. Incluye armamento
- Fabricación y/o ensamble de máquinas de oficina, cálculo y procesamiento informático
- Fabricación y/o ensamble de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos incluso para la generación de energía eléctrica
- Fabricación y/o ensamble de equipo electrónico de radio, televisión, comunicaciones y de uso médico
- Fabricación y/o ensamble de aparatos y accesorios de uso doméstico. Excluye los electrónicos
- Fabricación, reparación y/o ensamble de equipo de transporte y sus partes. Excluye automóviles y camiones
- Fabricación, reparación y/o ensamble de instrumentos y equipo de precisión. Incluye instrumental quirúrgico. Excluye los electrónicos.

La inversión en estos sectores garantizaría el crecimiento del stock de capital municipal y como consecuencia un crecimiento económico de largo plazo como lo señala el modelo Keynesiano (Froyen, 1996, p.430), lo que generaría un crecimiento de la oferta de empleo y un incremento de la demanda agregada.

El crecimiento y desarrollo de la población depende, entre otros factores, de la congruencia que debe existir entre lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo y los presupuestos destinados a cada uno de los sectores económicos. Como podemos observar dicha congruencia no existe en los tomadores de decisiones municipales, ya que por un lado el mayor presupuesto lo dedican al gasto corriente y por el otro no le asignan presupuesto a la dirección que debe ser la encargada de apoyar el crecimiento y desarrollo de las empresas locales.

Para el establecimiento de Políticas Públicas, eficientes y eficaces, se requiere la profesionalización de los tomadores de decisiones de la administración pública municipal y el desarrollo de una estructura

organizacional municipal capaz de responder a los cambios y a los retos del entorno.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1994) Estudio introductorio. Aguilar Villanueva, L. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1996): Estudio Introductorio. Aguilar Villanueva, L. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed. México: Porrúa.
- Bardach, E. (2007). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. *Revista República*. 1/2.
- Beltrán Neira, R. (2005). *Metodología de la Investigación*. Perú: Universidad Peruana Cayetano Heredia
- Chable, S.J.J. y Aragón S, A (2009). *Análisis estratégico para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa del estado de Tabasco*. Villahermosa : UJAT.
- Grande, I. y Abascal, E. (2009). *Fundamentos y Técnicas de Investigación Comercial*. Madrid: Esic
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson/Prentice Hall.
- Froyen R. T (1995). *Macroeconomía. Teoría Y Política*. México: Mc. Graw Hill.
- Hernández, Sampieri R., Fernández, C. y Baptista L. P. (2003). *Metodología de la Investigación*. Chile: Mc Graw Hill
- Kraft, M. y Furlong, S. (2006): *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* Washington: CQ Press
- Laswell, H. (1994). La concepción emergente de las ciencias políticas. Aguilar Villanueva, L. *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*. México: Miño y Dávila.
- Porter, M. E. (1994). *Estrategia Competitiva. Técnicas para el análisis de los Sectores Industriales y de la competencia*. México: Continental
- Sojo Garza-Aldape, E. (2006). *Políticas Públicas en Democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Censos

INEGI (2008) Panorama Agropecuario en Tabasco. Censo Agropecuario 2007 Recuperado de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/agropecuario/2007/panora_agrop/abs/PanagroTab1.pdf.

INEGI (2010) Censo Económico 2009. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/calc_CENSAL-municipio.asp

Páginas electrónicas.

<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>. Consultada el 2 de Mayo del 2014.

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=27&mun=016>.

Consultada el 2 de mayo de 2014.

<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Tablas-dinamicas-municipales.aspx>. Consultada el 2 de mayo de 2014.

SOBERANÍA ALIMENTARIA Y SUSTENTABILIDAD EN EL PROGRAMA HUERTOS ORGÁNICOS DE TRASPATIO DE LA UNIVERSIDAD MARISTA EN YUCATÁN

Fabián Russell Ceballos Hernández⁴ y José Francisco Sarmiento Franco⁵

Resumen

El sector primario en el mundo está dominado por una lógica de mercado, siendo la sustentabilidad y la soberanía alimentaria de los pueblos campesinos poco prioritaria, lo cual ha dado lugar a múltiples problemas y al surgimiento de movimientos como la "Vía campesina" con una lógica diferente brindando alternativas como la Agroecología.

El concepto de Agroecología busca la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales en el sector primario y para ello abarca el rescate cultural y las tradiciones de las comunidades rurales que realizan esta actividad e incluye el uso racional de la ciencia y tecnología, obteniendo productos orgánicos bajo un concepto agroecológico. Con lo anterior se logra el sustento alimenticio de las familias, aportando de igual manera en la economía familiar con el excedente de la producción. Para una mayor claridad el trabajo explicará la diferencia entre el concepto de producción orgánica con base al mercado y la producción orgánica con bases agroecológicas.

Con base en lo anterior el presente trabajo tiene el objetivo de realizar una aproximación al análisis de la situación de los productores del programa Huertos Orgánicos de Traspatio de la Universidad Marista en Yucatán, que utilizan la agroecología como respuesta a la problemática de contaminación, deterioro ambiental, alimentación, entre otras, que representa la agricultura convencional en el estado.

Palabras Clave: Productores, Agroecología, Sustentabilidad.

Introducción

En la actualidad el pensamiento de desarrollo está enfocado al aspecto económico, dejando fuera cualquier otro factor que lo limite, por lo cual encontramos como pieza fundamental los conceptos de competitividad, productividad y producción en masa. El desarrollo se ha caracterizado por la tendencia hacia la máxima rentabilidad en cuanto al uso de los recursos naturales. Esto se debe, al marco de referencia actual representado

por los sistemas económicos que premian la rentabilidad a corto plazo, mientras que la planeación a largo plazo es castigada por análisis costo/beneficio. Lo anterior provoca que la planeación se haga a corto plazo y ello da lugar a una falta de conocimiento de los recursos naturales y sus formas de manejo con tecnologías adecuadas (Enkerlin, 1997).

En este sentido la ciencia y la tecnología han jugado un papel fundamental en el desarrollo; dejando repercusiones en el medio ambiente debido a la visión

⁴Licenciado en Administración de Empresas Alumno de la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida. f.cebillos.hdez@gmail.com Cel.9993384676

⁵Doctor en Economía Profesor Investigador de la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida. fransar@itmerida.mx

que han tenido los agentes dominantes de la economía. Un claro ejemplo fue la revolución verde, que tuvo el objetivo principal de aumentar la producción del volumen de alimentos a expensas del baño de químicos en los cultivos y destrucción del medioambiente para incrementarlas ganancias de las grandes corporaciones.

Con base en lo anterior el presente trabajo tiene como objetivo realizar una aproximación al análisis de la situación de los productores del programa Huertos Orgánicos de Traspatio de la Universidad Marista en Yucatán, que utilizan la agroecología como respuesta a la problemática de contaminación, deterioro ambiental, alimentación, entre otras, que representa la agricultura convencional en el estado. Para una mayor claridad el trabajo explicará la diferencia entre el concepto de producción orgánica con base al mercado y la producción orgánica con bases agroecológicas. Es importante mencionar que la presente investigación forma parte de una tesis titulada: “Productores Orgánicos, Desarrollo Sustentable Y Redes De Conocimiento En Yucatán” de la Maestría en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional del Instituto Tecnológico de Mérida.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: La sección que se presenta a continuación son las consideraciones teóricas y su relación con el desarrollo sustentable. La tercera sección explicará la metodología utilizada para el análisis del programa estudiado. La cuarta sección abarcara el análisis y discusión de los resultados obtenidos más importantes en la investigación; en una última parte se darán las conclusiones del trabajo.

Consideraciones teóricas

Actualmente, vivimos un periodo en el que hemos superado los límites de la capacidad de la Tierra, lo que se denomina translimitación. La Huella Ecológica muestra que hemos duplicado nuestras demandas sobre el mundo natural desde los años 60, por tal motivo la WWF denuncia que, con el actual modelo de gestión, la

humanidad utilizará los recursos de 2 planetas para 2030 y de 2,8 para 2050 (WWF, 2010).

De acuerdo con lo anterior se puede observar que las lógicas del modelo económico dominante se han insertado en todas las formas de producción, ya sea terciario, industrial o primario, dejando la sustentabilidad poco prioritaria.

Lo anterior ha dado como resultado la degradación de los suelos, la cual ha ido en aumento debido en gran medida al aumento de población y a la actividad económica. Esto nos da como resultado la intensidad del uso de la tierra y un ejemplo claro es el aumento drástico de la producción agrícola desde 1987. A escala regional, la producción de cereales ha aumentado un 25 por ciento en Asia y Pacífico, un 37 por ciento en Asia Occidental y un 40 por ciento en Latinoamérica y el Caribe. La producción por hectárea ha aumentado de una media mundial de 1.8 toneladas en los años 1980 a 2,5 toneladas de hoy en día (PNUMA, 2012).

Lo anterior ha provocado que en casi todos los países se haya desmantelado la capacidad productiva nacional de alimentos, sustituyéndola por una capacidad creciente para producir agroexportaciones. Se debe tener en claro que esta transformación ha sido estimulada por enormes subsidios al agronegocio provenientes de los erarios públicos, y ha tenido numerosas consecuencias, para el deterioro de la biodiversidad, suelos, etc. Aunado a esto el gobierno con base a estas lógicas de producción, está enfocado en apoyar a las grandes empresas agroexportadoras y llenando el mercado interno con importaciones baratas, dejando a un lado al campesino y a las familias (Rosset y Ávila, 2008).

Históricamente, con el inicio de la revolución industrial fortaleció criterios que se enfocan al crecimiento económico, con el paso de los años este pensamiento se ha ido revolucionando hasta llegar al punto, que el objetivo final es la acumulación de riquezas y con ello la maximización de la producción a costa de lo que sea, tomando a los recursos naturales como insumos gratuitos para la producción a gran escala.

En este sentido, en los años cincuenta se puso en marcha la revolución verde, la cual tiene como

preferencia la selección genética de nuevas variedades de cultivo de alto rendimiento y actualmente la prioridad es la creación de organismos genéticamente modificados para lograr una mejor producción, asociado con el uso intensivo del riego, el uso masivo de fertilizantes químicos, pesticidas, herbicidas, tractores y otra maquinaria pesada, teniendo como finalidad generar altas tasas de productividad agrícola, sin tomar en cuenta las repercusiones socio-ambientales, dando lugar a grandes extensiones de monocultivos (Ceccom, 2008).

Es importante tener en claro que la ciencia y la tecnología, deberían ayudar al desarrollo humano; sin embargo están orientadas por criterios económicos para alcanzar el desarrollo económico. Por tal motivo muchas veces estas aplicaciones de tecnologías, no solo contribuyen a la degradación del medio ambiente particularmente en perjuicio de la biodiversidad, sino que también son una de las causas principales de la pérdida de conocimientos y técnicas milenarias para el cultivo tradicional de los pueblos indígenas.

A pesar de lo anterior, la ciencia y la tecnología también son parte de la solución, así que favorecen la creación de oportunidades que resuelvan el problema ambiental. Sin embargo resulta imposible generar una alternativa ambiental y desarrollo sustentable sin evaluar las limitaciones y las aportaciones, provenientes de las condiciones naturales, culturales, tecnológicas, económicas y políticas sobre el potencial productivo y las características propias de la región en cuanto a los ecosistemas, organización de actividades y aprovechamiento de los recursos de las comunidades (Montes y Leff, 2000). Es por ello que la ciencia y la tecnología juegan un papel importante y debe verse y emplearse desde una perspectiva más amplia considerando los límites de la naturaleza.

En este sentido es importante considerar que el desarrollo sustentable es un concepto amplio, a pesar de la ambigüedad en su propia definición, acoplado términos como medio ambiente, sociedad, cultura, economía, ciencia y tecnología, entre otros.

Es importante tener en cuenta que hoy en día el discurso dominante de la sustentabilidad está basada en

la privatización de los recursos, lo cual deriva en inseguridad, porque la toma de decisiones sobre los bienes naturales colectivos, controla y priva a los pueblos de su vida productiva, y genera una ruptura social profunda enmascaradora de lo colectivo y lo individual, al privilegiar a unos cuantos por encima de cientos de miles, dejando a un lado la relación sociedad-naturaleza que es necesario para la supervivencia (Santiago, 2009).

Por tal motivo en América Latina las soluciones a los problemas ambientales, a la pérdida de culturas, deterioro social y a la pobreza, deben venir desde las diferentes regiones, buscando la redirección y redefinición del concepto de desarrollo. En este sentido se espera que la sustentabilidad sea el resultado de la articulación de la productividad ecológica, tecnológica y cultural (Martínez, 2003).

En respuesta a lo anterior surgen movimientos que reclaman un cambio y buscan la solidaridad para transformar realidades en el campesinado. Siendo la organización "La Vía Campesina" uno de los principales impulsores de un cambio de paradigma en la forma de producción, trabajo y uso de los recursos naturales en pro de la comunidad rural y de la sustentabilidad (Vía campesina, 2013).

Esta agrupación es el movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. La vía campesina busca una solidaridad alimentaria que da prioridad a la producción y consumo local de alimentos. De acuerdo con lo anterior una de las prioridades de este movimiento es la aplicación de proyectos agroecológicos como alternativa para los pueblos indígenas (ibíd.).

Es importante tener en cuenta que el concepto de agroecología busca la sustentabilidad del uso de los recursos naturales en el sector primario, el cual integra los procesos productivos en armonía con la naturaleza con las respectivas formas de organización de la producción, de la comercialización y de la vida social y

postula un entorno macropolítico y macroeconómico a su favor y para ello abarca el rescate cultural y las tradiciones de las comunidades rurales que realizan esta actividad e incluye el uso racional de la ciencia y la tecnología, obteniendo productos orgánicos bajo un concepto agroecológico. Con esto se busca lograr el sustento alimenticio de las familias, aportando de igual manera en la economía familiar con la venta del excedente de la producción (Sarmiento y Munguía, 2011).

De acuerdo con lo anterior la agroecología aparece como un enfoque científico ubicado en los nuevos paradigmas, y que ha demostrado su pertinencia en el diseño y puesta en práctica de sistemas agropecuarios más sustentables permitiendo la viabilidad económica, (Morales, 2011). Por tal motivo cuando se habla de agricultura orgánica se puede pensar que es parte de la agroecología, sin embargo esto no siempre es así, ya que este tipo de agricultura puede poner en práctica los conceptos agroecológicos, o no; es decir producir cumpliendo con los requisitos para un proceso de certificación. A esta modalidad se le llama agricultura orgánica de mercado.

Sin embargo la agricultura orgánica debería ser aplicada con base en conceptos agroecológicos, buscando el desarrollo de agroecosistemas autosuficientes, diversificados, económicamente viables, en pequeña escala y que se encuentren dentro del alcance de los recursos y finanzas del productor (Venturini y Armand, 2007).

Es importante tener en claro que los productos agroecológicos no necesariamente buscan un certificado para ser comercializados, sino que el fin es la soberanía alimentaria y con el excedente la comercialización a baja escala para la aportación en la económica familiar y con ello tender hacia un desarrollo sustentable de la comunidad.

En este sentido no es suficiente solo producir de manera ecológica, se debe buscar la creación y fortalecimiento de una red de conocimientos entre productor, instituciones públicas y la academia, buscando la generación del conocimiento y el desarrollo tecnológico a través de la transferencia de flujos de

conocimiento, entre estos actores, logrando que el protagonista (el productor) y la comunidad puedan realizar mejores prácticas agroecológicas en pro del desarrollo sustentable de la comunidad (Casas, 2002).

Por otro lado es importante conocer aspectos económicos del sector primario de Yucatán, el cual ha pasado de una situación económica tradicionalmente mala a otra peor en los últimos años. Cabe mostrar que entre 1993 y 2004 la participación del sector en el PIB total del estado bajó de 7.84 por ciento a 6.01 por ciento, con un promedio de 6.37 por ciento; para el año 2010 la economía de Yucatán estaba basada en actividades terciarias, los cuales contribuyen con el 71.97 por ciento del PIB del estado, esto seguido del sector secundario con 23.91 por ciento y el sector primario contribuyó al PIB del estado solo el 4.13 por ciento del valor de la producción (INEGI, 2013).

De acuerdo con estos datos, se puede apreciar la clara disminución en la aportación económica del sector agropecuario de Yucatán, lo cual queda claro que las políticas y estrategias para el campo yucateco han sido bastante ineficaces.

En este sentido la aplicación de políticas neoliberales ha sido en gran medida la causante de este “desastre”; que es como le llaman algunos autores, a esta situación en la actividad agrícola. Lo anterior se debe mayormente al descenso de los precios reales de los productos agropecuarios; la supresión o reducción de los programas de fomento sectorial; y la continua escasez del crédito agrícola entre otros. (Sarmiento, Ulibarri y Canto, 2010). El bajo crecimiento del sector primario ha generado muy poco empleo, afectando las condiciones de vida de muchos campesinos dando como fenómeno la migración de las zonas rurales a las ciudades urbanas, y en otros casos a diversas zonas de Estados Unidos. Según datos del 2009, de la población total. Lo anterior también da como consecuencia el abandono de las milpas y con ello el desmembramiento de las comunidades indígenas, la pérdida gradual de aspectos culturales, y de igual manera la pérdida del conocimiento del uso de los recursos naturales de manera sustentable.

De acuerdo con lo anterior la implementación de los proyectos agroecológicos, contribuirían a solucionar la problemática compleja del sector agropecuario de Yucatán. Tal es el caso del programa Huertos Orgánicos de Traspatio de la Universidad Marista el cual busca establecer una producción a baja escala favoreciendo no solo la economía de los productores sino fortaleciendo el comercio local y buscando la sustentabilidad.

Metodología

La presente investigación tuvo por objetivo la descripción y el análisis de las características, económicas, sociales, tecnológicas y ecológicas de los productores del programa huertos orgánicos de Yucatán, desde una perspectiva de redes de conocimiento para la sustentabilidad.

Los sujetos de estudio para la unidad de análisis, fueron las personas beneficiadas del programa: Fomento de huertos de traspatio y producción a baja escala con características de grado orgánico para comunidades suburbanas del norte de la ciudad de Mérida de la Universidad Marista.

El estudio se realizó mediante una muestra no probabilística a juicio el cual se estudiaron 32 beneficiados divididos en dos comunidades Tamanché (14) y Kikteil (18) del programa Fomento de huertos de traspatio y producción a baja escala con características de grado orgánico para comunidades suburbanas del norte de la ciudad de Mérida promovidos por la Universidad Marista.

Kikteil está situado a 20 km al norte de la ciudad de Mérida. Tiene 237 habitantes, divididos en 121 hombres y 115 mujeres. El grado promedio de escolaridad es de 6.3, según el censo de población del 2010 (INEGI, 2013).

Tamanché está situado a 23 km al norte de la ciudad de Mérida. Tiene 587 habitantes, divididos en 294 hombres y 293 mujeres. El grado promedio de escolaridad es de 7.53, según el censo de población del 2010 (INEGI, 2013). Es importante tener en cuenta que estas dos comunidades son comisarías de Mérida, Yucatán.

1.2. Definición de variables o categorías de análisis

La investigación se dividió en 4 categorías las cuales se describen a continuación. Socio-cultural.

La metodología de biogramas nos dice que el centro de todo estudio debe ser el ser humano, para conocer sus formas de organización social, cultural, modos de producción y consumo, por tal motivo el estudio de su diversidad cultural nos abre el panorama de identidad de la ruralidad latinoamericana (Sepúlveda,2008). De acuerdo con lo anterior se definieron dos variables social y cultural.

Ecológico - Ambiental

El ambiente es una parte fundamental, ya que es base de la vida y por lo tanto pieza fundamental en el desarrollo, no solo de un individuo sino de una empresa y hasta de una nación, por tal motivo el estudio del ser humano como parte integral del ambiente valora, con especial atención, los efectos positivos y negativos, de su accionar en la naturaleza, pero también, la forma en que la naturaleza afecta a los seres humanos. Siendo una parte importante en las estrategias para alcanzar el desarrollo de una sociedad, por eso es importante proteger los recursos naturales y recuperar aquellos que han sido degradados por el ser humano (ibíd.). De acuerdo con esto se definieron las variables presencia de vegetación, presencia de contaminación y el suelo.

Ámbito Económico- Productivo.

Este ámbito, se relaciona con la capacidad productiva y el potencial económico de los territorios rurales para generar los bienes y riquezas necesarios para el presente y el futuro, de sus habitantes. De igual forma se reconoce la importancia del trabajo vinculante del sector primario con otros sectores para lograr la comercialización de los productos obtenidos de la actividad agropecuaria (ibíd.). De acuerdo con esto se estudiaron las variables producción y comercialización.

Redes de conocimiento.

Las redes de conocimiento se refieren a los flujos de conocimiento, resultante de las relaciones entre los diferentes actores que intervienen en el proceso de generación e intercambio de conocimiento, lo anterior se puede lograr mediante el intercambio de conocimientos entre un conjunto de actores que tienen intereses comunes en el desarrollo o aplicación del conocimiento tradicional, científico, tecnológico o técnico para un propósito específico, sea este científico o de desarrollo tecnológico o de mejoramiento de procesos productivos (Casas, 2009). De acuerdo con esto se estudiaron las variables formas de organización, asistencia técnica y capacitación, instituciones educativas, financiamiento.

Análisis y discusión de resultados

De acuerdo con la metodología presentada estos son los resultados más importantes por cada comunidad y cada ámbito respectivamente.

La comisaría de Kikteil y Tamanché tienen implementados 18 y 14 huertos, respectivamente, siendo las dos comunidades más representativas de las 4 comunidades beneficiadas de dicho programa de la Universidad Marista. Es importante resaltar que todos los huertos son asistidos por dicha institución educativa. Estos huertos instalados son resultado de la gestión del apoyo con el Ayuntamiento de Mérida en donde instalaron un huerto tecnificado. El apoyo consistió en la construcción de camas para el huerto, el cual tiene un área de 6x6 en general (se hicieron con bloques y cemento y el perímetro rodeado de malla gallinera) y la instalación del sistema de riego (Bomba de agua, tinaco, tuberías y cintillas de riego) como se puede observar en la imagen 1.

A continuación se presentan los resultados más importantes de la investigación, la cual se describirán y analizarán las dos comisarías consideradas para el



Imagen 1. Huerto Tecnificado de la Universidad Marista- Ayuntamiento de Mérida.

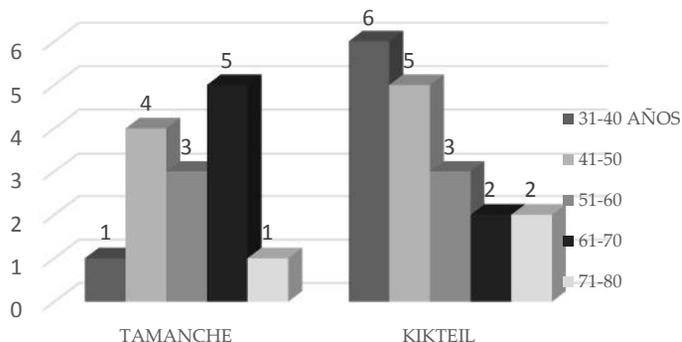
estudio (Kikteil y Tamanché), divididas por cada ámbito (Socio-Cultural, Ecológico-Ambiental, Económico-Productivo, Redes de Conocimiento) de acuerdo con la metodología presentada.

Socio-Cultural

Como resultado del estudio se encontró que la diversificación de sexo en cuanto a los productores titulares en su mayoría fue de mujeres, ya que en la comisaría de Kikteil 89 por ciento (16) fueron mujeres y solo el 11 por ciento (2) fueron hombres, mientras que en la comisaría de Tamanché el 100 por ciento fueron mujeres las titulares de los huertos. De igual forma la edad promedio de los productores titulares en Tamanché es de 56 años y en Kikteil es de 50 años lo cual prácticamente en ambas comisarías los productores se encuentran en el rango en 40 y 60, sin embargo en la gráfica 2, se puede observar que la cifra más importante en Kikteil son los productores con edad entre los 31 a 40 años; mientras que en Tamanché la cifra más importante de productores está entre 61 y 70 años. Esto nos indica que la gran mayoría de los productores son personas de edad avanzada (Gráfica 1).

De acuerdo con lo anterior también se pudo encontrar que el 39 por ciento (7) de los productores en

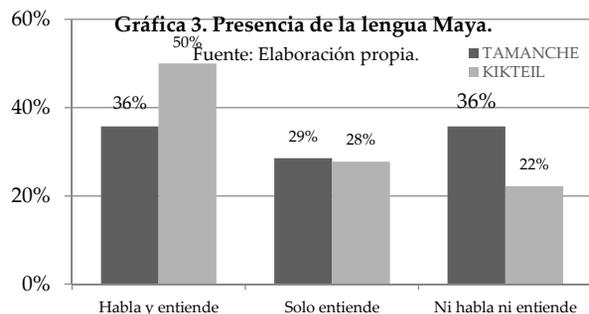
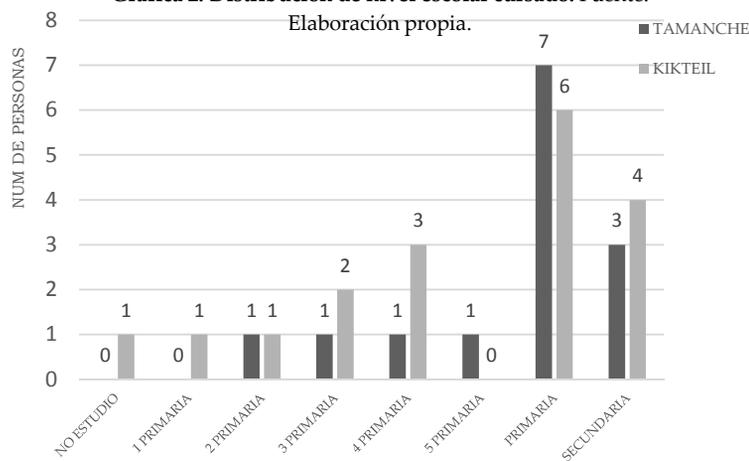
Gráfica 1. Distribución de Edades por Comisaria. Fuente: Elaboración propia.



Kikteil no terminaron la primaria mientras que en Tamanché solo 29 por ciento (4) no terminó la primaria. Esto nos dice que más de la mitad terminaron al menos la primaria y otros más terminaron hasta la secundaria. Como se puede observar en la gráfica 2

En cuanto al aspecto cultural uno de los resultados más importantes, fue la cantidad de personas que hablan la lengua maya o que definitivamente no hablan en el caso de Kikteil solo el 50 por ciento habla y entiende la lengua maya, mientras que en Tamanché solo el 36 por ciento la habla y entiende cómo se puede observar en la gráfica 4. Esto nos indica que en Tamanché la pérdida de la lengua maya va en aumento mientras que

Gráfica 2. Distribución de nivel escolar cursado. Fuente: Elaboración propia.



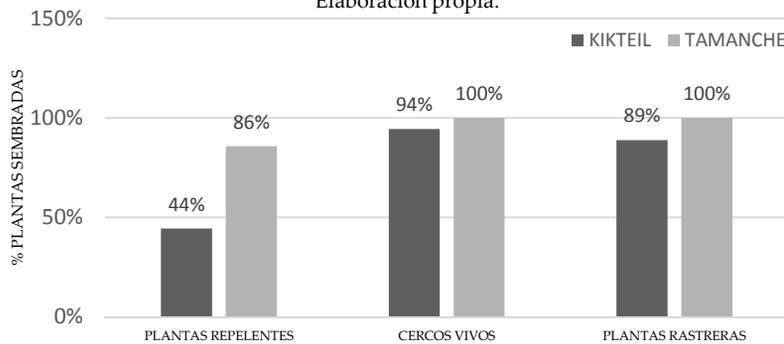
en Kikteil aún es menor el grado de pérdida de la lengua maya. Es importante señalar a pesar de ser los rituales mayas una parte fundamental en la cultura maya para las siembras y cosechas, se encontró que en ambas comisarias ninguna hacen este tipo de rituales, solo cuando se trata de la milpa o ni conocen este tipo de rituales, sin embargo una gran parte realiza ofrendas de su primer cultivo a algún santo (Gráfica 3).

Ecológico- Ambiental.

Este aspecto pretende conocer las prácticas comunes agroecológicas para el cuidado y

protección del medio ambiente, y a que para tener un buen agrosistema; en este caso el huerto, se deben tener ciertos tipos de plantas y árboles sembrados en la gráfica 4. Se puede observar que en Kikteil solo el 11 por ciento no tiene plantas repelentes de plagas, en cuanto a la siembra de árboles para el cerco vivo y la siembra de plantas rastreras, en Kikteil todos los habitantes al menos tiene sembrado algo, mientras que en Tamanché el 56 por ciento no tiene plantas repelentes de plagas, el 6 por ciento no tiene árboles y el 11 por ciento no tiene sembrado plantas rastreras.

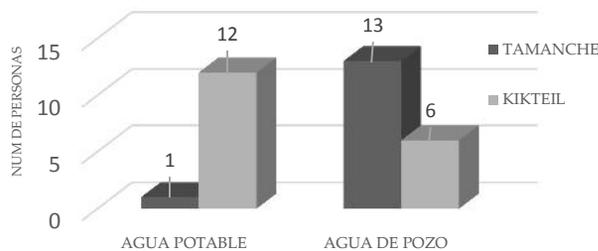
Gráfica 4. Presencia de Vegetación en el huerto. Fuente: Elaboración propia.



En cuanto a la parte ambiental el resultado más importante fue el uso del agua para saber si los cultivos podrían estar propensos a contaminarse por el agua utilizada o no. El estudio arrojó, en Tamanché solo una persona riega con agua potable y el resto de los productores riega con agua de pozo, esto debido a que la mayoría se queja de que el agua potable les llega muy clorada, algunas veces saladas y la mayoría de veces muy caliente y esto provoca que mate los sembradíos. Caso contrario en Kikteil que la gran mayoría de los productores (12) prefieren regar con agua potable sin presentar inconvenientes, y solo 6 personas prefieren regar con agua de pozo, debido a que ellos ya cuentan con pozo y bomba. Como se muestra en la gráfica 5.

Es de relevancia señalar que ambas comisarías la

Gráfica 5. Origen del agua para el riego en los huertos. Fuente: Elaboración propia.



limpieza del área del huerto y sus alrededores se realiza mediante el chapeo, sin usar químicos y en cuanto a la fertilización de la tierra en ambas comisarías se usa

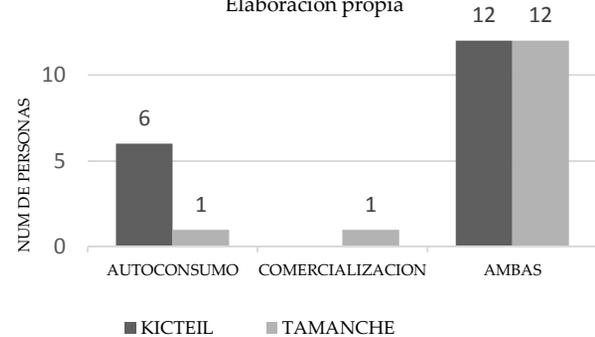
composta totalmente orgánica. Esto nos dice que prácticamente no hay contaminación por uso de químicos.

Económico- Productivo

En este aspecto se estudiaron como primera parte lo productivo, para conocer como usan la cosecha obtenida es decir si la comercializan, consumen o realizan ambas. El estudio arrojó que la gran mayoría tanto en la comisaría de Tamanché como en Kikteil vende y consumen

lo que cosechan. Esto nos muestra que se percibe un ingreso. Lo anterior se puede observar en la gráfica 6. Es importante señalar que solo una persona en Tamanché destina todo lo producido a la venta.

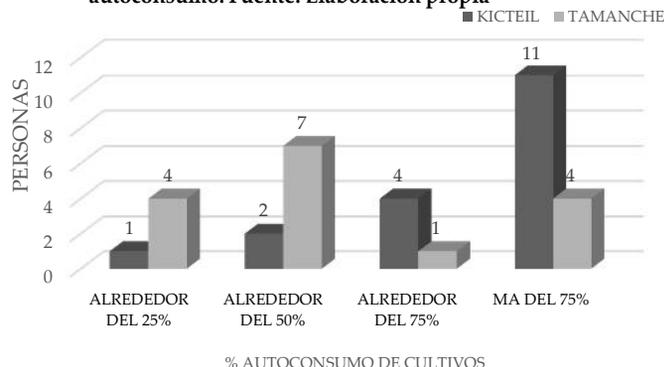
Gráfica 6. Utilización de la cosecha. Fuente: Elaboración propia.



Según lo planteado se observó cuál es el uso que le dan a la cosecha, por tal motivo es importante saber cuánto de la cosecha se destina para el autoconsumo y cuanto se destina para comercializar. De acuerdo con la gráfica 7. En la comisaría de Kikteil la gran mayoría de los productores (14) destinan alrededor del 75 por ciento o más para autoconsumo, mientras que en Tamanché la gran mayoría (11) destinan alrededor de 25 por ciento a 50 por ciento para autoconsumo. Esto quiere decir que el proyecto de los huertos de traspasío de dicho programa

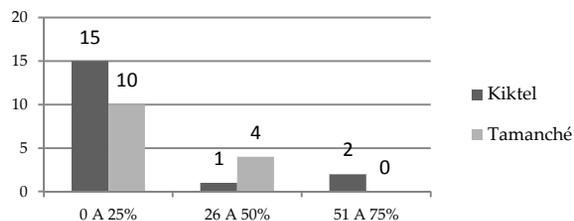
va en camino hacia una soberanía alimentaria y en el caso de Tamanché se puede observar que están recibiendo un ingreso por la venta de sus cultivos, el cual aporta un ingreso en la economía familiar.

Gráfica 7. Asignación de los cultivos para autoconsumo. Fuente: Elaboración propia



En este sentido la comercialización de los cultivos generan un ingreso, el cual forma parte de la participación en la economía familiar; esto se ve reflejado en los ingresos que se obtienen. El estudio arrojó que la gran mayoría de la comercialización de los cultivos de los productores tanto en la comisaría de Kikteil (15) y Tamanché (10) aportan al ingreso familiar entre el 0 al 25 por ciento del total. Esto aunado a la cantidad que se destina al autoconsumo, nos muestra una clara proporción ya que como se consume más de 50 por ciento en ambas comunidades, los ingresos son proporcionales a lo que destinan para la comercialización como se puede observar en la gráfica 8.

Gráfica 8. Participación del huerto en el ingreso familiar. Fuente: Elaboración propia

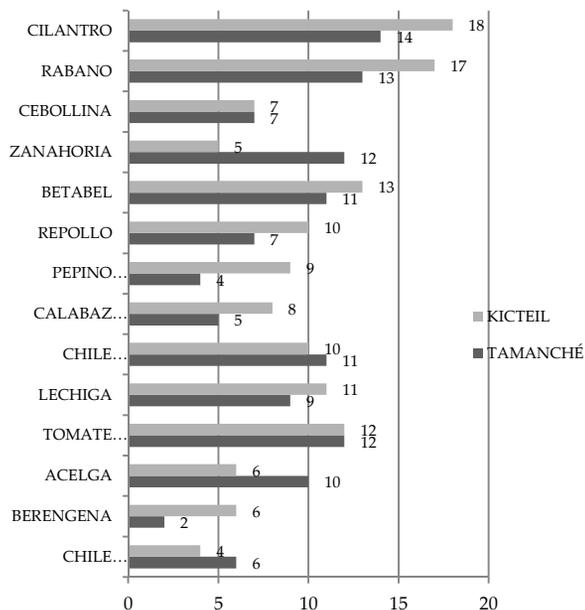


Es importante resaltar que a pesar de producir de manera libre de químicos, los productores no le dan el valor económico que deberían tener los cultivos, ya que prácticamente todos venden sus productos más baratos que en el mercado y casi todo en la misma localidad.

Es importante conocer los diferentes tipos de cultivos de ambas comisarías, en Kikteil se siembran aproximadamente 31 hortalizas, mientras que en Tamanché se siembran 30, entre las más destacadas están el cilantro, rábano, chile habanero, tomate rojo, lechuga zanahoria, en la gráfica 9 se puede observar las hortalizas más importantes que se siembran por comunidad.

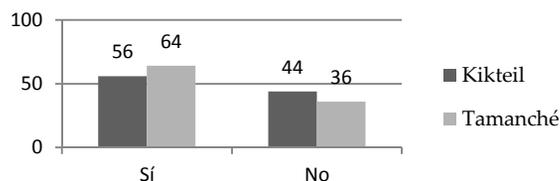
En este sentido el productor al no tener el suficiente ingreso para aportar en la economía familiar muchos tienen otra actividad económica. El estudio arrojó que en Kikteil el 56 por ciento y en Tamanché el 64 por ciento tienen otra actividad además del huerto. Esto nos muestra que a pesar de

Gráfica 9. Hortalizas cultivadas en Kikteil y Tamanché. Fuente: Elaboración propia.



la edad media de los productores más de la mitad de cada comunidad trabajan en una actividad totalmente distinta al de los huertos. Esto puede observarse en la gráfica 10.

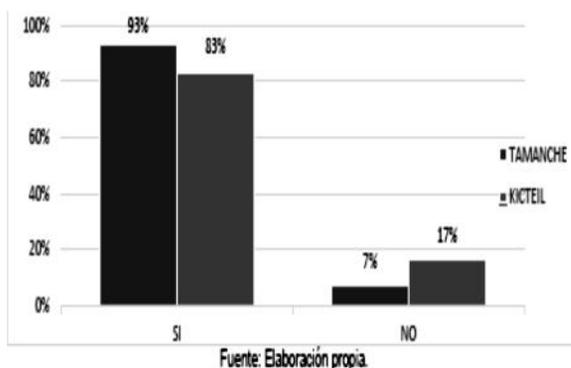
Gráfica 10. Otra actividad económica además del huerto (%). Fuente: Elaboración propia



Redes del conocimiento

En este aspecto se evaluó la parte institucional en cuanto al apoyo técnico, capacitación y de financiamiento al proyecto. El estudio arrojó que solo el 7 por ciento en la comisaría de Tamanché y el 17 por ciento en Kikteil no tuvieron capacitación alguna, esto nos muestra que la institución está trabajando para que los productores aprendan acerca de mejores técnicas para su huerto. Esto puede observarse en la gráfica 12.

Gráfica 12. Capacitación tomada (%)



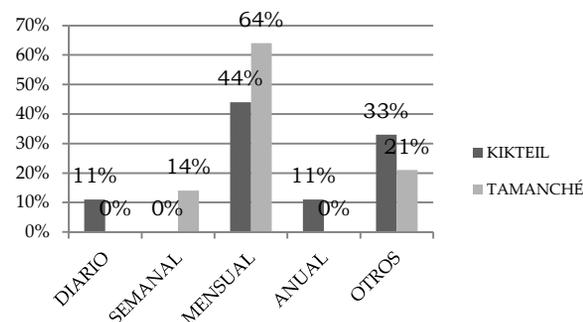
De acuerdo con lo anterior los temas más vistos tanto en Kikteil como en Tamanché fueron cuestiones de Agricultura Ecológica (94 por ciento y 86 por ciento

respectivamente de los productores), Hortalizas orgánicas (100 por ciento y 43 por ciento) e insecticidas orgánicos (100 por ciento y 50 por ciento). Es importante señalar que en Tamanché además de estos temas se vieron otros como fertilizantes orgánicos (21 por ciento) y comercialización (7 por ciento).

Por otro lado la asistencia técnica realizada por la Universidad Marista, los productores comentaron que la mayor parte del tiempo fue mensual en ambas comisarias, aunque algunos mencionan que pasa bancada 6 meses. Esto puede observarse en la gráfica

Gráfica 12. Frecuencia de asistencia técnica.

Fuente: Elaboración propia



12.

Discusión de resultados

De acuerdo con los resultados presentados es importante resaltar varios aspectos importantes. La lengua maya en Yucatán es de gran importancia no solo por el aspecto cultural, sino que también es parte importante de la sociedad y su identidad, como se pudo observar en la gráfica 3. La presencia de la lengua maya estuvo en menos de la mitad de los productores en la comisaría de Tamanché y solo en la mitad en Kikteil hablan y entienden dicha lengua. Estos datos nos muestra el debilitamiento de la cultura maya en las comunidades que muy probablemente es un fenómeno generalizado en el estado. Por tal motivo sería conveniente la implementación de proyectos que

intentaran recuperar y fomentar la cultura, así como los conocimientos derivados de ella, buscando lograr la articulación de la productividad ecológica, tecnológica y cultural para acercarnos hacia un desarrollo sustentable (Martínez, 2003).

En este sentido es importante tener en cuenta que la forma en como los productores siembren será el camino que se esté tomando para conservar nuestro medio ambiente. Es por ello que la aplicación de este proyecto por medio de la Universidad Marista está buscando cambiar el paradigma en la forma de producción, trabajo y uso de los recursos naturales en pro de la comunidad rural y de la sustentabilidad como nos muestra la Vía Campesina. Esto puede observarse en los resultados obtenidos en cuanto a la presencia de vegetación, ya que se alcanza percibir que la gran mayoría de los productores de ambas comunidades y muy probablemente en las demás comunidades beneficiadas están haciendo un buen uso de los recursos, obteniendo productos de buena calidad y sobre todo sanos, lo cual mejora la alimentación de las familias.

En virtud de estos resultados sería conveniente implementar proyectos para ampliarlos espacios de siembra y con ello fortalecer la aportación no solo al alimenticio sino también en lo económico de la familia. Estos resultados nos acercan a los planteamientos de la Vía Campesina en el sentido de empoderar a las comunidades, para que sean autosuficientes, aporten a la economía familiar, produzcan a baja escala, etc. (Vía campesina, 2013).

Los resultados en el uso de la producción y la aportación al ingreso familiar nos muestran que aún falta mucho camino por recorrer, para alcanzar una óptima producción agroecológica ya que a pesar de obtener productos orgánicos aun no logran ser autosuficientes, diversificados y económicamente aun no son totalmente viables. Por ello, sería conveniente implementar proyectos para la ampliación y mejoramiento de las capacidades de producción para orientarse mejor hacia un desarrollo sustentable (Sarmiento y Munguía, 2011).

Como se mencionó en la parte teórica no es suficiente solo producir de manera ecológica se debe buscar la

creación y fortalecimiento de una red de conocimientos entre productores, instituciones públicas y la academia, buscando la generación del conocimiento y el desarrollo tecnológico a través de la transferencia de flujos de conocimiento, entre estos actores. En este sentido el estudio arrojó que la participación de la academia, en este caso la Universidad Marista, es bastante fuerte pero la participación de las instituciones públicas aún no se logra consolidar, pues son solo aportadores de recursos económicos. En este sentido sería importante buscar una vinculación con los distintos programas que manejan proyectos de implementación de huertos, como el programa Hábitat del Ayuntamiento de Mérida; el cual no forma parte de esta investigación pero es importante mencionarlo; ya que de igual manera fomenta este tipo de actividad agroecológica. Por tal motivo si se alcanzara una vinculación entre la Universidad Marista y otras instituciones educativas en conjunto con el Ayuntamiento de Mérida podrían crearse estrategias para fortalecer este tipo de proyectos, así como crear nuevos para reproducirlos de manera exitosa. Otro punto importante es la participación del productor quien es el protagonista, sin embargo pareciera que solo le interesa recibir apoyos sin comprometerse, debilitando la frágil vinculación ya mencionada (Casas, 2002).

Conclusión

Se puede concluir que el programa de huertos orgánicos de traspatio de la Universidad Marista va en camino orientándose hacia un desarrollo sustentable en las comunidades donde se están implementando dicho proyecto a pesar de sus deficiencias. Es importante considerar que el proyecto busca transformar la relación sociedad-naturaleza y con ello rescatar las tradiciones propias de la comunidad y fortalecer la parte cultural que es fundamental en la identidad de la región en general.

De acuerdo con lo anterior es importante, para que el proyecto siga cumpliendo exitosamente sus metas, fortalecer la vinculación con las instituciones públicas en sus 3 dimensiones (local, estatal y federal). Para lograr

alcanzar estrategias y políticas que impulsen este tipo de proyectos y se pueda consolidar los ya implementados y por consiguiente puedan ser multiplicados de manera exitosa.

Se alcanza a percibir que el modelo de producción a baja escala está teniendo resultados positivos, sin embargo falta mucho camino por recorrer, ya que los productores de ambas comunidades están produciendo pero aún no alcanzan ser autosuficientes y con ello alcanzar una soberanía alimentaria. Sin embargo, lo que producen alcanza para aportar en la alimentación con cultivos sanos y de gran calidad, de igual forma logrando aportar aunque de manera mínima a la economía familiar.

Bibliografía

- Casas, R. (2002). La formación de redes entre los centros de investigación públicos generadores de conocimiento y los sectores productivos: Hallazgos y aportes conceptuales. Dagnino, R. y Thomas, H. (Coords.) *Un panorama dos estudios sobre ciencia, tecnología e sociedades na América Latina*. Taubaté-SP : Cabra/ Livraria Universitaria..
- _____(2009) *Redes y flujos de conocimiento en la acuicultura en el Noroeste de México*. REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales [EnLínea]. 17/6. Recuperado de <http://revista-redes.rediris.es>
- Ceccon, E. (2008). *La Revolución verde tragedia en dos actos*. Revista Ciencia de la UNAM [En Línea]. julio-septiembre. Recuperado de <http://www.revistaciencias.unam.mx>
- Enkerlin, E. C. et. al.(1997). *Ciencia ambiental y desarrollo sostenible* México: International/Thomson
- Instituto Nacional de Geografía e informática (2013). *Sistemas de Cuentas Nacionales de México*. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx>[Accesadoel20Abrilde 2014].
- La Vía Campesina (2011) *La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo!* UNAM[En Línea]. Recupertado de www.viacampesina.org
- Montes, J. M. y Leff, E. (2000). *Perspectiva Ambiental del Desarrollo del Conocimiento*. Leff, E. *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México: Siglo XXI
- Martínez-Alier, J. (2003). *Ecología industrial y metabolismo socioeconómico: concepto y evolución histórica*. *Economía Industrial*. Recuperado de <http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/351/Economia02.pdf>
- Morales, J. (2011). *La agroecología en la construcción de alternativa hacia la sustentabilidad rural*. México: Siglo XXI
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2012) *Perspectivas del medio ambiente mundial Geo5. Medio ambiente para el desarrollo* [En Línea]. Recuperado de http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_es.pdf[Accesadoel20Abrilde2014].
- Rosset, P. y Ávila, D. (2008). *Causas de la Crisis Global de los Precios de los Alimentos y la Respuesta Campesina*. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*. 8.
- Santiago, E (2009). *Sustentabilidad a dos tiempos*. *Revista de la Universidad Bolivariana* [En Línea]. Disponible en:<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30512210016#> [Accesadoel20Abrilde2014].
- Sarmiento, J. y Munguía, A. (2011). *Desarrollo de una red de conocimientos híbridos para la agricultura sustentable en Yucatán*. Ponencia presentada en Encuentro Internacional Translocación saberes híbridos. Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales.
- Sarmiento, J., Ulíbarri, H. y Canto, A (2010). *Situación y dinámica de la economía*. Durán Gracia, R. y Méndez González, M. *Biodiversidad y Desarrollo Humano en Yucatán*. Mérida: CICYPPD-FMAM, CONABIO, SEDUMA.
- Sepúlveda, S. (2008). *Metodología para estimar el desarrollo sostenible deterritorios*. San José: IICA
- Venturini, R. B. y Armand Ugón, F. Q. (2007). *Agricultura Agroecológica-Orgánica en el Uruguay. Principales Conceptos, situación y desafíos*. Recuperado de http://www.rap-al.org/articulos_files/AGRICULTURA_AGROECOLOGICA.pdf
- WWF (2010) *Planeta Vivo Informe 2010 Biodiversidad, biocapacidad y desarrollo*, WWF Internacional, Instituto de Zoología Sociedad Zoológica de Londres, Red de la Huella Global, México.

LA POBLACIÓN MAYA MORELENSE EN LAS ESTRUCTURAS DEL PODER POLÍTICO LOCAL, 1974-2010

Wilbert de la Cruz Uc Uc.

Resumen

En este artículo se analizan las relaciones interétnicas entre los mayas y el poder político local controlado por los no indígenas, desde la creación del municipio de José María Morelos hasta el año 2010. En primer lugar se examina el *poder* desde una perspectiva étnica, destacando en tal sentido el liderazgo del dirigente campesino, Alfonso Quiñónez Chávez. Luego se estudian propiamente las interconexiones étnico-políticas suscitadas en la localidad, radiografiando a su vez el caso de una política pública mediada por el poder municipal. Todo esto permitirá entrever que si bien el sistema político morelense ha manifestado ciertas variaciones, al parecer sus vinculaciones con la población indígena han mantenido el lineamiento estructural que Cardoso (1992) denominó como de sujeción-dominación.

Palabras clave: Población indígena, gobierno y políticas públicas.

Las interconexiones sociopolíticas históricamente existentes entre la población maya morelense y el poder político local resultan complejas; difícilmente reductibles sólo a términos como aculturación o integración cultural, ya que los indígenas aún controlan gran parte de sus usos y costumbres ancestrales en articulación con un aparato municipal que ha buscado incorporarlos al proyecto desarrollista de nación.

La asimilación de elementos culturales occidentales incluso ha permitido a algunos mayas capitalizar su identidad para obtener ciertos beneficios socioeconómicos y/o posiciones políticas en la administración pública, pero persistiendo étnicamente. En tal sentido, nos planteamos la siguiente problemática central de indagación: ¿cuáles han sido entonces las conexiones sociopolíticas entabladas entre la población maya y el poder político local, durante el periodo 1974 al 2010? Para abordar este cuestionamiento, hemos

dividido el presente trabajo en cuatro apartados, que trataremos a continuación.

Análisis étnico del *poder*

El maya morelense⁶ participa en la política siguiendo una serie de lineamientos político-culturales previamente afianzados y enmarcados a su vez en una estructura sociohistórica e identitaria más compleja. No actúa por actuar, sino que al hacerlo adquiere ciertos patrones de comportamiento políticos que se reflejan en cada momento histórico determinado. Entonces, ¿cómo piensa y actúa el maya, políticamente? El indígena basa su liderazgo en el capital simbólico, siendo la forma de hablar y de expresarse, así como la claridad y la sencillez de las ideas y opiniones, algunas de sus cualidades legitimatorias más importantes. Además, también

*Maestro en Ciencias Sociales Aplicadas a los Estudios Regionales, Universidad de Quintana Roo. Correo electrónico: ucwil84@gmail.com

⁶ En otro lugar sostuve que la identidad del maya morelense actual ha implicado un proceso sociohistórico y dinámico complejo, caracterizado fundamentalmente por tres contactos de tipo étnico o sistemas interétnicos —en términos de Cardoso (1992)—, a saber: entre waaches-máasewales; intraétnico mayas-mayas; y de 1968 hasta la actualidad, entre mayas y no mayas (Uc, 2013a).

combina la actividad política con el trabajo de la milpa. A manera de ejemplo, cabe destacar el liderazgo del milpero y ex secretario de la Confederación Nacional Campesina (CNC) municipal, Ezequiel Dzul.

El maya de José María Morelos no lucha por la tierra, más bien demanda más y mejores medios de producción agropecuaria. Sin embargo, su manifestación es pasiva y muchas veces se limita con lo que las autoridades gestionan, es decir no presiona ni exige al gobierno. Además en las comunidades existen personajes fuertes, a parte de los mandos legales, quienes influyen informal y políticamente en la población. Ellos son los que canalizan las necesidades y las demandas de los pueblos, pues también son los principales beneficiados con los apoyos gubernamentales. Tales liderazgos son fundamentales durante la jornada electoral por ejemplo, dada su capacidad de influencia en la intención de voto de amplios sectores de la ciudadanía.

Pero si los mayas morelenses no se organizan políticamente, ha sido en cierta manera por la falta de dirigentes realmente comprometidos con su realidad. Los pocos líderes que emergen son reclutados y/o cooptados por la élite priísta (Pareto, 1987). Los líderes indígenas tampoco conforman su etnicidad o identidad en acción (Bartolomé, 2008:64) con base en sus orígenes, pues el estigma que cargan por ser étnicamente diferentes resulta más fuerte que sus deseos de organización. Por eso tienden a permanecer en la pasividad identitaria, esto es, sólo forman parte de su etnia porque conservan la lengua y/o los demás atributos culturales que los definen como tales, pero la identidad ancestral no los impulsa a construir una conciencia organizativa grupal de tipo centralizada (Figuerola, 1994). Los mayas han diseñado distintas alternativas de subsistencia; y aunque conocen y han vivido históricamente en un sistema político dominado por no indígenas, procuran evitar las manifestaciones violentas.

En el caso de las elecciones políticas por ejemplo, cuando perciben que su candidato está perdiendo, pueden inclusive recurrir a actos de hechicería para debilitar físicamente a la oposición. Verbigracia según un poblador de la cabecera municipal, a la media noche del 22 de junio de 2010, dos mujeres arribaron a la colonia

Dolores para arrojar un objeto no identificado en el interior de un pozo acuífero ubicado en la plaza central de ese lugar. Al parecer, tal objeto consistía en un envoltorio que contenía chiles colocados de manera especial sobre una tabla, enrollados con una especie de listón rojo y papel sanitario (Fotografía 1).

En términos generales, así se han relacionado históricamente los mayas morelenses con el poder político local. Por eso los que dejan a un lado sus patrones culturales para moverse en la política, tal vez alcancen dinero y/o una forma de vida socioeconómica más cómoda, pero tendrán que sortear el menoscabo de su identidad, dado el alejamiento social con su comunidad étnica de origen.

La política, vista desde la perspectiva indígena: el caso de Alfonso Quiñónez Chávez



Fotografía 1.- Acto de hechicería maya.
Durante la jornada electoral del 2010.

Alfonso Quiñónez Chávez nació el 16 de diciembre de 1932, en la comunidad de Mexkituk, municipio de Tekax, Yucatán. Sus padres, mezcla de españoles con mayas, fueron: Guillermo Quiñónez Interian y Severiana Chávez Toledano. Don Guillermo fue campesino milpero con estudios iniciados en licenciatura; y doña Severiana, ama de casa y brazo fuerte en el trabajo de la milpa. Ambos eran mayeros, firmemente arraigados en

los quehaceres de la tierra. De su matrimonio nacieron cuatro hijos: Petrona, Alfonso, Asunción y Ninfa María. Todos aprendieron a ser mayas, manteniendo a lo largo de sus vidas tal identidad aún contra los avatares del modernismo.

En este caso, sólo compete analizar la vida, las reflexiones y los liderazgos de un campesino, orgullosamente morelense, Alfonso Quiñónez. Sedémosle la palabra: «Desde chico trabajé en la milpa con mi papá. Sembrábamos maíz, frijol, chile habanero, de todo un poco. En ese tiempo había mucha cosecha, sin fertilizantes ni nada de químicos. Me acuerdo que desde muy temprano íbamos en caballos a la milpa. Y como era muy travieso, no me quedaba en ninguna escuela. Ni modos, tenía que trabajar en el campo» (Alfonso Quiñónez, Junio de 2010, José María Morelos).

Alfonso Quiñónez tuvo que aprender el trabajo del campo desde la niñez, ya que según él, sus travesuras y rebeldías le impidieron reconocer la importancia de estudiar. Sus padres inclusive lo enviaron a la ciudad de Tekax con su tío, el profesor Valerio Quiñónez, pero ni aún así pudo concluir sus estudios primarios. De modo que no tuvo otra alternativa que ayudar a su papá en la milpa, descartando la posibilidad de aprender a leer y a escribir. Y es que como cualquier niño, solamente pensaba en jugar, hacer amigos y divertirse. Aunque fue en esta etapa de socialización primaria⁷, cuando él afianzó su identidad maya, así como los demás referentes socioculturales que posteriormente lo caracterizarán como un joven inquieto, bailador, trabajador y, más adelante, en la edad adulta, un líder nato indígena.

Los orígenes del liderazgo de Alfonso surgieron en el interior del PRI. Al principio sólo asistía a las campañas políticas, rehusando asumir compromiso partidista alguno. Pero su inquietud y carisma generaron la confianza de sus compañeros y amigos, quienes lo

impulsaron a ocupar cargos de elección popular. Estos puestos públicos y de confianza han moldeado paulatinamente al líder indígena morelense, convirtiéndolo en gestor campesino permanente y amplio conocedor de las problemáticas socioeconómicas que aquejan a la comunidad.

Le ka' taale'en waye', ma' ti' tuukulta' in wokol ichil le politikao. Ka'achile' jats'uts in wilik in bin te kampañaso', ba'ale' ma' chin t'aan. Yéetel yuum Fermín Sosae' káaj in meyaj, tumen le k'iino'ob je'elo' coordinador mieleroen, yéetel teen ilik tuláakal le banda Chetumal, Carrillo Puerto, Dziuché yéetel Nuevo X-can. Kin ts'áak xook ka'achi ti' le kúuchil kaansaj ETA [Cuando llegué a Morelos no pensaba participar en la política. Si me gustaba ir en las campañas, pero no hablaba. Con Fermín Sosa empecé a trabajar, pues en ese tiempo era coordinador mielero y era líder de las zonas de Chetumal, Carrillo Puerto, Dziuché y Nuevo X-can. Daba clase sobre miel en la ETA [Escuela Técnica Agropecuaria] [Alfonso Quiñónez, Junio de 2010, José María Morelos; traducción propia].

Relacionarse cara a cara con los representantes del poder político municipal y estatal, ha sido una de las estrategias más desarrolladas por el gestor campesino. Lo cual solamente fue posible, cuando Alfonso reconoció la importancia de transitar de un votante pasivo a uno activo. Esto fue trascendental, comentó don Quiñónez (Junio de 2010, José María Morelos), pues un *liderazgo de frente* abre la posibilidad de establecer puentes de diálogo que permiten, sin cortapisas ni intermediarios, la gestión y la negociación directa de los asuntos agrarios. A manera de ejemplo, se destaca una conversación espontánea que sostuvo el líder indígena con el ex gobernador Miguel Borge, Salim Marrufo y Mario

conductas y los significados que sus otros significantes le transmiten, para llegar a ser miembro de la sociedad.

⁷Según Berger y Luckmann (1999), la socialización primaria es el proceso que permite al individuo adentrarse y familiarizarse con la realidad objetiva de su mundo social inmediato, “asumiendo” los conocimientos, las

Villanueva, cuando ellos visitaron su parcela en José María Morelos (Fotografía 2):



Fotografía 2.- En la parcela de Alfonso Quiñónez, acompañado (de derecha a izquierda) por Mario Villanueva, Salim Marrufo, Miguel Borge y Jaime Flota.

— No te hagas pendejo Quiñónez, no es naranja de 24 horas es waaxim, me dijo Salim.

— Mira Salim, si me das una mata de injerto y le pongo de nombre Salim Marrufo, ¿quién se lo quita?

— En eso contestó Borge Martín: “Cálmate Salim, porque ya te ganó Quiñónez”.

— Incluso recuerdo que le dije a Mario Villanueva: “No te hagas pendejo Mario, tú vas a ser gobernador. Si llegas, que se te acuerde los campesinos” [Alfonso Quiñónez, Junio de 2010, José María Morelos].

Alfonso también ha mantenido una estrecha relación con el primer gobernador constitucional del estado de Quintana Roo, Jesús Martínez Ross (1975-1981). Ellos iniciaron la gestión de la Universidad en José María Morelos: una institución necesaria, que requirió del respaldo de las 64 comunidades del municipio. Al respecto, don Quiñónez mencionó: «Jesús me dio la confianza para luchar por la Universidad. Él es pionero de la Universidad de aquí. Recuerdo que me mandó a buscar y me dijo: “mira Quiñónez, tú eres representante

campesino, que te parece una Universidad aquí en Morelos”. Yo le contesté: “Mira Jesús, si es para el bien de los campesinos, está perfectamente”. Pero no sólo perfecto, dijo Martínez Ross, ¿estás dispuesto a ir a las comunidades a gestionar el establecimiento de una Universidad? Claro señor, estoy dispuesto, le dije» (Alfonso Quiñónez, Junio de 2010, José M. Morelos) (Fotografía 3).

Don Quiñónez y un grupo de líderes morelenses lograron reunir en pocos meses las firmas y los sellos de los 64 ejidos que conforman el municipio morelense. Estos documentos fueron determinantes para la creación de la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (UIMQROO), la cual ya está funcionando. Desafortunadamente el trabajo realizado por Alfonso, Jesús Martínez y demás líderes de José María Morelos no fue reconocido por las autoridades municipales y estatales correspondientes. Por eso el gestor campesino recordó con tristeza y enojo las palabras de Martínez Ross:



Fotografía 3.- Alfonso Quiñónez y Jesús Martínez.

Mira Quiñónez, no te echas pa' tras, todo mundo sabe que tú eres pionero de la escuela Universidad, yo también. En José María Morelos ya tenemos escuela Universidad: nadie puede tapar el sol con un dedo. A lo que le contesté: mira Jesús Martínez, ninguna clase de

fruta cae, mientras que no ha llegado su tiempo, desgraciadamente cayó en manos de unos líderes que no saben cuántos años hemos luchado por esa Universidad. Y nadie puede beneficiar un pescado negro y se siente a comerlo, es una bofetada para todos [Alfonso Quiñónez, Junio de 2010, José María Morelos].

Cuando los representantes partidistas desconocen y/o golpean vertiginosamente a sus agremiados, tiende a existir una ruptura centrífuga. Fue el caso de Alfonso Quiñónez, quien tras ser afectado negativamente en este caso por el sistema priísta, decidió terminar con sus cuarenta y cinco años de militancia en aquel partido.

Los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no se percataron del desbarajuste político que ocasionaría la salida de este tipo líderes en el proceso electoral municipal del 2010, ya que Alfonso desplegó su capital político y capital simbólico a favor del candidato perredista, Domingo Flota. La participación de estos liderazgos naturales, fue sin duda elemental en el triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el municipio (Fotografía 4).

Según Alfonso, cuando los morelenses por distintas razones dejan de ser priístas, se alejan de los demás partidos políticos por temor a ser catalogados como “veletas” (disidentes); no fue su caso, pues él inclusive manifestó públicamente las razones de su cambio partidista: «compañeros campesinos, si Dios permite que llegue Gregorio Sánchez como gobernador y Mingo Flota, estoy seguro del cariño que trae sobre los propios campesinos. Van a trabajar. Son tres jóvenes en un sólo camino» (Alfonso Quiñónez, Junio de 2010, José María Morelos).



Fotografía 4.- En la campaña electoral de julio del 2010. De izquierda a derecha:

Gregorio Sánchez, Alfonso Quiñónez, Domingo Flota y Jorge Martín.

El liderazgo es una construcción social, independiente de los partidos políticos. Alfonso Quiñónez lo comprendió, por eso realizó un llamado a los morelenses: «hermanos campesinos, ya es hora de despertar de ese largo sueño, hay que luchar, hay que cambiar nuestra forma de vida, pero también hay que acabar con ese sistema priísta corrupto». El llamado del líder campesino maya al parecer surtió efecto, tras el triunfo del PRD en las elecciones municipales del 2010.

La población maya en las estructuras del poder político local

Desde la creación del municipio en 1974 hasta la actualidad, las vinculaciones sociopolíticas entre la población maya morelense y el poder político local¹

¹Tras radiografiar el sistema político municipal morelense, se identificaron tres grandes procesos históricos sociopolíticos que lo han determinado de 1974 hasta el año 2010: 1) *La génesis política de la familia Flota, 1975-1984*. Este periodo comprende tres gestiones municipales: José Flota Valdés, Artemio Caamal y Tomás Flota Medina. Se colocan las bases económicas e infraestructurales del municipio y principia un sistema caciquil, cuyo hombre fuerte o líder fue Rubén “Don Chivo”

Flota Medina. 2) *El surgimiento de contrapesos al poder de los Flota Medina, 1984-1990*. Este periodo abarca dos administraciones: Fermín Sosa Castilla y Sergio de la Cruz Osorno. Se afianza el poder político y económico de los Flota Medina, a pesar de las pugnas del poder municipal. Y 3), *La circulación de la élite de poder priísta, 1989-2010*. Este periodo incluye las gestiones de: Eduardo Espadas Tuyub, José Francisco Sosa Dzul, Ismael Gómez Tox, Cristino Flota Medina, José Domingo Flota

controlado por los no indígenas, se han caracterizado como de sujeción-dominación, es decir, que «las unidades étnicas en contacto guardan relaciones de *contradicción* en el sentido de que la misma existencia de una de las unidades niega la existencia de la otra, por lo inconciliable de sus posturas en el interior del sistema interétnico; siendo la fricción y la asimetría sus características principales» (Cardoso, 1992:64; cursivas del autor).

Estas relaciones se han traducido en debilitamiento cultural y pobreza socioeconómica, induciendo a los mayas a la migración laboral ya sea en la zona turística quintanarroense o hacia los Estados Unidos de América. El campo registra baja productividad, la marginación social es alta y las políticas públicas municipales han resultado insuficientes para cubrir las demandas de la mayoría de la población (CONAPO, 2005). En términos de Arsenio Nahuat:

También podemos decir así, tradicionalmente los mayas, la relación con las autoridades, tampoco podemos decir que no se da. Se da, sin embargo, no como se quisiera, los mayas siempre han sido marginados; y cuando hablamos de marginación, no lo decimos solamente en el modo de vivir, sino la marginación casi en todos los aspectos. ¿Por qué la marginación? Para mí, y así lo entiendo, es que a las autoridades de todos los niveles lo que quieren siempre es mantener esa opresión hacia ellos, no permitir que ellos tengan accesos a una mejor preparación. Si lo vemos así, a las autoridades no les conviene que los mayas, que los indígenas mayas, tengan una preparación, un nivel de preparación, porque ellos piensan que con eso ellos se van a sentir no solamente rebasados, sino muy por encima de ellos; y lo vemos en la actualidad, hay mucha gente que lo ves y lo primero que dices no es un indígena, pero en la realidad sí lo es. Entonces de ahí, yo puedo decir que de ahí viene que las autoridades, si

hay esa relación, se da, pero como que hay ciertos frenos para que ellos no den pasos hacia delante, cuando lo quieren dar, buscan algunas alternativas para restringirlos, no permitir que salgan. Yo, en lo particular, lamento mucho que nuestras autoridades vayan como están, que solamente piensan en ellos cuando quieren llegar al poder, que solamente piensan seguir explotando la mano de obra campesina indígena, sin que éstos obtengan los beneficios que debían de ser los primeros en recibir; pero que eso sí, los utilizan para que aquellos [las autoridades] obtengan los beneficios que a ellos [indígenas] les quitan. Entonces, yo, como persona y como indígena, pues yo también soy indígena y no reniego mi origen, nunca estaré de acuerdo que nada más utilicen, sino que si los necesitan, pero que no sea solamente en un momento, sino que les den esa oportunidad, cuando menos que ellos puedan superarse, pero que tengan también los apoyos. Entonces eso hace una diversidad de acciones, pero negativas hacia ellos, por eso no permite que esa marginación se vaya sino acabando, por lo menos que se note, que poco a poco vaya bajando [Arsenio Nahuat, Julio de 2010, José María Morelos].

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), desde el 2008 José María Morelos se ha clasificado como un municipio socioeconómicamente pobre, ya que han existido mínimas fuentes de empleo; el campo posee baja productividad; los servicios de salud son limitados en calidad y efectividad; el nivel de educación es bajo, pues muchos jóvenes que terminan el bachillerato no poseen los recursos económicos suficientes para seguir sus estudios, en tanto que quienes concluyen una carrera profesional no existen trabajos para ellos; y finalmente, la vivienda poco a poco va mejorando, pero todavía falta por hacer (CONEVAL, 2008). Esto permite deducir tres causantes fundamentales del rezago socioeconómico

Castillo, Germán Parra López, Pedro Pérez Díaz y Otto Ventura Osorio. Algunas de sus características fundamentales son: el fin del cacicazgo de los Flota Medina, el ascenso político de la familia Flota Castillo y la

circulación de la élite del poder, que inicia oficialmente con la presidencia de Cristino Flota Medina (Uc, 2013a).

municipal: 1) la debilidad democrática local; 2) la sociedad civil poco organizada; y 3) el gobierno estatal desinteresado de la situación indígena morelense (Fotografía 5).



Fotografía 5.- Inauguración de las nuevas instalaciones de la Casa Ejidal de José María Morelos.

De izquierda a Derecha: Rosa Serrano, Pedro Pérez, Félix González, Ezequiel Dzul y Froylan Sosa.

También hacen falta proyectos municipales de impulso a la identidad étnica, puesto que en el Ayuntamiento son reducidos los programas específicamente dirigidos a promover y fortalecer las actividades socioeconómicas, políticas y culturales de la población indígena. Y si bien existe una Dirección de Asuntos Indígenas, solamente funge como organizador de algunos eventos artísticos. ¿Y por qué no existen tales programas? Desde la perspectiva de Arsenio Nahuat: «uno, porque el que está al frente, en principio no es indígena, se dice ser de esa identidad, pero pues porque tiene que buscar algo para ver si logra ganarse la confianza del pueblo: no es indígena. Segundo, al no ser indígena, pues simple y sencillamente no habla maya; y lo peor es que también algunos que saben hablar maya, lejos de hacer lo que tengan que hacer, también se olvidan de ellos. Lo otro es que no les conviene que en un momento dado aprenda, porque el indígena, sepa leer o no sepa leer, de todas maneras también piensa, razona,

y hasta a veces tiene más capacidad que nosotros los que estamos aquí» (Arsenio Nahuat, Julio de 2010, José María Morelos).

En el caso del ejido morelense, los divisionismos internos también han dificultado en cierta manera la organización y el afianzamiento de una ideología maya-campesina en términos de grupo. Esto ha contribuido en parte para que los ejidatarios se relacionen con las estructuras del poder político local de forma individual y no colectivamente, reduciendo su capacidad de negociación y gestión de los asuntos comunitarios y posibilitando, en consecuencia, el establecimiento de un sistema interétnico de tipo sujeción-dominación (Fotografía 6).

Finalmente cabe mencionar que existen varios trabajos de investigación que documentan la situación de pobreza multidimensional que viven actualmente muchos indígenas quintanarroenses y morelenses en particular; sin embargo, para las autoridades ha resultado políticamente más viable implementar unos cuantos programas públicos limitados y a corto plazo, que establecer proyectos de desarrollo socioeconómico municipales de largo alcance. ¿A qué se debe esto? Preciso es seguir reflexionando desde esta línea.



Fotografía 6.- El presidente municipal Pedro Pérez (al centro), en la Casa Ejidal de José María Morelos.

El caso de una política pública mediada por el poder político local

En este subapartado se analizará la interconexión existente entre la población maya morelense y el poder local manifestado en una política pública denominada Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI). En el 2004, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) creó este programa en sustitución de los Fondos para la Cultura Indígena (FCI), la cual opera regionalmente a través de las delegaciones estatales de la CDI y, a nivel municipal, mediante los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI) (Chávez y otros, 2006).

El PROFODECI fue creado por la CDI con el objetivo de contribuir e impulsar los procesos culturales que inciden en la creatividad, el fortalecimiento y el rescate del patrimonio cultural de los pueblos y las comunidades indígenas de México. Para ello se establecieron algunos criterios específicos como: apoyar proyectos que impulsen la creatividad, la recuperación y la preservación de los elementos y las manifestaciones que constituyen el patrimonio cultural de los pueblos nativos, mediante el apoyo a las iniciativas presentadas; contribuir al fortalecimiento de las organizaciones y las comunidades indígenas, la revaloración de sus instituciones y el desarrollo de sus manifestaciones culturales; documentar y difundir las manifestaciones tradicionales que forman parte del patrimonio de dichos pueblos; y contribuir a la incorporación y la participación activa de la mujer nativa en los procesos culturales de sus comunidades (CDI, 2009).

El programa tiene una cobertura nacional y atiende fundamentalmente a las comunidades indígenas clasificadas según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2007 y los Modelos de Atención Diferenciada. La población objetivo son todas aquellas organizaciones culturales autóctonas legalmente constituidas, así como los migrantes y/o creadores culturales que se encuentran avalados por sus respectivas asambleas comunitarias. Los criterios de selección son los siguientes: 1) que el proyecto sea de

origen comunitario; 2) que se establezcan claramente los objetivos, las estrategias y las actividades que incidirán directamente en las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas; y 3) que cubra alguno de estos tres ejes temáticos: preservación del patrimonio cultural, fomento y desarrollo de la creación artística y apoyo a las manifestaciones culturales (CDI, 2009).

El PROFODECI puede otorgar un financiamiento de hasta 100,000 pesos por proyecto, dependiendo de la manifestación cultural, la disponibilidad presupuestal, la mezcla de recursos propuestos, el impacto sociocultural planteado y la magnitud de la población beneficiada. Y el éxito del programa dependerá sobre todo del compromiso y la co-responsabilidad que asuman tanto las autoridades correspondientes como la población objetivo.

Prácticamente desde su creación, el PROFODECI ha otorgado financiamiento para el rescate y la innovación de algunos de los elementos identitarios del patrimonio histórico cultural de los pueblos indígenas de José María Morelos, Quintana Roo. Al escudriñar las estadísticas municipales del programa, se observa un incremento consecutivo del presupuesto federal asignado, lo cual demuestra la importancia que dicha política pública ha adquirido para la preservación y el fortalecimiento del patrimonio cultural nativo. Veamos detalladamente la información contenida en la tabla siguiente:

Esta tabla manifiesta un crecimiento relativamente sostenido del presupuesto federal destinado al PROFODECI en el municipio de José María Morelos. En 2004 se registró un monto autorizado de 69,115 pesos, que disminuyó a 51,769 en 2005, alcanzando los 223,645 en 2006, para luego caer drásticamente a 81,500 pesos en 2007. En 2008 el presupuesto alcanzó los 320,420; pero no pudo continuar con esta tendencia en 2009, ya que sólo consiguió 181,892 pesos. Esta última cifra revela, a su vez, que para el 2009 el monto autorizado para la municipalidad representó un porcentaje mínimo del total del presupuesto asignado al programa a nivel federal (CDI, 2010).

Referente al número de proyectos ejercidos, se manifestaron ciertos altibajos. En 2004 y 2005 tan sólo se financiaron 2 proyectos, respectivamente; y en 2006

alcanzó una máxima de 10. Sin embargo en 2007 cayó de nuevo a 2, aunque se recuperó con 7 en 2008, alcanzando nuevamente los 10 proyectos en 2009. Estos diez últimos representan el 1.2 por ciento de los 790 proyectos ejercidos hasta septiembre de 2009 en todo el país. Lo cual es bajo, comparándolo con el porcentaje obtenido por otros municipios de México durante esta misma fecha (CDI, 2010; Vernon, 2009:11).

Tabla 4.- PROFODECI 2004-2009, CCDI José María Morelos, Quintana Roo. Fuente: Elaboración propia con datos de la CDI (2010).

Conceptos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presupuesto autorizado (en pesos)	69,115	51,769	223,645	81,500	320,420	181,892
Proyectos ejercidos	2	2	10	2	7	10
Localidades en las que se realizaron proyectos	2	2	9	2	7	9
Población beneficiada directamente	34	16	196	73	133	196
Hombres	--	5	105	35	63	69
Mujeres	--	11	91	38	70	127
Costo promedio por proyecto (en pesos)	34,557	25,884	22,364	40,750	45,774	18,189

El número de localidades morelenses donde se realizaron proyectos también fue bajo. En 2004 y 2005, el PROFODECI tuvo proyectos solamente en 2 comunidades del municipio; en 2006, fueron 9; en 2007, 2; en 2008, 7; y en 2009 se mantuvo en 9. Cabe mencionar que en éste año, las localidades que presentaron proyectos y obtuvieron financiamiento fueron: Cafetal, San Felipe 1, Kantemó, X-Noh Cruz, La Carolina, Sabana San Francisco, San Carlos, Zafarrancho y Othón P. Blanco. Estas nueve comunidades representaron el 1.3 por ciento del total de 675 pueblos contemplados por el programa en todo el país, hasta septiembre de 2009 (CDI, 2010; Dirección de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, 2009; Vernon, 2009:11).

Otro aspecto importante a destacar es la población indígena morelense beneficiada. La cual en 2004, fue de 34 personas. En 2005, participaron un total de 16, distribuidos en 5 hombres y 11 mujeres; en 2006, la cifra alcanzó 196, con 105 varones y 91 féminas. En 2007, fue de 73 individuos, repartidos en 35 hombres y 38 mujeres; en 2008, se registraron 133, de los cuales 63 eran hombres y 70 mujeres. Y finalmente en 2009, participaron 196

indígenas, divididos en 69 varones y 127 féminas (CDI, 2010).

Haciendo un pequeño contraste, se puede deducir que esos 196 indígenas beneficiados en 2009, representaron el 0.02 por ciento del total de 890,989 quintanarroenses de cinco años y más hablantes de lengua autóctona, por un lado; y por el otro, el 1.3 por ciento del total de 14,525 personas apoyadas por el PROFODECI a nivel federal. También destacó la participación de la mujer nativa, la cual desde el 2007, ha superado ligeramente la intervención del hombre (CDI, 2010; INEGI, 2005; Dirección de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, 2009; Vernon, 2009:11).

En José María Morelos, tal programa ha manifestado ciertos alcances y limitaciones. Alcances como la incentivación de la participación de la población indígena en general y de la mujer maya en particular, y la contribución en el rescate y la innovación de los elementos identitarios que conforman el patrimonio cultural de los indígenas quintanarroenses. Y limitaciones como la falta de difusión, información y ampliación de la cobertura municipal, así como su concentración en sólo tres ejes temáticos, a saber: la tradición ceremonial, la danza indígena y el rescate de la gastronomía nativa.

En términos generales, el PROFODECI ha tenido un nivel bajo de funcionamiento en José María Morelos. Y si bien el Ayuntamiento promueve la organización de los indígenas para la realización de sus proyectos, éstos son limitados en cantidad y presupuesto y están condicionados solamente a cierto número de personas que cumplan con todos los requisitos del programa. A manera de ejemplo, en abril de 2011, en la comunidad de Dos Aguadas el edil Domingo Flota, acompañado por el residente de la CDI en José María Morelos, Abel Escoffie,

entregó recursos por 12,495 pesos para la realización de un *ch'a'a cháak*, el ritual que realizan los agricultores mayas para pedir la lluvia al dios *Cháak* (Regador) (Fotografía 7).



Fotografía 7.- El edil Domingo Flota entrega recursos del PROFODECI para la realización de un *ch'a'a cháak* en la comunidad de Dos Aguadas, abril de 2011.

Al realizar la entrega, el edil reconoció la labor que ha venido realizando la CDI en materia indígena en el municipio, y apuntó que «no sólo se invierte en cultura y tradición, sino también en infraestructura rural que permita el desarrollo de las comunidades» (Domingo Flota, Abril de 2011, José María Morelos). Así, la asociación indígena “Ubel lequeb’o”, gestora y beneficiaria con la entrega de este recurso, pudo utilizar el dinero para los gastos que conlleva la realización del *ch'a'a cháak*.

Como nota, cabe mencionar que este trabajo se ha enfocado en el análisis de los datos estadísticos del PROFODECI en José María Morelos, del 2004 al 2010. De manera que faltaría integrar las distintas opiniones tanto de las autoridades correspondientes como de la población objetivo, para estructurar un análisis más acabado de esta política pública mediada por el poder político local.

Consideraciones finales

Este análisis discurre desde una perspectiva sociológica e indígena que, sustentándose en información documental y de campo, nos permite verificar

preliminarmente nuestra hipótesis central de investigación, a saber: que las interconexiones históricamente entabladas entre la población maya y el poder político controlado por los no indígenas, han consistido en redes de patronazgo y clientelismo, siendo al principio las figuras políticas claves: el caciquismo, el Ayuntamiento y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los mayas se relacionaron con estos canales durante años; sin embargo, en 1989 surgieron nuevos liderazgos que conformaron una *élite priísta organizada*, que sustituyó al cacique y controló y se sirvió de las otras dos instituciones para legitimarse y circular en el poder.

Por su parte, los indígenas se han vinculado con el poder local de manera personalizada y no como grupo étnico *strictu sensu*, dificultando en consecuencia la constitución de una conciencia colectiva étnica y/o clasista centralizada y reduciendo, a la vez, su capacidad de negociación y presión política. El poder político local se ha sostenido en gran medida de esto, llegando incluso actualmente a convertirse en mediador o canal de comunicación y vinculación entre la autoridad estatal y la población autóctona, ya que controla y articula las demandas socioeconómicas de ésta última.

Por eso dicha interconexión se ha manifestado históricamente como un sistema interétnico cardosiano de tipo sujeción-dominación, ya que «las unidades étnicas en contacto guardan relaciones de *contradicción* en el sentido de que la misma existencia de una de las unidades niega la existencia de la otra, por lo inconciliable de sus posturas en el interior del sistema interétnico; siendo la fricción y la asimetría sus características principales» (Cardoso, 1992:64; cursivas del autor). Lo que en términos del cronista morelense, Arsenio Nahuat, significaría:

[...] tradicionalmente los mayas, la relación con las autoridades, tampoco podemos decir que no se da. Se da, sin embargo, no como se quisiera, los mayas siempre han sido marginados; y cuando hablamos de marginación, no lo decimos solamente en el modo de vivir, sino la marginación casi en todos los aspectos. ¿Por qué la marginación? Para mí, y así lo entiendo, es que a las autoridades de todos los niveles lo que

quieren siempre es mantener esa opresión hacia ellos, no permitir que ellos tengan accesos a una mejor preparación [Arsenio Nahuat, Julio de 2010, José María Morelos].

La división histórica al interior del ejido también ha dificultado en gran medida la organización y el afianzamiento de una ideología maya y/o campesina en términos de grupo. Tales antagonismos han provocado que los ejidatarios morelenses se interconecten con las estructuras del poder político local de forma individual y no colectivamente, reduciendo su capacidad de negociación y gestión de los asuntos comunitarios y posibilitando, en consecuencia, la instauración de un sistema interétnico de tipo sujeción-dominación camuflado.

Empero harían falta trabajos de investigación sobre el ejido y la cuestión agraria municipales, para obtener un panorama más amplio y agudo de la realidad. Desafortunadamente no se pudo profundizar en estos temas, pero sin duda que se han sentado algunas bases al respecto.

Lo que sí, José María Morelos ha sido catalogado en situación de alta pobreza multidimensional (CONEVAL, 2008); y las autoridades en lugar de establecer proyectos de desarrollo socioeconómico de largo alcance, se han limitado a implantar unos cuantos programas públicos con fines políticos y a corto plazo.

Empero, a pesar de todo lo presentado hasta ahora, se puede argüir que la identidad del maya morelense actual no tiende a sucumbir; al contrario, pues existe un reavivamiento y una revalorización de la herencia cultural indígena, que inclusive poco a poco va configurándose como un símbolo de referencia o “estándarte”, que articula de manera autónoma las demandas socioeconómicas de los mayas y, particularmente, de mejores condiciones y medios de producción para el campo. Tales reclamos han estado evidenciándose en términos políticos electorales, de modo que resultaría pertinente indagar ulteriormente los tres factores siguientes: 1) la influencia de la UIMQROO en el proceso de revitalización étnica contemporánea; 2) el análisis a profundidad del poder y

la política, pero desde una perspectiva indígena; y 3), la construcción de una sociología más aguda del sistema político morelense, considerando no sólo los factores internos, sino también las influencias estatales.

Para finalizar, sólo resta mencionar que en el año 2010 se concretó la alternancia partidista en la municipalidad, con el triunfo del perredista Domingo Flota Castillo (Uc, 2013b). Sin embargo, también queda pendiente abordar con mayor detenimiento esta temática, sobre todo por la derrota electoral cerrada del PRD y el regreso del PRI en el 2013, bajo la hegemonía de la familia Parra López.

Bibliografía

- Bartolomé, M. (2008), *Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1999), *La construcción social de la realidad*. España: Amorrortu.
- Cardoso de Oliveira, Roberto (1992), *Etnicidad y estructura social*. México: CIESAS.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2009). Acuerdo de modificación a las Reglas de Operación: Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI). México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- ____ (2010). Tablas del PROFODECI, Delegación Quintana Roo, periodo 2004-2009. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas .
- Chávez López, A., Zermeño N., M. F. y Domínguez P., M. (2006), *Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas operado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Informe sobre evaluación de resultados*. México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- CONAPO (2005). *Índice de marginación por municipio, 2005*. México: CONAPO.
- CONEVAL (2008). *Mapas de pobreza multidimensional, 2008*. México: CONEVAL.
- Dirección de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (2009), *Base de datos completa del PROFODECI*, CDI, México.
- Figuroa Valenzuela, A. (1994). *Por la tierra y por los santos. Identidad y persistencia cultural entre yaquis y mayos*. México: CONACULTA.

- Pareto, V. (1987), *Escritos sociológicos*. España: Alianza Editorial
- Uc Uc, W. de la C. (2013a), *La población maya morelense en las estructuras del poder político local*, tesis de maestría, Universidad de Quintana Roo.
- _____ (2013b), "La circulación de la élite de poder priísta en José María Morelos, Quintana Roo, 1989-2010", en Camal-Cheluja, Tania Libertad (comp.), *Los retos de la alternancia partidista y la administración pública*, UQROO, México.
- Vernon Carter, R. (coord.) (2009), *Evaluación de Procesos del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) 2009. Informe final*. México: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Entrevistas

Entrevista a Ezequiel Dzul. Realizada en Junio de 2010, en José María Morelos, Quintana Roo.

Entrevista a Alfonso Quiñónez Chávez. Realizada en Junio de 2010, en José María Morelos, Quintana Roo.

Entrevista a Arsenio Nahuat. Realizada en Junio de 2010, en José María Morelos, Quintana Roo.

MARGINACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ESTADO DE CAMPECHE

Moisés Frutos Cortés¹ y Reina del Carmen Tello Briceño².

Resumen

En un contexto de debilitamiento de las redes sociales en las ciudades del sureste mexicano, en la sociedad civil y en el ámbito académico local surge la imperiosa necesidad de contar con información confiable sobre las distintas formas de desigualdad y violencia que afectan principalmente a las mujeres y los jóvenes en la región. Por ello, desde el 2007 se construyó en el estado de Campeche un proyecto para generar datos diversos sobre las formas en que se manifiesta la violencia social y sus múltiples consecuencias en la vida cotidiana de las localidades.

Una parte importante de este proyecto contempla la realización de una serie de trabajos cuantitativos y cualitativos, tomando como muestra a mujeres adolescentes y mujeres adultas, residentes principalmente en localidades y colonias en condiciones de precariedad o marginación. El estudio se orientó a la búsqueda de información específica sobre las modalidades de violencia en los siguientes aspectos: 1) Violencia en comunidades semi-rurales; 2) Violencia familiar en localidades marginadas; y 3) Violencia, alcohol y riesgo suicida.

Para el año 2013 el Observatorio de Violencia Social y de Género de Campeche (OVSGC) realizó la encuesta en coordinación con el Grupo Interdisciplinario de Investigación de las Violencias en el Sureste A. C. (GIIVISS), considerando a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad; como un acercamiento al mundo social de la violencia contra las mujeres que, en muchos casos, exhibe la desigualdad de género como un comportamiento naturalizado, donde el maltrato se ve como algo natural y socialmente establecido.

La encuesta sobre violencia de género se aplicó en el verano de ese año en cinco municipios (Campeche, Carmen, Escárcega, Calkiní y Hopelchén) y se complementa con la aplicación en 2012 del Inventario de Riesgo Suicida en Adolescentes (IRIS) en centros escolares de cuatro localidades (Campeche, Carmen, Champotón y Escárcega). Los resultados que se presentan en este documento deben tomarse como parciales, pues constituyen sólo una mínima parte del fenómeno de la violencia social que en conjunto forma el diagnóstico integral de la violencia contra las mujeres en Campeche. No obstante, permite un acercamiento a la cultura de la violencia que en diversos ámbitos de la vida social del sureste se tolera y legítima.

Palabras clave: Campeche, violencia de género, adolescentes.

¹ Maestro en Ciencias Sociales, Integrante del Grupo Interdisciplinario de Investigación de las Violencias en el Sureste A. C. (GIIVISS). Tel. 01938 38 1 10 18 ext. 2001. mfrutos@pampano.unacar.mx

² Maestra en Psicología, Integrante del Grupo Interdisciplinario de Investigación de las Violencias en el Sureste A. C. (GIIVISS). Tel. 01938 38 1 10 18 ext. 2000. rtello@pampano.unacar.mx

Introducción

Desde hace algunos años en las ciudades petroleras y turísticas del sur mexicano se ha venido observando un proceso de ruptura de las relaciones de alteridad, es decir, una crisis del contrato social y de los lazos sociales que generan el vínculo entre el yo y el otro. Dicha ruptura se comprueba desde arriba en las instituciones socializadoras -como en las familias, en las escuelas, las religiones- y en las instituciones de gobierno (policía, sistema de salud, sistema de justicia, etc.). Algunos de los síntomas de esta ruptura son la individualización, el resentimiento, la inseguridad, los celos, la depresión y la violencia social, entre otros (Castel, 1996 y Tavares, 2002).

El agresivo proceso de urbanización y modernización del sureste mexicano está llegando a un punto de crisis por la agudización de los problemas sociales, económicos y ambientales en la región. El importante crecimiento económico de los últimos años en estas ciudades forzosamente “modernizadas”, ha mostrado nuevas formas de pobreza y precariedad que se extienden como parte sustancial de un proceso de modernización violenta. Esas altas tasas de crecimiento, producto de la industria petrolera y el turismo, se han obtenido a cambio de un alto costo social.

El sureste es, además, una región de profundos contrastes, de grandes rezagos sociales, económicos y políticos, así como de enormes atrasos educativos, servicios médicos ineficientes, además de innumerables conflictos ambientales. Al mismo tiempo, esta región posee una de las mayores riquezas en biodiversidad y patrimonio cultural del país. Esa misma abundancia en recursos naturales ha sido el motor del cambio que la ha conducido a experimentar grandes transformaciones intrarregionales desde los años setenta y ochenta. De manera específica podemos hablar de los más importantes yacimientos de petróleo y gas del país en las tierras y costas del trópico mexicano, así como el constante impulso de la actividad turística, desde Tabasco hasta Quintana Roo.

Con el dinamismo demográfico que se observa en la región -como parte del proceso de industrialización-, se muestra un fenómeno contradictorio en donde Campeche ha sido el escenario de marcadas desigualdades sociales. Por un lado, la riqueza producida por la industria extractiva del petróleo ha generado un sector social con altos ingresos, tanto de grupos empresariales locales como de trabajadores inmigrantes calificados por las compañías que trabajan para PEMEX, y por el otro, los inmigrantes rurales y de otras áreas urbanas que constituyen un amplio sector de marginados y subempleados.

El desplazamiento que padecieron las actividades económicas tradicionales (pesca, agricultura, ganadería) frente a esta industria, ha influido directamente en el cambio de la estructura socioproductiva de la región. Este dato es importante cuando vemos, como parte del contexto social, la incorporación de las mujeres al mercado laboral y no pocas de ellas asumiendo la jefatura en los hogares pobres.

Así pues, la violencia que padecen las mujeres jóvenes en el sureste mexicano tiene lugar en el contexto de un proceso modernizante, que irrumpe en las sociedades locales de la entidad campechana, contrastando con las prácticas socioculturales que tradicionalmente persisten en las localidades con acento rural y semiurbano. La violencia de género se ha construido como una práctica social recurrente, alimentada por un régimen patriarcal que se nutre de las tradiciones, las costumbres y las percepciones de hombres y mujeres que normalizan sus relaciones a través de un proceso socializante y educativo hostil.

En este documento pretendemos mostrar la situación de violencia y desesperanza que las mujeres jóvenes en Campeche padecen; por un lado, la trayectoria familiar plagada de precariedad y tolerancia a los episodios violentos, por el otro, la pérdida de sentido de la vida que nutre los datos estadísticos sobre el riesgo suicida de las adolescentes marginadas, tanto en el medio rural como en el urbano. Esta descripción reúne datos de diferentes instrumentos aplicados en momentos continuos, como una forma de acercarnos a dos

contextos de una misma realidad; la objetiva y el subjetiva.

Situación actual del estado de Campeche

Campeche es una de las tres entidades que conforman la península de Yucatán, su población total, según cifras del XIII Censo de población y vivienda 2010, es de 822,441 habitantes; de los cuales 407,721 son hombres y 414,720 son mujeres (gráfica 1).

La tasa de crecimiento anual para la entidad durante el período 2005-2010 fue de 1.7 por ciento (INEGI, 2010). El estado está conformado por 11 municipios y su economía se sustenta en diversos sectores productivos, entre los que se encuentran el extractivo (petróleo), el turismo, la agricultura, la pesca y la industria manufacturera; también el sector servicios y el comercio contribuyen al PIB estatal (Gobierno del Estado, 2010).

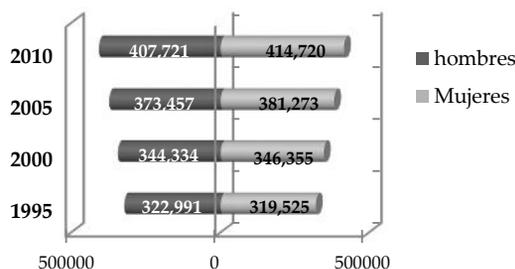
En términos generales, la actividad productiva del estado está formada por cuatro ramas: la manufacturera, la del petróleo y gas, la de construcción y otras que agrupa a la pesca y a las agroindustrias.

Cuadro 1. Población total femenina de 15 a 24 años				
Campeche	Carmen	Calkiní	Escárcega	Hopelchén
24 781	20 825	5 485	5 825	3 839

Fuente: INEGI, (2010).

En el estado se contabilizaron en el 2010 un total de 213,665 viviendas particulares habitadas, en las cuales se encuentran 211,632 hogares; con un promedio de 4.6 integrantes por cada hogar. De éstos 162,574 tienen una jefatura masculina y 49,048 cuentan con jefatura femenina, es decir, el 23.9 por ciento del total (INEGI,

Gráfica 1. Población total en Campeche, según sexo (1995-2010). Fuente: INEGI, (2010).



2010). En cuanto a los indicadores de marginación, las cabeceras municipales del estado mantienen una tendencia a mejorar en casi todos los rubros señalados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO); considerando el período de 2000 al 2010. No obstante, tanto el índice como el grado de marginación estatal siguen siendo altos en muchas localidades de la entidad. Para el año 2005 la esperanza de vida era de 74.5 años, en tanto que la media nacional era de 74.6, ocupando el lugar 20 a nivel nacional (Gobierno del Estado, 2010).

Metodología de la Encuesta sobre violencia de género 2013

En apego al objetivo planteado en 2013 por la *Encuesta sobre violencia de género*, se construyó una muestra tomando como unidad de análisis a las mujeres de 15 a 24 años de edad, residentes en los cinco municipios seleccionados por el Observatorio de Violencia Social y de Género de Campeche (OVSGC) y

Cuadro 2. Distribución final de la muestra por municipio		
	Frecuencia	Porcentaje
Campeche	192	37.7
Carmen	172	33.8
Hopelchén	41	8.7
Escárcega	50	9.8
Calkiní	53	10.4
Total	508	100.0

sin distinción de su situación socioeconómica, étnica, religiosa o conyugal.

De este modo, se determinaron un universo de 60 755 mujeres en el rango de edad y se distribuyó de acuerdo con la población objetivo por municipio.

Si bien la población femenina que estudia el bachillerato y que se seleccionó para este estudio puede no ser del todo representativa del universo de mujeres de esa edad, el procedimiento empleado garantizó un mayor control de los factores externos, contextuales, que en otros procesos no podrían evitarse. Al seleccionar centros educativos como el Colegio de Bachilleres y CONALEP, quizás se pierde en la generalización del análisis de la población femenil del estado, pero se gana en precisión para estudiar un sector juvenil con características socioeconómicas y entornos culturales similares.

Finalmente, con el propósito de encontrar la representatividad del sector femenil en el estado, se determinó la muestra de cada municipio, evitando la sobrerrepresentación y buscando la proporcionalidad de cada uno de ellos, como se puede observar en el cuadro siguiente.

Por el tipo de encuesta que se aplicaría, el levantamiento de campo se realizó con un grupo de estudiantes del mismo género que previamente se capacitaron para la aplicación del cuestionario. El trabajo de captura, depuración y procesamiento de los cuestionarios fue realizado también por un equipo de estudiantes de la Universidad Autónoma del Carmen igualmente capacitados. Por último, el manejo de la

información y el análisis descriptivo se realizó con el software SPSS v.15 y Excel 2007.

Tipo de levantamiento:

Se levantaron 508 cuestionarios, por muestreo no probabilístico, dirigido.

Unidad de análisis:

Mujeres de 15 años a 24 (98por ciento).

Unidad de observación:

Planteles educativos de nivel bachillerato.

Modo de recolección:

Entrevista directa utilizando el cuestionario diseñado por el OVSGC para este estudio.

Cobertura geográfica:

Cinco municipios del estado. Dos de la zona norte; uno del sur y dos del centro del estado.

Fecha de levantamiento:

De junio a septiembre de 2013.

La construcción de la violencia de género en el estado de Campeche

De acuerdo con la encuesta realizada por el propio Observatorio en 2011 en la entidad, un porcentaje del 44.6 por ciento de mujeres reconocieron haber padecido algún tipo de violencia en algún momento de su vida: en la infancia (24.4 por ciento), hace algunos años (42.9 por ciento) o en ese tiempo en que se aplicó la encuesta (22.3 por ciento) (Cuadro 3). Esto nos indica la existencia de un contexto de violencia e inseguridad en el cual se desarrollan las adolescentes, asociado significativamente con el riesgo de posteriores situaciones de violencia (Frías y Castro, 2011: 533). Y es que el contexto social no es simplemente un fondo pasivo en el cual la familia y el individuo se desenvuelven, por lo contrario, influye sobre ella y por tanto debe considerarse en el análisis. **(Cuadro 3 Fuente: OVSGC, 2011.)**

Este dato nos permite observar que existe una tendencia en donde las mujeres mayores de 15 años,

principalmente las que tienen pareja varón, sean casadas o viven en unión libre, tienden a sufrir con mayor frecuencia de maltratos, ya sea de parte de los familiares (padres, hermanos, tíos) o de su pareja (novio, esposo, ex pareja). De esta manera, podemos identificar el proceso de construcción de la violencia contra la mujer en Campeche; inicia en el contexto familiar y pasa al ámbito de la relación de pareja (OVSGC, 2011).

Lo importante de esta observación es que ilustra como la violencia va incrementándose y cambiando conforme las mujeres van creciendo, y sobre todo, puede llegar a percibirse como algo “normal” al momento en que se empiezan a relacionar con individuos del otro sexo. Es decir, buena parte de las mujeres han sido violentadas a lo largo de su vida, no sólo por su pareja sino también por la madre en la niñez, lo cual muestra un proceso educacional, en la familia, permisivo y legitimador del maltrato (Cuadro 4/Gráfica 2).

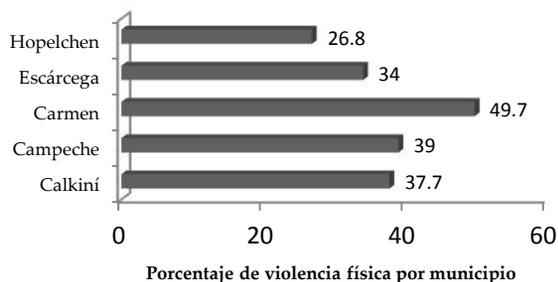
Cuadro 4. ¿Recuerdas si cuando eras niña tus padres, familiares u otras personas mayores te pegaban?			
		Frecuencia estatal	Porcentaje estatal
Si me pegaban		207	40.7
No me pegaban		251	49.4
No recuerda		50	9.8
Total		508	100.0

Queda demostrado, como lo han planteado anteriormente Frías y Castro (2011), que vivir en una familia donde hay violencia entre el padre y la madre, aumenta drásticamente el riesgo de sufrir directamente violencia física en la infancia.

Asimismo, el tipo y la intensidad de la agresión van transformándose, de los golpes “disciplinarios” con la mano, en la infancia, a las golpizas “correctivas” en una relación de pareja “normal”. Este tipo de violencia familiar ha formado parte de una especie de “orden natural” o de comportamiento socialmente aceptado en el México contemporáneo, es una actitud cultural que está presente tanto en el medio rural como en las grandes

urbes; legitimada como una forma tradicional de “educar a los hijos” y para “que se haga hombre”, en el caso de los varones (Frutos, 2012: 131).

Gráfica 2. ¿Recuerdas si cuando eras niña tus padres, familiares u otras personas mayores te pegaban?



Cuadro 3. Momento en que vivieron (viven) la violencia las mujeres en Campeche (2011)		
	Frecuencia	Porcentaje
Infancia	57	24.4
Hace algunos años	100	42.9
Actualmente	52	22.3
n/e	24	10.3
Total	233	100,0

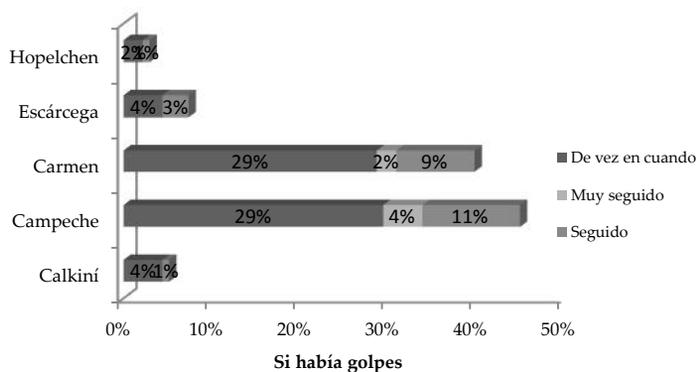
Según los resultados de la encuesta levantada en 2013, las agresiones y maltratos hacia las mujeres adolescentes las podemos agrupar principalmente en dos tipos: las ofensas (violencia emocional) y los golpes (violencia física). Siendo la física la más frecuente con el 40.7por ciento, en tanto que las ofensas, decir cosas o rebajarlas muestra un 31.3por ciento. Los eventos de tipo físico –golpes con la mano, cachetas, jalones de cabello– están presentes en la convivencia familiar en un 32por ciento de las jóvenes, las cuales recuerdan que entre sus padres y hermanos había golpes de manera más o menos frecuente (gráfica 3). Aunque a nivel municipal los

porcentajes varían de acuerdo con la composición familiar y al contexto de cada ciudad.

En tanto, la violencia emocional que incluye las ofensas, las groserías y las amenazas, y que afecta a un buen porcentaje de mujeres desde su niñez, se vuelve un evento cotidiano que va “normalizando” las relaciones familiares y que, posteriormente, adiestra a la mujer para asumirla como parte de la relación con su pareja. Este tipo de maltrato está presente en los municipios del estado en las siguientes proporciones: Calkiní 35por ciento; Campeche 26por ciento; Carmen 37.7por ciento; Escárcega 26por ciento; y Hopelchén con 29.2por ciento. Conviene precisar que ambos tipos de violencia, las ofensas verbales y los maltratos físicos, generalmente van acompañados, por lo que deben analizarse conjuntamente como parte de las relaciones violentas que acusan las mujeres entrevistadas (Gráficas 3 y 4).

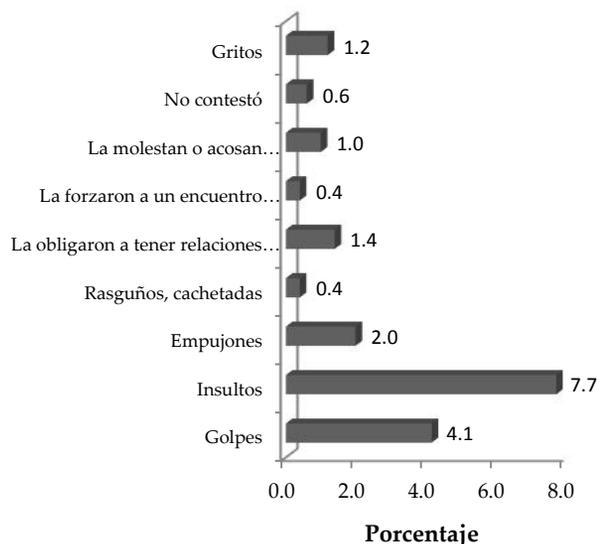
Del mismo modo, debe señalarse que estas relaciones violentas pueden ser multidireccionales e incluir a diferentes miembros del grupo familiar. La madre principalmente golpea y ofende a las hijas; el padre golpea y ofende a la madre e hijos; y entre los propios hermanos también existe agresión recíproca.

Gráfica 3. ¿Recuerdas si entre tu padre y tu madre o entre tus padres y hermanos había a veces golpes? ¿Eso qué tan frecuente ocurría?



Resulta interesante apuntar que el municipio con mayor frecuencia de violencia física y violencia

Gráfica 5. ¿Qué tipo de violencia sufriste o sufres de parte de tu novio o pareja? Porcentaje estatal

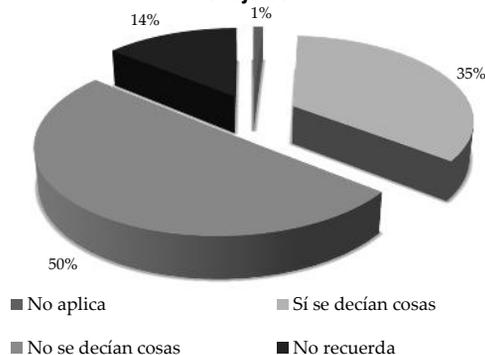


emocional es el de Carmen, seguido de Campeche y Calkiní. Lo cual nos indica que este fenómeno no es exclusivo de las zonas urbanas, sino que está presente, en diferentes contextos, en toda la geografía del estado.

Características sociodemográficas de las mujeres violentadas

El maltrato hacia las mujeres ocurre en cualquier ámbito social y económico, y como ya se registró en 2011, corresponde más a una cuestión estructural, de un régimen patriarcal y de desigualdad de género. Lo que sí suele ser diferente, según aspectos socioculturales, son las características, tendencias, recurrencias y componentes de la vulnerabilidad de las agredidas (INEGI, 2008: 12). En cuanto a las características de los hogares de las adolescentes encuestadas en 2013, se obtuvo una gran diversidad de

Grafica 4. ¿Recuerdas si entre tu padre y tu madre o entre tus padres y hermanos había a veces ofensas o se decían cosas para rebajarse?



información, por cuestiones de espacio sólo mencionaremos los que consideramos sobresalientes para entender el contexto en el que se dan las relaciones violentas en el estado de Campeche. Por ejemplo, más del 40 por ciento de las madres de las jóvenes trabajan fuera de casa (empleadas, trabajadoras domésticas o negocio propio), mientras que el 58.5 por ciento se dedican al hogar (amas de casa). Adquiere relevancia este dato porque el 19.5 por ciento de estas madres sostienen económicamente a la familia, principalmente viven con los hijos sin apoyo del padre; en contraste, el 46 por ciento de los hogares siguen teniendo como sostén económico a un varón. Si reconocemos que las condiciones de marginación agudizan las posibilidades de que las mujeres sufran agresiones, es importante recabar información sobre aspectos de la vivienda y los hogares de las adolescentes agredidas, como veremos a continuación.

En el 28 por ciento de las jovencitas que estudian el bachillerato en la entidad consideran que el tamaño de sus viviendas es inadecuado, pues piensan que están de poco a muy amontonados; más del 70 por ciento consideró que el espacio en su vivienda es adecuado o suficiente. Se confirma este dato pues en una pregunta previa el 75 por ciento de las encuestadas respondió que más de una persona duerme en cada cuarto de la casa,

sin embargo, en 22 por ciento de éstas duermen de tres a siete personas por cuarto. Al final del cuestionario, al preguntárseles por algo que las hiciera estar más satisfechas o felices con su vida, algunas de ellas (5 por ciento) contestó que tener una mejor vivienda. Por ello, cabría aventurar la hipótesis de que más que el número de integrantes del grupo familiar, lo que puede favorecer el incremento de la violencia es la falta de espacio y privacidad para las mujeres que habitan en estas viviendas. Otro elemento que nos describe las condiciones socioeconómicas de las adolescentes de estos municipios, en su mayoría pertenecientes a familias de bajos recursos, tiene que ver con el acceso a los servicios de salud. Tan sólo 123 jovencitas (24 por ciento) son derechohabientes de instituciones como el IMSS o el ISSSTE, mientras que 36 por ciento cuenta con el Seguro popular y 22 por ciento no tiene seguridad médica de manera permanente.

Sexualidad, consumo de alcohol y relaciones de pareja

A pesar de que la mayoría de las mujeres que contestaron el cuestionario (84.8 por ciento) son menores de 18 años, cerca del 33 por ciento ya ha tenido al menos una relación de pareja o de noviazgo. Incluso, 18 chicas se encontraban casadas o vivían en unión libre, al tiempo que continuaban sus estudios de bachillerato; otras siete son madres solteras. De las que tenían novio o pareja al momento de la encuesta (164), el 42 por ciento, es decir, 69 jovencitas, reconocieron haber sufrido un episodio violento de parte de su compañero sentimental.

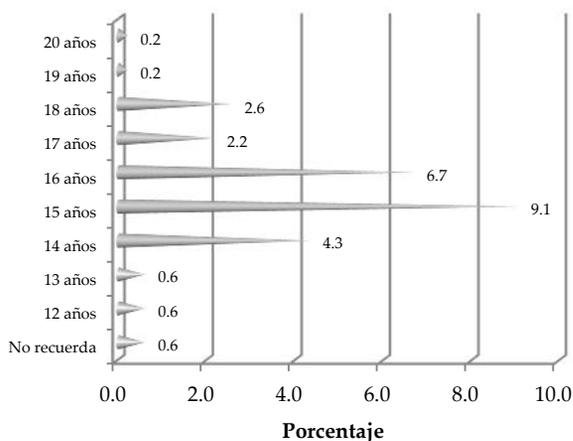
En promedio, sólo el 13.6 por ciento del total de adolescentes en los cinco municipios reconocieron haber sido víctimas de una agresión, que fueron de golpes, rasguños, cachetadas, gritos, insultos, hasta ataques sexuales (Gráfica 5). Pero en términos municipales la violencia de género estuvo presente porcentualmente de la siguiente manera: Calkiní 11.3 por ciento; Campeche 13.5 por ciento; Carmen 12.7 por ciento; Escárcega 12 por ciento; y Hopelchén 17 por ciento.

De los casos reconocidos de agresión, sólo en cinco se le atribuye a los celos del hombre; en 29 no se supo la causa; en 49 sólo se sabe que estaba enojado; y en 15 se

menciona la ingesta de alcohol como un factor motivante del episodio vio-lento; esta cifra representa casi el 22 por ciento del total de casos. Asimismo, conviene resaltar que el 81 por ciento de las agresiones sucedieron en la casa de la víctima; otras en casa de familiares, en lugares públicos, incluso a través del teléfono celular o vía internet.

Ahora bien, el ejercicio de la sexualidad de las mujeres menores de edad es un tema polémico, y en el

Gráfica 6 ¿A qué edad empezaste a tener relaciones sexuales?



caso de las chicas encuestadas se observa que el 27 por ciento del total ya han tenido algún encuentro sexual, ya sea consentido o forzado. El rango de edad donde se da esa iniciación sexual es de los 14 a 16 años, que representa el 76 por ciento a nivel estatal (Gráfica 6). Derivado de esta actividad sexual se encontró que 26 adolescentes ya habían sufrido un aborto, sea de manera accidental (8), espontáneo (7), provocado (2) o por otros motivos (9). Los municipios de Carmen y Campeche registraron el mayor número de casos, 14 y 10,

respectivamente. En tanto, en Hopelchén y Escárcega tuvieron un caso registrado; sólo en Calkiní no se mencionó ningún aborto entre las estudiantes.

En este mismo tenor, vemos que la ingesta ocasional de bebidas alcohólicas entre las jóvenes es de 18.5 por ciento en el ámbito estatal, con un promedio de tres a cinco cervezas o copas cada vez que lo hacen. El mayor porcentaje de consumo se da los fines de semana en los municipios de Carmen y Campeche, precisamente en las localidades con un mayor poder adquisitivo, donde las familias suelen convivir con considerable presencia de las bebidas embriagantes. La proporción de mujeres jóvenes agredidas por su novio o pareja en cada uno de los municipios estudiados del estado guarda una sugerente relación con la ingesta de bebidas alcohólicas por parte del varón: Calkiní 11.3 por ciento; Campeche 13.5 por ciento; Carmen 26.7 por ciento; Escárcega 10 por ciento; y Hopelchén 4 por ciento.

Expectativas de vida de las mujeres violentadas

Aun cuando se entra en un terreno subjetivo, difícil de cuantificar, es importante tratar de obtener información acerca de las expectativas de vida de las mujeres con episodios de violencia. En los espacios marginales en donde se aplicó la encuesta de 2011, encontramos que las mujeres violentadas tienen una valoración positiva de la educación y la escuela, como vías para mejorar su calidad de vida.

En este sentido, resulta relevante el dato que arroja la encuesta de 2013, pues confirma que las expectativas que los padres y las propias jóvenes tienen respecto a la continuación de los estudios son altas (Cuadro 5). Más del 95 por ciento piensa continuar estudiando al terminar el bachillerato, ya sea una carrera técnica o hasta un posgrado; de manera similar, las adolescentes piensan que sus padres las apoyarían para lograr este objetivo.

Cuadro 6- Concentrado de casos/ no casos

		SUBESCALAS DEL IRIS											
		1: Ideación e intencionalidad suicidas			2: Depresión y desesperanza			3: Ausencia de circunstancias protectoras			Índice de malestar psicológico asociado al riesgo		
	Municipio	No casos	Casos		No casos	Casos		No casos	Casos		No casos	Casos	Total
Medio	Campeche	368	48	2.7	355	61	3.429	372	44	2.47	357	59	416
Superior	Carmen	379	86	4.8	368	97	5.453	371	94	5.28	362	103	465
	Subtotal	747	134		723	158		743	138		719	162	881
Superior	Campeche	309	34	1.9	304	39	2.192	316	27	1.52	289	54	343
	Carmen	406	43	2.4	413	36	2.024	379	70	3.93	415	34	449
	Escarcega	20	2	0.1	18	4	0.225	19	3	0.17	19	3	22
Técnico													
Profesional	Champoton	69	15	0.8	68	16	0.899	74	10	0.56	76	8	84
	Subtotal	804	94		803	95		788	110		799	99	898
	Total	1551	228		1526	253		1531	248		1518	261	1779

Fuente: GIIVISS (2013).

Riesgo suicida y violencia de género

En Campeche 11 personas por cada 10,000 habitantes se suicidan. Tasa superior al promedio nacional que es 4 por 10,000 (PGJ, 2009). Las altas tasas de suicidio que presenta el estado registraron un aumento del 73 por ciento en los últimos cinco años (INEGI, 2008), y eso hace que se analice si los episodios de violencia –abusos sexuales, alcohol, golpes, abortos, etc.- sean factores de riesgo dentro del entorno de las mujeres violentadas de la región. En un estudio realizado del 2010 al 2013 por GIIVISS (Grupo de Investigación Interdisciplinaria sobre las Violencias en el Sureste), se muestra como en el estado de Campeche el riesgo de intento de suicidio es más alto en las mujeres que en los varones, siendo el municipio de Carmen el que ocupa uno de los primeros lugares en el estado.

Los resultados descriptivos de la investigación muestran el análisis de las manifestaciones del riesgo suicida detectadas en los jóvenes estudiantes a través del instrumento denominado IRIS, que establece tres subescalas y un índice: *Subescala 1: Ideación e intencionalidad suicidas*, *Subescala 2: Depresión y desesperanza*, *Subescala 3: Ausencia de circunstancias protectoras*, e *Índice de malestar psicológico asociado al riesgo suicida*.

Por lo tanto, se puede afirmar que sí existe una relación significativa entre el riesgo suicida y los municipios que presentan más hechos violentos -en las familias, en las parejas o en el entorno social por competencia laboral y/o ocupacional-. La población de mayor estado de vulnerabilidad está comprendida entre los 16 y 18 años, mujeres con ideaciones suicidas y/o intentos de suicidio (Cuadro 7).

Cuadro 5. En tus estudios tus padres o tutores esperan que:			
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
• Termina el nivel donde estás ahora y dejes de estudiar	17	3.3	3.3
• Termina una carrera técnica	70	13.8	17.1
• Termina una carrera en la universidad	192	37.8	54.9
• Termina un postgrado (maestría, postgrado, especialidad)	223	43.9	98.8
• Dejes la escuela y te pongas a trabajar	1	0.2	99.0
• Termina el nivel donde estás ahora (secundaria, prepa o bachillerato) o dejes de estudiar para después emigrar	4	0.8	99.8
• No contestó/ No aplica	1	0.2	100.0
• Total	508	100.0	

<<<Las relaciones interpersonales dentro de la estructura familiar nuclear o reconstituida en la actualidad no están favoreciendo el proceso de la construcción de cohesión social, por lo contrario la desarticulan. Como institución social, la familia enfrenta una crisis difícil de aceptar por los sectores más tradicionales y conservadores del estado. Sin embargo, se identificó otras alternativas de convivencia que pueden dar estabilidad al sujeto, como vivir con los abuelos, con tutores, padres adoptivos, con otras personas (amigos, compañeros de escuela) o solo.

Por tanto, no se puede seguir considerando el hogar como un espacio de seguridad y afecto, más bien, en ciertas condiciones, la familia nuclear puede ser un factor de malestar psicológico, que asociado al riesgo suicida puede ser generadora de marginación y violencia en la mujer.

Denunciar la violencia de género ¿a qué institución?

Por lo general en México los hechos violentos que suceden en el seno familiar o entre las parejas no se denuncian, se consideran asuntos privados, es decir, un problema que sólo atañe a quienes lo viven. Se concibe entonces –la violencia entre parejas– como un asunto individual y de la vida íntima y no como un asunto de interés público, como un asunto de interés social. Las mujeres, sean menores de edad o adultas, que comúnmente denuncian ante alguna autoridad los eventos violentos por parte de su pareja o algún otro familiar, son usualmente las que fueron agredidas de forma física o sexual. El maltrato emocional o psicológico es poco probable de ser denunciado ante las autoridades (INEGI, 2008:11).

Cuadro 7. Población estudiantil en riesgo suicida

INEL	INSTITUCIÓN	Municipio										Total			
		Campeche		Carmen		Champotón		Escárcega				n	%		
		UAC	CETIS 20	CONALEP	UNACAR	ITESCHAM	UAC	n	%						
	SEXO	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
dio perior	Masculino	195	10.4	59	3.3	83	3.5	124	7.0			431	2		
	Femenino	251	13.0	11	0.6	63	3.5	145	8.2			450	2		
	Subtotal	416	23.4	70	3.9	126	7.1	269	15.1			881	4		
perior	Masculino	149	8.4				199	11.2	37	2.1	14	0.8	399	2	
	Femenino	194	10.9				230	14.1	47	2.6	8	0.4	499	2	
	Subtotal	343	19.3				449	25.2	84	4.7	22	1.2	898	5	
al	Masculino	334	18.8			445	25.0			37	2.1	14	0.8	830	4
	Femenino	425	23.9			480	26.4			47	2.6	8	0.4	949	5
	Subtotal	759	42.7			914	51.4			84	4.7	22	1.2	1779	10

La encuesta del OVSGC de 2013 nos muestra que en el estado de Campeche, de las 69 mujeres estudiantes de bachillerato que reconocieron haber sido violentadas, sólo 9 denunciaron el hecho, mientras que 60 no acudieron ante ninguna institución por diversas causas, entre ellas mencionan las siguientes: no era necesario, no fue grave el incidente, por miedo al agresor o por ser su madre la propia agresora.

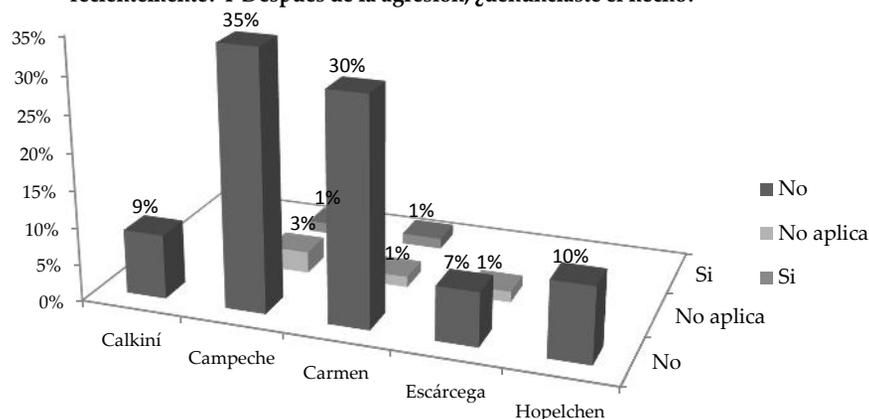
Problema aparte es la desconfianza que generan las instituciones supuestamente

encargadas de dar seguimiento a este tipo de agresiones, por ello los casos denunciados son tan pocos y, cuando ocurre se obtienen magros resultados. Aun cuando 99 estudiantes (casi el 20 por ciento) reconocieron al menos a una institución donde poder presentar una queja por el maltrato, sólo siete de las víctimas que denunciaron acudió a la policía, otra fue al DIF municipal, y una más a la policía y al Instituto de la Mujer. En los casos de Escárcega y Hopelchén a pesar de registrar 6 y 7 casos de violencia de género, respectivamente, no acudieron a ninguna instancia.

Es importante resaltar en esta parte final dos factores que permiten la construcción y reproducción de la violencia en la entidad. Por un lado vemos la inoperancia de las instituciones del Estado para atender este tipo de situaciones, pues ni la policía (ministerial, preventiva, municipal), ni el poder judicial o el sistema de salud están capacitados para atender los casos de violencia de género o de intento suicida. Además, la impunidad del agresor es una de las principales razones por las que las mujeres agredidas no presentan la denuncia correspondiente (Gráfica 7).

Pero más grave aún es la legitimidad que las mujeres jóvenes adjudican al maltrato de parte de sus familiares, en un inicio, y de sus parejas, después. Por este proceso legitimador de la violencia es que no denuncian, porque consideran que ellas mismas causaron la agresión y les resulta “normal” que sus padres o su pareja les pegue, grite o amenace. A otras más les da pena reconocer que en su familia son comunes los golpes, la práctica del

Gráfica 7. Relación entre ¿Has sufrido algún episodio violento o qué te hizo sentir agredida de parte de tu novio o pareja hace algunos años o recientemente? Y Después de la agresión, ¿denunciaste el hecho?



incesto, los gritos y las borracheras.

Estos dos factores combinados, la inoperancia de las instituciones y el proceso de construcción sociocultural de la violencia, nos ofrece una perspectiva compleja de este fenómeno que debe analizarse de manera integral, interinstitucional y, por supuesto, con perspectiva de género.

Consideraciones finales

Ante la preocupación por los indicadores de la violencia que se observan en todo México, adquiere sentido una reflexión sobre las prácticas sociales violentas a partir del análisis de situaciones de precariedad y violencia contra las mujeres jóvenes. Bajo este marco se intentó examinar en este breve diagnóstico

las condiciones que favorecen la emergencia de las prácticas violentas en el estado de Campeche.

Para este estudio la violencia de género implica remitirse a un concepto de gran complejidad que se encuentra presente en las relaciones humanas, que incide en sus aspectos tanto públicos como privados, incluso sobre los vínculos familiares. Por ello consideramos pertinente su abordaje como un fenómeno cotidiano que constituye hoy un proceso social en el que todos los ciudadanos participan de un modo u otro: como espectadores, como protagonistas o como víctimas.

Aventuramos una hipótesis general sobre la situación de este fenómeno en la entidad, y es que la manera en que los habitantes de esta región dan significado y reproducen la violencia no es solamente el resultado de una combinación de aspectos históricos, sociales, económicos y culturales, sino que también está determinada por elementos que provienen de otros niveles de la realidad, como la trayectoria familiar, el perfil psicológico de los individuos y las relaciones desiguales de género predominantes en Campeche.

La violencia de género, la delincuencia común, la inseguridad y la violencia generada por el llamado crimen organizado, deben asumirse como señales de un proceso de fragmentación social y como parte de los comportamientos marginales que en la región se dan en un contexto de integración-exclusión, con una convivencia plagada de desigualdades. El hecho de que los procesos modernizantes irrumpen en las sociedades del sureste mexicano, y en particular en las sociedades locales de la entidad campechana, contrasta con las prácticas socioculturales que tradicionalmente persisten en las localidades con acento rural y semiurbanos. La violencia de género y la conducta suicida se construyen como una práctica social que se alimenta del sentido común, de las tradiciones, costumbres y percepciones de hombres y mujeres que por igual, conviven en los poblados de pescadores que en las ciudades industrializadas y modernas.

Bibliografía

- Castro, Roberto (2000). *La vida en la adversidad: el significado de la salud y la reproducción de la pobreza*: CRIM/UNAM.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO, (2001). *Índice de marginación*. México: CONAPO.
- _____. (2005). *Índice de marginación 2005*. México: CONAPO.
- Frías, Sonia y Castro, R. (2011). Socialización y violencia. *Estudios sociológicos*, (86), 497-550.
- Frutos Cortés, M. (2012). Historias violentas: un acercamiento a las prácticas sociales violentas de los internos en una cárcel del sureste mexicano. En Frutos, C.M. (Edit.), *Marginación, violencia y salud: algunos aspectos objetivos y subjetivos*. Ciudad del Carmen: Universidad Autónoma del Carmen.
- _____. (2011). La violencia social en el sureste mexicano. Un acercamiento al estudio de la descomposición social en una ciudad petrolera: Ciudad del Carmen, Campeche. *Revista de la Universidad Cristóbal Colón*, 26, 52-86.
- Gobierno del Estado de Campeche (2010). Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015.**
- INEGI (2010). *XIII Censo de población y vivienda, 2010*. Aguascalientes, México: INEGI.
- _____. (2008). *Panorama de violencia contra las mujeres, Campeche (ENDIREH 2006)*. Aguascalientes, México: INEGI.
- _____. (2010). *Mujeres violentadas por su pareja en México*. Aguascalientes, México: INEGI.
- _____. (2010). *Localidades*, Aguascalientes, México: INEGI.
- _____. (2010). *Anuario Estadístico de Campeche*, Aguascalientes, México: INEGI.
- Observatorio de la Violencia Social y de Género en Campeche (2011). *Encuesta sobre la violencia de género en Campeche*. Campeche, México.
- Secretaría de Desarrollo Social (2010). *Campeche Catálogo de localidades* (en línea) http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Catalogo_de_localidades_participantes consultado el 13 de diciembre de 2011.
- SEDESOL (2010). *Catálogo de localidades, Campeche*, 2010. México, D.F.
- Tavares Dos Santos, José Vicente (2002). Microfísica da violencia, uma questao social mundial. *Ciencia e Cultura* [en línea] 5, (1), Sao Paulo, junio-septiembre. Disponible en [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252002000100017&script=sci_arttext], consultado el 10 de enero de 2008.
- Uribe Iniesta, R. (2003). *La transición entre el desarrollismo y la globalización: ensamblando Tabasco*, México: CRIM-UNAM.
- Diarios: La Jornada, Tribuna de Campeche, Carmen Hoy, Por Esto.**

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ABORDAR LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN QUINTANA ROO. UNA PROPUESTA A PARTIR DEL DESARROLLO REGIONAL DE OTHÓN P. BLANCO

Crucita Aurora Ken Rodríguez³.

Resumen

La marginación es el resultado de la mala aplicación de políticas públicas o del deficiente diseño de las mismas. La coexistencia de la marginación en una región con el crecimiento acelerado en su región contigua es un reto para el diseño de las políticas públicas. Frecuentemente, las políticas públicas se formulan sin un estudio específico de los problemas del desarrollo en las regiones del territorio. La desigualdad regional es producto de la desarticulación de las actividades económicas y de la ausencia de políticas públicas que la propicien. El desarrollo regional propone articular las actividades económicas de las regiones de un territorio y el diseño de políticas públicas que faciliten esta integración para el desarrollo territorial. ¿Cuáles son los problemas que obstaculizan el desarrollo regional equilibrado en Quintana Roo y qué hacer para superarlo? Esta pregunta es lo que se aborda en la ponencia, producto de una investigación sobre el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, donde el estudio de caso se enfocó en el municipio de Othón P. Blanco.

Palabras Claves: Nueva gestión pública, desarrollo local, participación ciudadana.

La marginación

La pobreza y la marginación de los habitantes de ciertas regiones nos enfrentan a la necesidad de proponer alternativas de desarrollo económico a través de planteamientos teóricos, conceptuales y metodológicos que permitan que los frutos del crecimiento lleven a una distribución equitativa entre los individuos y regiones. Es así como se llega al planteamiento del desarrollo desde la perspectiva regional que tiene su origen desde el siglo XVIII. Los estudios regionales pueden definirse como un planteamiento multidisciplinario que nos auxilia, a través de su perspectiva teórica de lo regional, local y endógeno, y herramientas de análisis para estudiar y planear el desarrollo de un territorio visto desde sus

microrregiones, aspecto olvidado por la teoría económica convencional y por ende, por las políticas económicas imperantes.

La importancia que han adquirido los municipios por ser los espacios idóneos para el desarrollo endógeno y local, ha llevado a la administración pública a emprender reformas en sus estructuras y desempeño para estar acorde a las exigencias de estos nuevos tiempos (Cabrero, 2006), incluso en la formulación de políticas públicas (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006).

El desarrollo de los espacios como de los individuos está determinado por la distribución de la riqueza producida. La distribución de la riqueza ha dependido, desde el punto de vista económico, de la teoría del valor y posteriormente del mercado. Para el individuo, como

para los espacios económicos, la distribución de la riqueza a través del mercado, central en las políticas económicas de corte neoclásica, han dado como resultado el aumento de la pobreza y de las desigualdades regionales. Esta conclusión es alcanzada a través del análisis del ingreso entre las personas como entre las regiones.

Myrdal (1957) y Hirschman (1958) trabajando de manera separada desarrollaron una conceptualización similar de cómo el mecanismo de mercado conduce a un aumento en las disparidades interregionales. Sus argumentos centrales sugieren que el crecimiento de las regiones rezagadas es, en gran medida, un efecto inducido por el crecimiento de las regiones industrializadas. Por lo tanto, la conclusión obligada es que, si el desarrollo de una economía nacional es regido únicamente por las fuerzas del mercado, éste se caracterizará por un proceso de crecientes desequilibrios en la escala regional

En contraposición, otros autores, entre ellos O'Donnel (1999) señala que la pobreza se ha agravado en lugar de superado, por lo que sugiere una administración descentralizada para poder efectivamente atenderla, en donde se promueva la participación popular y se aumente la inversión para el desarrollo social. O'Donnel observa que desde la década de 1980 ha aumentado la desigualdad en la mayoría de los países de la OCDE, especialmente en Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos, países donde se siguieron políticas económicas semejantes a las adoptadas en el mismo periodo en América Latina, en estas últimas dando como resultado las economías duales⁴. Recientemente, Stiglitz (2006) indica que la desigualdad se ha generalizado mundialmente como resultado de las políticas de la globalización implementadas por la mayoría de los países. Los autores antes mencionados y otros han señalado que para eliminar estas desigualdades es necesario que lo

económico se integre con lo social y lo político, o sea, que los procesos de planeación del desarrollo sean democráticos.

Políticas públicas y desarrollo regional

El desarrollo regional se entiende como el desarrollo económico territorialmente equilibrado y socialmente equitativo, para lo cual se necesita articular las actividades económicas entre regiones y enfocarlo de manera socialmente provechosa. La necesidad del desarrollo regional viene como resultado del desarrollo desigual que han experimentado la mayoría de las economías del mundo. Es importante enfatizar que el desarrollo regional lleva implícito el equilibrio regional y el desarrollo sostenible, dado que el desarrollo local y endógeno busca el aprovechamiento de los recursos locales en la creación de riqueza local para que la distribución del mismo tenga un impacto en el nivel de vida de su población. Esto a la vez requiere, y así lo plantea la nueva gestión pública, que los gobiernos se descentralicen para permitir el surgimiento de organizaciones e instituciones locales que puedan ejercer la autogestión, la cogestión y a través de la participación incidan en su propio desarrollo.

El desarrollo regional como disciplina se interesa por el proceso de la planeación donde toma un lugar importante, la formulación de políticas públicas. Para hacer la tarea de planeación eficaz, es necesario dotarse de indicadores socioeconómicos desagregados territorialmente para conocer las diferentes capacidades o potencialidades de desarrollo de cada espacio, tanto en lo relativo a los rasgos medioambientales, como sociales y culturales, a fin de trascender los enfoques conceptuales simplificadores del crecimiento económico, tal y como éste es visualizado desde la perspectiva economicista tradicional (Albuquerque, 1999:54).

⁴Economías duales, planteado por estudiosos latinoamericanos (Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, 1990) también se puede denominar hoy en día como desigualdades regionales.

Existe consenso en torno a la propuesta de que se tome en cuenta a la ciudadanía en la definición de políticas a nivel municipal. Es primordial crear nuevos modelos institucionales para que la ciudadanía tenga capacidad de influir en la agenda de las políticas públicas que se instrumenten en el municipio (Álvarez y Castro, 2000). En el marco del desarrollo endógeno, la formulación de las políticas públicas que orientan los gastos e inversiones públicos en aspectos económicos y sociales es de singular importancia, ya que coadyuva a la eliminación de las brechas existentes entre el crecimiento y el desarrollo. El estudio de las cuentas públicas municipales y sobre todo del gasto público, nos permitirá entender las tendencias del crecimiento y del desarrollo endógeno, local y regional.

El proceso de elaboración presupuestaria determina las prioridades entre las distintas políticas de gasto y fija el reparto de los fondos entre unas u otras. El monto total del gasto, en el caso de España para 2001, se fijó basado en los requerimientos macroeconómicos junto con el objetivo básico fijado en la eliminación del déficit público. En el mismo periodo, las políticas públicas relacionadas a ese proyecto de presupuesto señaló que la justificación de la prioridad de determinadas políticas se fundamentó en la recuperación en la economía real al favorecer el crecimiento y la competitividad promovidas por políticas de infraestructura, investigación, fomento al empleo y la educación por su importante efecto sobre la cohesión social, la solidaridad y el estado de bienestar.

Es a través de las políticas públicas donde se promueven las iniciativas de desarrollo local y endógeno, y se generan empleos productivos para encarar, precisamente, la pobreza y la marginación de forma más sostenida y consistente regionalmente. Para ello, resulta indispensable una actuación de los gobiernos territoriales (locales y regionales) como catalizadores y animadores en la creación del "entorno innovador" institucional, social, económico, político y cultural que impulse el desarrollo del potencial empresarial y productivo territorial (Alburquerque, 1999:11).

El impacto de estas políticas se expresan concretamente en el tipo de desarrollo de la nación y

sobre todo de las distintas regiones y localidades. Según Gil (2002: 141), "si bien a la perspectiva regional actualmente no se le otorga la importancia que posee en el proceso de diseño e implementación de la política económica y, en general es muy limitada la incorporación de la dimensión territorial que encierra cualquier política pública en la política social de atención a la población que se encuentra en situación de extrema pobreza se han incorporado criterios regionales, estatales e incluso de identificación por localidad". En este sentido, se puede ver avances en tratar de cerrar las brechas entre los distintos niveles de desarrollo que existe a nivel regional, pero aún resta por entender y diseñar políticas que atiendan a cada caso específico buscando la eficiencia de los recursos destinados.

Las políticas de inversión son de crucial importancia para el desarrollo regional dado que es el instrumento que dota de infraestructura tanto social como productiva a los espacios para que su población pueda utilizar en beneficio de su bienestar. El gobierno federal como estatal ha tenido un enfoque sectorial en la dotación de infraestructura. Las grandes inversiones se han realizado en torno a actividades productivas importantes en la visión nacional, dejando al margen las necesidades para el desarrollo de otras actividades menos importantes a nivel nacional pero crucial para el regional o local. "Los desequilibrios regionales de la inversión, junto con la expresión territorial de esos desequilibrios en rezago social, constituyen el mejor ejemplo de la existencia objetiva de las regiones. Estos desequilibrios no pueden ser corregidos por el mercado y exigen la presencia del Estado a través de políticas de desarrollo regional, acordes con la dinámica del mundo global" (Delgadillo, 2004: 20).

En un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.) en objetivos a lograr, en determinado tiempo, con metas claras, y actores claves conducidos, inducidos y coordinados por el sector público. Estos instrumentos legales son la guía para la acción pública dado que la implementación de las

políticas públicas tiene su repercusión directa e indirecta sobre la sociedad. Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (García, 2008).

La planeación no ocurre en un vacío, es evidente que se inscribe en un sistema social, no es voluntarista. En este sentido, existe una contradicción entre el esquema neoliberal, que se orienta principalmente a la operación por medio de los mecanismos de mercado, y el requerimiento fundamental de realizar acciones colectivas, que solamente se pueden dar de manera eficaz con la planeación participativa que es el elemento importante de la NGP. La democracia, un punto importante de todo este proceso de la NGP y del desarrollo regional, ha llevado que los funcionarios públicos comprendan que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. Este hecho ha complejizado la formulación de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisivos requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras ad hoc, que sean flexibles, adaptable y con alto dinamismo participativo (Ávalos, 1995).

La planeación para el desarrollo regional y endógeno requiere de la incorporación de las directrices propuestas de la OCDE a nivel nacional y de las de la CEPAL para lo endógeno, entre otras observaciones. Requiere a su vez, tomar con la seriedad merecida de lo que se dispone en la Constitución Mexicana en donde el municipio es el protagonista y responsable del desarrollo de su población. La planeación, no es solamente un conjunto de procesos, acciones y metas, es también la voluntad, la actitud, el liderazgo y la admisibilidad de quienes toman decisiones y tienen la facultad de modificar, cambiar la tradición por nuevas formas de pensar y hacer las tareas públicas con objeto de beneficiar a la ciudadanía con mayores y mejores niveles de desarrollo.

El municipio como orden de gobierno es el más cercano a los habitantes, donde la relación entre gobernantes y gobernados es más directa y estrecha; por

ello las acciones y o programas tienen un impacto directo en la población, por lo que es recomendable promover y organizar a la ciudadanía para lograr el bienestar colectivo (García López, 2002), dado que como menciona Olmedo (2002, 82), “el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad)”. García López (2002) también comparte la idea de que la participación social es un elemento indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de los municipios y que la participación de la ciudadanía en el trabajo comunitario tiene en México una tradición, ya que los habitantes se organizan para resolver problemas de tipo colectivo; por tanto, su papel es importante en la integración y operación de programas y acciones de gobierno.

Para Poom (2006) haciendo referencia a Merino (2003:8), es entendible que la mayoría de los estudios actuales sobre la vida municipal disertan sobre la revalorización de lo local y específicamente de cómo el municipio se ha convertido en una pieza básica en la conformación del orden federal. Para lo anterior, se requiere “implementar un sistema de planeación municipal que estimule y reconozca la necesidad de la participación social en el establecimiento de las prioridades, en la solución de los problemas municipales y en la ejecución de las acciones, abriendo espacios para que los representantes de las diferentes organizaciones sociales y privadas participen y se responsabilicen de la planeación para el desarrollo integral municipal. Según Poom (2006, 39), “las herramientas de la NGP han sido un nuevo mecanismo que se utiliza para enfrenar problemas como el bajo crecimiento económico y reducción de ingresos del sector público. En muchos países la NGP es entendida como innovaciones en el sector público que va desde el cuestionamiento de la centralización de las decisiones, recursos y materiales, hacia la descentralización de funciones, desde la forma tradicional hasta una nueva forma de diseñar las políticas y el uso y control de las cuentas públicas. Todo el conjunto de innovaciones de este sentido redunda en la gestión pública para el desarrollo regional.

México ha implementado políticas económicas y sociales que repercuten en la situación actual de desarrollo desequilibrado a nivel territorial. En los años 80 el apoyo de la federación sufre recortes por las crisis económicas financieras ocasionando el retiro de los subsidios a las cooperativas productivas que afectan el incipiente crecimiento de la economía de Quintana Roo. A partir de entonces, el apoyo federal se aboca a buscar actividades económicas que impliquen una entrada de recursos a nivel nacional. El turismo ocupa ese requisito, por lo que en lo posterior se promueve como política de Estado el fomento de esta actividad con la construcción de la infraestructura turística y la promoción de inversionistas extranjeros. Este proceso aún sigue en marcha, por lo que se puede observar el desequilibrio regional que, como sucedió a nivel nacional, las políticas de desarrollo regional producen en forma paralela, el desarrollo turístico urbanizado con infraestructura de primera, juntamente con un desarrollo lento y marginado de zonas aledañas cuyas actividades agrícolas, agropecuarias y forestales cuentan con poco apoyo. La inversión pública y privada, y las políticas públicas han privilegiado el turismo, creando un polo de desarrollo localizado en los municipios del norte, dejando al resto del estado de Quintana Roo con mínima oportunidad de obtención de ingresos suficientes para su crecimiento. El desarrollo desigual que se ha manifestado en el estado de Quintana Roo requiere de planeación y políticas regionales dado que el crecimiento del norte está sucediendo en detrimento de la calidad del ambiente, mientras que el centro y sur requieren de apoyo para potencializar su productividad endógena. Sólo si la política regional se expresa a nivel municipal se podrán abordar los problemas de crisis regional en que se encuentra Quintana Roo. El protagonismo económico del turismo en el norte debe equilibrarse entre los municipios para que en cada uno de ellos existan oportunidades de trabajo e ingresos suficientes para iniciar su propia dinámica.

Por Ley (artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo), el Estado cuenta con la Secretaría de Gobierno a quien le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: conducir y regular la política interior del Estado, consolidar los servicios jurídicos, observando las disposiciones constitucionales y legales aplicables e informando veraz y oportunamente al Titular del Poder Ejecutivo. La planeación lo realiza la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional a través del COPLADE y los COPLADEMUN. El COPLADE lleva a cabo la planeación a través de la elaboración de los Planes de Desarrollo Estatal, el cual comprende estrategias y acciones que se traducen en políticas públicas acompañadas de partidas presupuestales. El control y la evaluación de la misma están bajo la responsabilidad del COPLADE y se expresa a través de los informes de gobierno. Se observa que aún no existe una metodología establecida para llevar a cabo la planeación y la formulación de políticas públicas y sus correspondientes presupuestos que incorporen de manera efectiva la participación de la sociedad y la búsqueda del desarrollo endógeno y regional⁵.

Metodología para el estudio del desarrollo regional y la gestión pública

La presente investigación se propuso analizar la situación del desarrollo regional y la gestión pública en el estado de Quintana Roo, tomando a éste como el territorio donde se expresa el desarrollo, y el municipio donde éste se concreta. La situación del desarrollo regional se refiere al conjunto de: a) las características de integración territorial, y uso de sus recursos naturales, económicos y sociales para promover el desarrollo municipal, y b) acciones y medidas que emplea el Estado en promover el desarrollo municipal y el tipo de gestión pública que emplea. En este caso el municipio que sirvió de estudio de caso fue Othón P. Blanco.

⁵ Entrevista al Sr. Fausto Hernández, alto funcionario del COPLADE, Quintana Roo. 8 de agosto de 2008.

La gestión pública se estudió desde el enfoque de la NGP la cual se refiere a las acciones de gobierno que incorporan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia en el logro de su objetivo de desarrollar su espacio en donde gobierna, que en este caso es el municipio de Othón P. Blanco. La participación ciudadana se observó a través de la participación de los actores claves (AC) en el quehacer público, lo cual se refiere a la planeación del desarrollo y a la ejecución de sus planes de desarrollo.

La necesidad de analizar la situación actual y perspectiva del desarrollo regional del municipio de Othón P. Blanco según la percepción de los AC, desde un enfoque local/regional y en términos de la NGP, condujo a optar por un enfoque de análisis de múltiples criterios, en particular el modelo de la telaraña. Este enfoque se basa en un análisis sistémico, multivariable y multicriterio que permite la construcción de escenarios y la generación de estrategias, políticas y acciones para aproximarse a la imagen objetivo, que es el desarrollo local que promueve el desarrollo regional a través de la NGP. El modelo de telaraña es un recurso gráfico, similar a una telaraña (por algunos autores llamada también “amiba” o “diamante”), que permite capturar y sistematizar una problemática determinada mediante un conjunto de variables, dimensiones analíticas y criterios cualitativos/ordinales de calificación y evaluación, que facilita la construcción de escenarios con la información brindada por los AC.

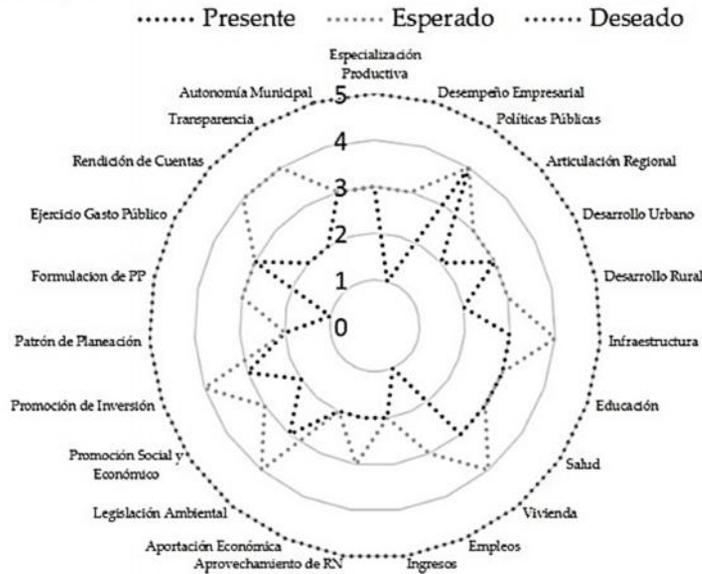
Una **dimensión** analítica es una construcción teórica y metodológica propia de un área específica de conocimiento que da cuenta de un rasgo particular de una totalidad compleja y diversa. La **variable** destaca una forma reducida y operativa de un concepto capaz de dar cuenta del desempeño de un rasgo específico del universo complejo de una dimensión. Por su parte, los **criterios** son categorías de calificación/evaluación diseñadas específicamente para el monitoreo del desempeño de las variables de ese universo. La selección de las dimensiones y las variables se fundamentó en el marco teórico y conceptual del estudio, mientras que la selección de los criterios de evaluación se basó en la escala de Likert (1932) utilizados para medir el grado con

que una persona expresa sus creencias, actitudes o sentimientos con respecto a un objeto o situación. Una escala clásica de Likert tiene 5 rangos, en los que se califica una situación con los siguientes criterios: totalmente de acuerdo; de acuerdo; ni de acuerdo ni en desacuerdo; en desacuerdo y; totalmente en desacuerdo. Cualquier adaptación que se haga a esta forma básica, se le conoce como “escala tipo Likert”. Para establecer los criterios de evaluación también se recurrió a la diferenciación semántica de Osgood, Suci y Tannenbaum (1957) que a partir de la lingüística tratan sobre la naturaleza y teoría del “significado” y presentan un método nuevo y objetivo para su medición, cuya aplicación ha sido muy útil para las encuestas de las ciencias sociales.

El diseño del modelo de telaraña quedó compuesto de un total de seis dimensiones analíticas: **1. Desarrollo económico regional, 2. Desarrollo regional espacial, 3. Desarrollo social, 4. Desarrollo sustentable, 5. Papel del Estado, y 6. Gestión pública.** En el diagrama, se aprecia las variables que en conjunto muestran el área de las dimensiones. El criterio de evaluación de mayor votación representa el punto fijado sobre la variable que permite el trazado de las respuestas para formar los distintos escenarios. Los criterios van de menor a mayor desempeño, por lo que los situados cercanos al núcleo son los de peor desempeño. La ilustración de los tres escenarios nos da la telaraña, lo cual nos permite estudiar las variables en el corto, mediano y largo plazo y ver en conjunto el desempeño comparativo entre variables.

El muestreo fue no estadístico considerando el perfil preponderantemente cualitativo del estudio, por lo que la selección de los 30 AC se procedió a través de la identificación y clasificación de los principales agentes del desarrollo regional, estando éstos integrados en el sector público, el sector privado y el sector social. El sector público se refiere a las instituciones gubernamentales a nivel municipal, estatal y federal. El sector privado incluye a las cámaras de comercio y servicios turísticos, de la industria y la construcción. El sector social constituye a organizaciones de la sociedad civil como campesinas, sindicatos, científicos,

Gráfica 1. Análisis Global del Desarrollo Regional y la Gestión Pública en Othón P. Blanco. Visión Global



Fuente: Elaboración propia con datos de entrevista realizada en el 2009-2010.

ambientalistas, artesanos e informantes claves individuales.

Problemas que obstaculizan el desarrollo regional equilibrado en Quintana Roo

El estudio arrojó la evaluación de las variables, pero lo más importante fueron las 3 razones principales ordenadas de mayor a menos que cada AC aportó como sustento a la evaluación de las variables emitidas. Además de graficar la telaraña, el estudio nos permitió conocer las causas de los problemas, de sus tendencias e, igualmente importante, las propuestas de acción pública y de políticas que podrían eliminar los obstáculos a la gestión pública del municipio para encaminarlo a su

desarrollo local y para el desarrollo regional de Quintana Roo.

De manera integral, podemos notar que en el escenario presente las variables de menor desempeño son: desempeño empresarial, empleos y formulación de políticas públicas. La causa del bajo desempeño empresarial fue atribuido a que la innovación empresarial no se ha introducido en la economía local por la falta de vinculación entre el sector público y el privado para impulsar el desarrollo debido a la poca importancia que el propio sector empresarial le otorga a la innovación y por la deficiente capacitación del personal administrativo en políticas empresariales. Esta situación se complementa con la ausencia de un programa público concreto que impulse la inversión privada en empresas y

la falta de programas para la expansión e innovación de empresas establecidas. Se acusa que la razón de lo anterior son las limitaciones políticas, institucionales y económicas que sufre el gobierno municipal al no contar con facultades para otorgar créditos y exenciones de impuestos, aunado a que tiene pocos recursos, lo que le da un limitado margen de maniobra para impulsar a las empresas con programas de apoyo o incentivos. Para agravar la situación, el sector público se mantiene hermético a la participación de los empresarios al hacer caso omiso de sus propuestas. A lo anterior se suma el fracaso de las incubadoras. La situación que vive el sector empresarial en la rama del comercio se agrava al desplazarse la actividad hacia el turismo favoreciéndolo con mayores y mejores créditos a nivel estatal.

Mientras que las tres problemáticas del empleo en Othón P. Blanco, primeramente se señaló el predominio de la absorción de la mano de obra por la burocracia donde los sueldos son bajos, no necesariamente emplea por perfiles y a profesionales. En segundo lugar se evidenció la poca diversificación de actividades económicas productivas dado que el comercio se conforma con prestar servicios al gobierno, el turismo no ha detonado y el campo permanece deprimido. Sin embargo se mencionó que tanto en el turismo como en el campo se requiere de profesionales para asistirlos en su despegue. En tercer lugar, se manifestó la ausencia de competitividad en la mano de obra, inducida por el tipo de demanda laboral que no busca perfiles ni competencias dado que se basa en influencia política. También se mencionó la falta de relevancia del empleo con la vocación productiva del municipio que los ACs señalaron como agrícola y turística. La relación del empleo con la educación y el nivel de la economía local se manifestó como un círculo acumulativo descendente (Myrdal,1968) al resumir la situación del empleo en causas y efectos que lleva a las empresas nuevas, que actualmente se introducen a la economía local, creando empleos de bajo perfil, propiciado por las instituciones de educación que egresan a alumnos de bajos perfiles, porque la economía local no aprovecha sus potencialidades endógenas.

En cuanto a la formulación de políticas públicas, los ACs señalaron dos problemáticas, el principal problema es la falta de interés, compromiso, y visión de las autoridades públicas locales para establecer mecanismos y esquemas para incluir las propuestas y demandas de la ciudadanía en las políticas públicas que impactan en el desarrollo local. Existe un problema generalizado de la formulación de políticas públicas que afecta de diversas medidas a los países de América Latina, y México no es la excepción (Stein et al., 2006). Es una propuesta viable, pero difícil, el tomar en cuenta las opiniones locales para construir de abajo hacia arriba las políticas públicas. En este sentido, los señalamientos de los ACs de Othón P. Blanco están acorde al sentir de los ciudadanos latinoamericanos. El segundo problema enfatizado es la falta de preparación de las autoridades

públicas, el recurso humano de la administración pública y de las organizaciones civiles sobre las metodologías aplicadas a la formulación de políticas públicas en economías y sociedades como las nuestras. Es aquí donde toma relevancia la vinculación del sector público con las Instituciones de Educación Superior y, no se puede dejar de mencionar, la pertinencia de cátedras y de investigaciones que se enfoquen en los problemas locales con el objeto de ser insumos valiosos para proponer políticas públicas relevantes al desarrollo endógeno, local y regional de los territorios.

Otras variables con desempeño desfavorable fueron: articulación regional, desarrollo rural, ingresos, aprovechamiento de recursos naturales, aportación económica de los recursos naturales, promoción social y económica, patrón de planeación, rendición de cuentas y transparencia.

En el escenario esperado, las variables que reportaron mayor avances son: desempeño empresarial, empleos, formulación de políticas públicas, rendición de cuentas y transparencia. Las variables de menor desempeño son ingresos, aportación económica de los recursos naturales y patrón de planeación. De manera global los ACs de Othón P Blanco señalaron la situación del ingreso en el escenario esperado poco alentador dado que vislumbran ausencia de políticas públicas que enfoquen su atención en la elevación de la rentabilidad de las actividades económicas por lo que no se dinamizará el crecimiento económico del municipio. La prevalencia de esta situación económica desfavorable en el campo y en la ciudad suprime el ingreso, lo que conduce a una población dependiente de los subsidios como complemento a los ingresos. También se añade el desincentivo, inducido por el nivel económico del municipio, en buscar la competitividad laboral y el emprendimiento. Un detalle importante que hay que mencionar es la dependencia de la sociedad en las decisiones de los tres niveles de gobierno, decisiones que se hacen desarticuladamente. Situación que debe corregirse para que la población, a nivel local, se beneficie. En este estudio se plantea que el desarrollo es responsabilidad del gobierno federal, y como tal, la planeación del desarrollo endógeno debe ser promovida

por él y ejecutada por el estatal y municipal, donde este último provee el diagnóstico y las propuestas desde abajo hacia arriba.

En cuanto a la aportación económica, los ACs detectaron la problemática de la incipiente capacitación de la población para mejorar su habilidad de organización para adquirir mayor conocimiento sobre el desarrollo sustentable y el aprovechamiento racional de los recursos en vías de mejorar los ingresos por la explotación y venta, no obstante que en esta actividad se encuentra una ventaja comparativa. Otra problemática que gradualmente se resuelve es la existencia de agrupaciones comunitarias que promueven programas de explotación y comercialización y que impulsa el establecimiento de políticas públicas y de apoyo financiero en esa dirección con beneficio en el incremento de los ingresos derivados de los recursos naturales.

Mientras que para el patrón de planeación, los ACs señalaron tres situaciones importantes. El primer obstáculo de la planeación participativa es el sistema de partido político que, en el caso de Othón P. Blanco es monolítico y que influye en la gestión pública al nivel de expulsar las propuestas hechas por el sector privado o por organizaciones civiles, e incluso por la ciudadanía durante las campañas políticas. En segundo lugar se señala el interés de las organizaciones en participar pero carecen de una masa crítica y de la falta de compromiso de la ciudadanía. En tercer lugar se indicó la lenta y gradual apertura de las autoridades públicas locales en impulsar la comunicación para atender demandas ciudadanas e introducir esquemas de planeación participativa con el apoyo y en vinculación con las Instituciones de Educación Superior.

Estas tres variables discutidas son las que favorecen el pobre desempeño de la gestión pública para el desarrollo endógeno en el municipio de Othón P. Blanco en el escenario esperado. De no revertir este desempeño, el desarrollo regional seguirá siendo desequilibrado en el estado. Se puede observar que las acusaciones van hacia una gestión pública tradicional que no incorpora los conceptos de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y transparencia que se practican

impulsadas desde la participación ciudadana. Conceptos que se traducen en prácticas que la NGP incorpora y que se está aplicando en muchas regiones de Europa, la India y China con resultados favorables para el desarrollo endógeno de las comunidades y que gradualmente va eliminando la marginación y la pobreza.

La superación del desarrollo regional en Quintana Roo

Roma (1998) nos define la política regional como el conjunto de medidas destinadas a combatir los desequilibrios interregionales o interterritoriales y a potenciar, en un sentido amplio, pero prevaleciendo, los aspectos económicos, el desarrollo de las regiones menos favorecidas o con problemas de atraso especialmente graves. La planeación, no es solamente un conjunto de procesos, acciones y metas, es también el resultado de la voluntad, la actitud, el liderazgo y la admisibilidad de quienes toman decisiones y tienen la facultad de modificar o cambiar la tradición por nuevas formas de pensar y hacer las tareas públicas con objeto de beneficiar a la ciudadanía con mayores y mejores niveles de desarrollo. Por consiguiente, la planeación económica se concatena con la implementación de políticas económicas dirigidas básicamente al desarrollo económico y a la corrección de los desequilibrios regionales. Esta implementación de políticas pasa por un proceso de formulación, que desde la perspectiva de desarrollo regional, deben incorporar las necesidades del desarrollo endógeno. Esto es así, porque cada región y microregión tiene necesidades particulares dado la dotación particular de sus capacidades productivas, por ende, solamente bajo un esquema específico y autónomo se podrá implementar planes, estrategias y acciones más acordes para el desarrollo local a partir de las potencialidades endógenas.

García (2002), enfatiza que la autonomía del municipio está en la facultad de dictarse sus propias normas en lo político, en lo administrativo y en lo financiero, siempre ajustado a lo que dispongan las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales. Asimismo Gil (2002) señala que existe un amplio consenso en que debe ampliarse el marco legal municipal (art. 115, 25, y

26 de la constitución, así como la legislación estatal) a fin de incorporar al mismo atribuciones que surgen de la diversidad municipal, para definir de manera clara las competencias de los gobiernos locales, del sector privado y del sector social en la promoción del desarrollo económico regional. Lo anterior se constituye en una oportunidad para incluir la participación ciudadana, el presupuesto participativo, la contraloría social, la autogestión y la cogestión en el quehacer público que busca el desarrollo local y endógeno juntamente con la ciudadanía para eliminar los desequilibrios regionales.

Una de las propuestas para superar los obstáculos del desarrollo regional en Quintana Roo es introducir la NGP para que la planeación, en el caso de los municipios y el estado, lo coordina el gobierno estatal pero operacionalizado por el municipal. El gobierno estatal debería fortalecerse con personal experta en planeación estratégica y regional, y el municipal con equipos de trabajo profesional para realizar trabajos sociales, encuestas, talleres participativos para capitalizar la cercanía con la sociedad y el conocimiento más particular del espacio en cuanto a sus potencialidades. Para iniciar la planeación de largo plazo para el municipio, se debe moviliza el aparato municipal para realizar la planeación en esta microrregión con una metodología participativa, sectorial, temática con el levantamiento de un diagnóstico y las formulaciones de propuestas. Por su parte, el gobierno estatal debería tomar esta información de los municipios y planear el desarrollo local de cada municipio, el desarrollo intermunicipales y el estatal. De esta manera se potencializaría la articulación entre municipios y entre sectores: integrar la agricultura de Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, lo forestal de Othón P. Blanco y José María Morelos, la ganadería de Othón P. Blanco, José María Morelos, la artesanía de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas con el turismo de Benito Juárez, Solidaridad, Tulum, Cozumel e Isla Mujeres. La autonomía se práctica en el proceso participativo de la planeación municipal para su desarrollo.

El papel del COPLADE y COPLADEMUN es un elemento de la gestión pública fundamental en la planeación para el desarrollo regional, pero su

metodología de planeación actual debe cambiar, eliminar la simulación, abrirse sin temor, sin timidez. Debe permitir la participación verdadera, dejar de hacerlo por cumplir, explotar sus posibilidades, conocer sus alcances, confiar en la gente, abandonar el temor a perder poder político de decisión. Una de las peticiones más importantes de los ACs fue el de despolitizar la administración pública y politizar a la sociedad.

El municipio no puede planear en cada periodo municipal. Por eso existen solamente acciones de corto plazo y la discontinuidad de los proyectos y programas. El estado planea a corto, mediano y a largo plazo para el desarrollo de los municipios, y en conjunto, para el propio estado. Los periodos municipales son para ejecutar la etapa de la planeación que le corresponde. El gobierno estatal podría solicitarle al municipal que realice, con su equipo de trabajo profesional, los seguimientos y controles de la planeación.

La NGP lleva a atacar las causas del desequilibrio regional y no sus consecuencias. Para lograr lo anterior también es necesario llevar a cabo políticas redistributivas del ingreso impulsando proyectos productivos que generen empleos bien remunerados con la finalidad de superar las políticas focalizadas de carácter asistencialistas que no resuelven de fondo el problema de la pobreza. Pobreza que en parte se debe a la poca utilización de las capacidades humanas y de las potencialidades de los recursos, lo cual requiere, según Gasca (2004: 81) “la redefinición de un “proyecto político” que promueva una amplia participación social en las decisiones, a fin de llevar a cabo las estrategias necesarias en aras de una organización socio-territorial más justa”.

Propuestas de políticas y acciones de la nueva gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo a partir del desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco, 2010.

Políticas y acciones	Características
Participación ciudadana	Se propone que sea organizada (grupos ciudadanos incluyendo

Políticas y acciones	Características
	ambientalistas) e institucionalizada y se le incorpore como consejo ciudadano en los procesos de formulación de políticas públicas y en el seguimiento de planes y programas; que se exprese a través de su incorporación en instituciones o asociaciones que vigile y controle responsablemente el funcionamiento de programas de interés social financiado por el sector público.
Formulación de políticas públicas para el campo	Se propone para fortalecer la gestión pública en atención adecuada al problema del sector primario a través de la elaboración de planes de desarrollo para el campo, dirigido a mejorar la producción, crear y promover esquemas adecuados de inversión, financiamiento y créditos, establecer infraestructura y servicios necesarios, articularlo con la industria y el turismo, integrarlo a la mercado urbano, difundir los programas entre los productores, implementar programas de capacitación y de asesorías y fortalecer las organizaciones.
Impulsar el desarrollo endógeno	Iniciar con la elaboración de un diagnóstico económico y productivo. Incorporar en la gestión pública la formulación de políticas para aprovechar las potencialidades productivas del municipio y fortalecer su crecimiento para el desarrollo integral del municipio a través de la atracción de inversiones pertinentes. Se propone realizar selección de proyectos de inversión acordes con las potencialidades endógenas.
Vinculación entre sectores	Necesario en la elaboración de planes, programas, proyectos y políticas públicas para el desarrollo integral del municipio. Fortalecer cámaras empresariales, organizaciones de productores rurales, sociedades civiles,

Políticas y acciones	Características
	instituciones de educación, organizaciones comunitarias para aportar información, propuestas y acciones a favor del desarrollo
Formación y capacitación del personal de la administración pública, incluyendo funcionarios	Necesario para transitar a una nueva gestión pública con la incorporación de planes, programas y proyectos para el desarrollo endógeno y regional; para eficientar la atención a las necesidades productivas en los sectores económicos; para practicar la transparencia y rendición de cuentas; para incorporar la participación ciudadana separada de la política partidista en los procesos de gestión pública.
Fomentar la actividad empresarial	Incorporar la eficiencia y la eficacia dentro de la administración pública para optimizar el presupuesto destinado a proyectos de desarrollo. Promover la mentalidad empresarial entre los estudiantes. Impulsar la iniciativa empresarial con incentivos fiscales a la inversión, a la competitividad y para la capacitación. Solucionar los problemas y limitaciones que impiden la consolidación de las PYMES.
Buscar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública	Se requiere la preparación del personal administrativo. Incorporar medidas de desempeño para fortalecer la formulación e implementación de las políticas públicas. Necesario para optimizar el presupuesto público y obtener resultados concretos de programas y proyectos. Eliminar el asistencialismo.

Fuente: Elaboración propia con base a las opiniones de los actores claves del municipio de Othón P. Blanco.

Las 30 ACs de Othón P. Blanco en primer lugar solicitaron dos aspectos: la participación ciudadana y políticas públicas para el campo. Recalaron la necesidad de un enfoque hacia el desarrollo endógeno para aprovechar las condiciones sociales, económicas y

ambientales de los recursos del municipio. La eficiencia y la eficacia fueron los requisitos más clamados para aprovechar los programas y proyectos con financiamiento dirigidos a atender situaciones de rezago, como es el caso del campo. Los aspectos de la vinculación, la capacitación y la formulación de políticas públicas se integraron en la petición general de una NGP para el desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco y en extensión, para el desarrollo regional de Quintana Roo.

Es notorio que la planeación y la formulación de políticas públicas conducentes al desarrollo regional requieren de la participación activa, incluso protagónica del gobierno. El gobierno municipal es el idóneo para iniciar los cambios necesarios de descentralización de las decisiones, haciéndolas más apegadas a su realidad local, más autónomas. La toma de decisiones a nivel local implica cambios en la estructura de gobierno y en la sociedad. Vimos que junto con el gobierno municipal, la sociedad es el otro actor importante para llevar a la gestión pública hacia el desarrollo regional equilibrado, a través de su participación en la toma de decisiones que impactan su crecimiento y desarrollo para terminar con la marginación.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (1999). Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Propiedad Intelectual N°. 117.452. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Álvarez, E. y Castro S., Ó. (2000). Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la reforma municipal en México. Cuadernos de Debate. México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C.
- Ávalos A, R. (1995). Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva en Los Nuevos Paradigmas de la Gestión: Los Problemas de la Administración Pública y sus efectos en la Sociedad. *Revista Gestión y Estrategia*. 8. julio a diciembre.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (2006). *La Política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2006*. México: BID/Planeta.
- Cabrero Mendoza, E. (2006). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Delgadillo Macías, J. (2004). Desarrollo regional y nueva función del Estado en la Globalización del territorio. Delgadillo Macías, J. (Coordinador). *Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- García García, L. E. (2002). Temas de Discusión. El Diseño Constitucional del Municipio en México. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales*.
- García López, J. (2002). Modernización y Eficiencia en la Prestación de Servicios Públicos. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales*.
- García Palacios, O. A. (2008). Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político. Recuperado de <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>.
- Gasca Z, J. (2004). Desmitificando el desarrollo regional. Alcances y límites de los programas regionales estratégicos en el actual sexenio. Delgadillo Macías, J. (Coordinador). *Planeación Territorial, Políticas Públicas y Desarrollo Regional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro Regional de Investigaciones Interdisciplinarias.
- Gil Corrales, M. Á. (2002) Gestión Ambiental Municipal. Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales*.
- Gobierno del Estado. *Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo*.
- Hirschman A. O. (1981). *La estrategia del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Likert, R. (1932). A Technique for the Measurement of Attitudes. *Archives of Psychology*.
- Myrdal, G. (1968). *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnel, G. (1999). Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas. Tokman V.E. y O'Donnel, G. *Pobreza y Desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*. Argentina: Paidós.
- Olmedo Carranza, R. (2002). Participación Ciudadana y Gobernabilidad Municipal. en Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. y Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Memoria. Foro Institucional Para el Fortalecimiento de los Gobiernos y la Modernización de las Administraciones Públicas Municipales*.
- Osgood, C.E., Suci, G.J., and Tannenbaum, P.H. (1957). *The measurement of meaning*. USA: University of Illinois Press.
- Poom Medina, J. (2006). La Revolución Silenciosa en la Gestión Pública Local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000 – 2004. Premio INAP 2006. INAP.
- Roma Pujadas, J. F. (1998). *Ordenación y Planificación Territorial*. España : Síntesis.
- Stiglitz, J. E. (2006) *Making Globalization Work*. USA: Norton.

LA INSERCIÓN DEL LICENCIADO EN CONTADURÍA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL CARMEN EN EL DESARROLLO EMPRESARIAL DE CIUDAD DEL CARMEN, CAMPECHE.

Guadalupe Calderón Gómez y Celestina López Robles.

Introducción

El presente estudio de mercado laboral ofrece una nueva perspectiva en el análisis del proceso de inserción laboral de los egresados de la licenciatura en contaduría de la Facultad de Ciencias Económicas Administrativas (FCEA) de la UNACAR, así como de los requerimientos que las empresas le demandan, en cuanto a formación y competencias de sus egresados. Asimismo, de cómo se benefician los egresados del desarrollo empresarial generado en los últimos treinta años en la localidad.

Este estudio enmarca la importancia que la FCEA le ofrece a los egresados de licenciatura en contaduría, formados en programas de calidad (nivel uno de CIESS). Así, como los mecanismos de vinculación que han aplicado para insertar a sus egresados en el desarrollo empresarial de Ciudad del Carmen, Campeche. Zona petrolera de mayor importancia económica de la entidad y de México. En cuyas actividades extractivas se demandan diversos servicios y recurso humano especializado. Los cuales provienen de diferentes estados de la república o de otros países. Escenario que permite visualizar las acciones de la UNACAR ante el reto competitivo de la globalización.

Educación Superior y Globalización.

En el marco de la globalización cobra relevancia conceptual lo que se denomina las sociedades del conocimiento, caracterizada por la existencia de una colectividad competitiva, el desarrollo del capital humano, la producción y difusión del conocimiento, los procesos de investigación y aprendizaje vinculado a la experiencia y la revolución tecnológica. En estas sociedades interactúan una serie de actores entre los cuales las Instituciones de Educación Superior (IES) y las empresas resultan fundamentales como dinamizadores de estas sociedades y cobran presencia en la medida que exista una fuerte vinculación en dos dimensiones; a) la articulación entre los perfiles de formación profesional y las necesidades presentes y futuras del mercado de trabajo, y b) las coincidencias entre las actividades de investigación científica y tecnológica que desarrollan las IES con las necesidades de los ámbitos productivos (Casas y Valenti, 2000).

La pertinencia social es uno de los principales retos a los que se enfrenta la Universidad, las demandas de agentes externos como el sector social y productivo exigen a las IES servicios educativos de calidad que proporcionen a sus egresados una formación integral, basada en sólidos valores y conocimientos generales, disciplinares y tecnológicos.

México en los últimos treinta años ha pasado por una reestructuración económica, como consecuencia de la apertura comercial y la inversión extranjera en el país. La cual empezó a despuntar con el establecimiento del *Tratado de Libre Comercio* con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994, abriendo la competencia a nivel internacional.

A partir de los anteriores sucesos el mercado laboral mexicano presentó cambios importantes. El sector manufacturero y agrícola redujo su capacidad para crear nuevos empleos, presentando un incremento continuo el sector de servicios (García Montalvo J, 2001). Lo que provocó que la salarización de la fuerza de trabajo frenara su curso, detonando una especialización

económica regional. En la que se empieza a observar la participación de las mujeres y el incremento del empleo precario (Estrella y Ponce, 2006).

Para atender las demandas del sistema productivo, las instituciones de educación superior (IES) centraron su atención en los niveles ocupacionales para estructurar la articulación laboral con su correspondiente calificación, siendo el referente para la creación de nuevos programas educativos y modalidades de educación superior.

Sin embargo, las IES de México no han respondido en forma pertinente a las demandas cambiantes del mercado laboral (ML). Porque los programas educativos los ofertan en forma similar por todo el país, sin tomar en cuenta la vocación productiva de las regiones y la competencia internacional que prevalece (Muñoz y García, 2000). Lo que genera resultados negativos que favorecen el desempleo, subempleo, pobreza y el comercio informal.

No obstante, la Conferencia Mundial sobre Educación Superior (UNESCO, 1998^a) afirma que “la educación superior ha dado sobradas pruebas de su viabilidad a lo largo de los siglos y de su capacidad para transformarse, detonando el cambio y el progreso de la sociedad. Dado el alcance y el ritmo de las transformaciones, la sociedad cada vez tiende a fundarse más en el conocimiento. Razón que fundamenta que en la actualidad la educación superior y la investigación sean parte principal del desarrollo sociocultural, económico, sustentabilidad ecológica de los individuos, comunidades y regiones”.

Por tanto, el conocimiento generado desde la universidad es prioritario para enfrentar el reto competitivo del actual proceso de globalización. Para ello, es indispensable “lograr una mejor integración entre los programas de educación superior, los de ciencia y tecnología, tanto en investigación como en transferencia de conocimientos”. Lo cual requiere de una reorganización de la estructura académica y de investigación científica en todas las áreas y niveles, para disminuir la parcelación, la disciplinaria y la fractura del conocimiento que actualmente existe en éstas (Revista Asuntos, 1999: 183).

Lo anterior no deja dudas de la importancia de la educación superior en la transformación de las comunidades y regiones. Sin embargo, la magnitud y profundidad del impacto de la academia y la investigación dependerán en gran medida del desempeño de las entidades universitarias.

Educación y empleo.

Desde los reformadores ilustrados del siglo XVIII hasta nuestros días no han dejado de elaborarse argumentos que tratan de conectar el producto de la educación con el proceso económico, el aumento de la productividad, la mejora individual y colectiva de las condiciones de vida, por un lado, y con la reproducción de las relaciones de producción, los valores culturales e ideológicos, la integración de clases y la mecánica de la selección social por otro.

Para la vinculación de la educación y la producción se han desarrollado modelos que desde diferentes perspectivas tratan de explicar la importancia de la educación superior en la calidad de los servicios y en el progreso social y nacional. Entre estos se encuentran: 1) El modelo tecno-democrático, de orientación funcionalista, 2) El modelo de correspondencia, básicamente radical o neomarxista, 3) el modelo de credencialismo, de tradición weberiana (Medina, 1979).

El modelo de *orientación funcionalista* de evolución tecnocrática de las sociedades, se fundamenta en las siguientes premisas, a) que las posiciones ocupacionales requieren específicas actuaciones calificadas, b) que dichas posiciones deben ser ocupadas por personas que tengan una capacidad natural o la hayan adquirido por educación. A partir de esta ideología, el nivel de calificación para las ocupaciones industriales de la sociedad crece con una tendencia paralela a la disminución de los trabajos de bajo nivel. Debido a que las actividades reclaman mayor nivel de especialización, favoreciendo el aumento de la población que desea estudiar en las instituciones educativas. Debido a que la inversión en la educación es fuerte, el estudiante espera al egresar ser recompensado con importantes satisfacciones en el futuro (Millot, 1983). En síntesis, este

modelo pretende a través de la educación disminuir la desigualdad y fomentar mejores condiciones de vida en los profesionistas.

El *modelo de correspondencia*, contrariamente al tecnodemocrático, reproduce las desigualdades de clases, socializa en toda la población los valores dominantes y forma a los trabajadores no tanto técnica, sino psicológicamente para cumplir disciplinadamente sus funciones productivas subordinadas en el centro de trabajo (Labrecque, 1978). En este sentido, las teorías radicales sostienen que la educación formal se propagó con el fin de resolver problemas de control social, generados por el industrialismo y la urbanización. Que inculcaron a los estudiantes rasgos no cognitivos; como la obediencia, la disciplina y el respeto a la autoridad. En vez de proporcionarles calificaciones integrales que les permitieran entender el proceso global del trabajo. Para facilitarles una mayor igualdad, movilidad y democracia (Ibíd.: 25).

En síntesis, la función principal del sistema educativo bajo este enfoque es socializar a los estudiantes en el *status* socioeconómico de sus padres y perpetuar la clase dominante.

En tanto el credencialismo establece una relación artificial entre la educación y el trabajo. Dependencia que pocos planificadores de la educación se limitan a reconocer. Los títulos y las credenciales (competencias) legitiman los conocimientos adquiridos por los profesionistas. Aunque muchos de los estudiantes se formen ajenos a los escenarios laborales. No obstante, los empleadores prefieren contratar a los profesionistas con mayores estudios y egresados de universidades de marcas (prestigiadas), discriminando aquellos que no tienen las suficientes credenciales para aspirar a los puestos que ofertan.

En la actualidad los empleadores le están dando mucha importancia a la educación formal. Así, se tiene que la industria valora mucho los títulos universitarios, no porque esté convencida que los años de escolaridad les hayan dado al trabajador la madurez y competencia técnica, sino porque les provee un criterio para discriminar a los que tienen menos estudios o provienen de universidades de masas (Gordon, 1972). Desde este

enfoque la perspectiva económica de los trabajadores se centra en el etiquetaje de los individuos, en los costos y beneficios de ese etiquetaje y en las instituciones educativas de donde provienen.

Según Collins (1979) el prestigio conferido por los títulos y credenciales constituye una lucha competitiva por acceder a *status* superiores, lucha en la que los individuos titulados se comprometen en el trabajo *político, manipulando y controlando. Es por esto, que la necesidad de obtener títulos para la obtención de trabajo o para escalar a otros de mayor jerarquía, hace que individuos deshonestos opten por la titulación apócrifa. Situación que ha generado la proliferación de universidades particulares que al cobijo de relaciones políticas se han enriquecido con la titulación rápida de profesionistas.*

La acreditación de los programas educativos

Los procesos de acreditación en el ámbito internacional están interrelacionados con el proceso de globalización, tema principal de las conferencias internacionales que tratan el papel fundamental de la educación superior en el contexto del desarrollo. López (2006) señala que los conceptos interrelacionados de evaluación, calidad, garantía de la calidad y la acreditación han cambiado en función de la ponderación de la calidad, el aseguramiento y la acreditación. Así como de la perspectiva de desarrollo de los países.

Desde 1995 en la Declaración sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, se enfatizó en la necesidad de mejorar la calidad de la educación en todos los niveles como uno de los retos del siglo XXI; transformar en agentes de cambio a los profesores y estudiantes a través del fomento de la investigación y su contribución al desarrollo de las políticas estatales, entre otros (UDUAL, 2008).

La Declaración de Dakar, África 1997, señalaba la necesidad que los estados miembros establecieran mecanismos para evaluar la calidad de las instituciones de educación superior creando estructuras adecuadas para evaluar y controlar la calidad de su formación profesional. Sin embargo, en la Declaración sobre la Educación Superior en Asia y el Pacífico (Tokio, 1997), la

calidad se consideró, como un concepto multidimensional y no como un conjunto de criterios estandarizados aplicables a todos los países. Dada la necesidad de evaluar a las instituciones, específicamente; enseñanza, investigación personal, estudiantes, infraestructura y entorno académico. Por lo anterior, la UNESCO (1998) considera que tanto la evaluación interna como la externa son componentes cruciales de la calidad.

Por tanto, el concepto de rendición de cuentas está estrechamente ligado al de calidad. Según este plan de acción los países deben introducir métodos que garanticen la calidad tanto en el ámbito institucional como en el sistémico. Entre los que pueden figurar la acreditación, las auditorías académicas y las evaluaciones institucionales (Van Ginkel, Hans y Rodríguez. M.A).

Por lo anterior, en el Foro Regional Europeo (Palermo, 1997) se habló de cimentar una cultura de calidad en todos los países, dado el aumento de la demanda y la democratización de la educación superior. Por esto, la necesidad de compartir buenas prácticas y garantizar los criterios estandarizados de la calidad académica a través de construcción de instrumentos para asegurar la calidad a nivel internacional (Global University Network for Innovation, 2006).

En el marco de la calidad educativa existen factores de interés que configuran el espacio de la acreditación en el ámbito internacional como: a) el acceso y la movilidad estudiantil, b) la transparencia y rendición de cuentas sobre la calidad, c) el papel del mercado en la educación superior, d) la necesidad de respaldar la confianza en la educación superior, y e) garantizar que la educación superior en un entorno internacional esté al servicio del bien público. En este contexto los actores principales del espacio de acreditación internacional son: los organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, OMC, UNESCO), los gobiernos nacionales y sus políticas educativas, las asociaciones profesionales, colegios y cuerpos colegiados, los organismos de acreditación y de garantía de la calidad, las asociaciones multinacionales, estudiantiles, académicas laborales.

Por tanto, para acreditar la calidad educativa en cualquier área de la educación superior, se tiene que pensar de manera global, aunque para actuar en ámbitos locales (países), se deben de considerar las características particulares, institucionales, nacionales y regionales a la hora de diseñar el tipo y los criterios de acreditación (Hooper, 2006).

Marco contextual.

La Universidad Autónoma del Carmen es una de las dos IES que pertenecen al estado de Campeche. Se ubica en Ciudad del Carmen, cabecera municipal del municipio del Carmen, Isla que se encuentra dentro del Área Natural Protegida “La Laguna de Término”, presentando riquezas ecológicas y de minerías.

Con el descubrimiento de hidrocarburos en el Golfo de México a finales de los 70, da inicio la explotación petrolera en la Sonda de Campeche, Zona marina donde se encuentran instaladas las plataformas petroleras. Lugar que corresponde a la Región Marina Noroeste de PEMEX.

A partir de los años 80, Carmen se perfila como polo de desarrollo del país. Porque en ésta se instalan la mayor parte de oficinas administrativas y empresas de servicios de Petróleos Mexicanos.

A causa de la actividad petrolera y el crecimiento demográfico de su población Ciudad del Carmen destaca a nivel nacional en la creación de negocios, llegada de franquicias de restaurantes, hoteles, papelerías, ropa, etc. Asimismo, de constructoras, refaccionarias, muebles de oficina y en general. Crecimiento empresarial que obedece a la actividad petrolera, conformando en la actualidad el mercado de trabajo local.

Se define al mercado de trabajo como el lugar físico o virtual donde confluyen tanto oferentes como demandantes de empleo. Siendo los oferentes los profesionistas que buscan empleo y los demandantes los empleadores, sean éstos empresas, instituciones, organizaciones, asociaciones, entre otras (Hernández, 2002). En síntesis dentro del mercado de trabajo, se le denomina trabajador a todo aquel que ofrece sus

servicios y empleador al que demanda los servicios. Bajo esta perspectiva en 1997 la Dirección General de Educación Superior (DGES) estableció los primeros “Lineamientos Generales para desarrollar estudios de Mercado de mano de obra calificada”, implementados en 24 planteles, obteniendo de cada uno análisis y conclusiones que permitieron en su momento verificar la pertinencia y factibilidad de las carreras. Sin lugar a dudas, dicha experiencia constituye un referente importante para la presente reestructuración, ya que cimentó las bases sobre la importancia y beneficios que representa la opinión de los empleadores en las evaluaciones y modificaciones curriculares. En 2003 se establecieron los “Lineamientos Generales para Realizar Estudios de Mercado” definiéndolo como la estrategia diagnóstica y evaluativa que permite conocer las percepciones de los empleadores respecto al desempeño de sus egresado e identificar los requerimientos socio-laborales (conocimientos generales, disciplinares y tecnológicos, valores, actitudes, destrezas y habilidades) indispensables para su contratación. Dicho esquema impulsó formalmente una mayor vinculación entre las dependencias de educación superior y el sector productivo. La revisión de los perfiles de la carrera de Licenciado en Contaduría (LC) a nivel nacional y de la UNACAR permite señalar que el LC cubre las necesidades sociales de toda entidad económica, al registrar, evaluar y determinar la situación financiera de esa entidad. Está capacitado para captar, organizar, analizar y presentar la información, lo que le permite la toma de decisiones. Además, el hecho de planear, organizar y controlar el origen y la aplicación de los recursos, lo sitúa en el campo de la administración financiera. Sus competencias le permiten emplearse como profesional autónomo, en el sector público y privado. De acuerdo con los datos de INEGI (2007) las carreras con mayor número de profesionistas ocupados son la administración, la contaduría, las finanzas y el derecho. Estadísticas que colocan al Licenciado en Contaduría entre las profesiones con mayores oportunidades de empleo en el país. Sin embargo, el desempleo y el subempleo que presentan en general las carreras universitarias preocupa, no solo a los

profesionistas, sino también al gobierno y a las instituciones de educación superior (IES) públicas. Por esto, se han emprendido acciones para solucionar la falta de empleo. El gobierno mexicano ha establecido programas de becas para apoyar a los estudiantes en la transición de la universidad al mercado laboral, así como ofertar nuevas carreras acordes al desarrollo local, regional y nacional.

Metodología de la investigación

Este documento es el resultado de una investigación descriptiva, cuyo diagnóstico refleja la situación laboral de los egresados de la licenciatura en Contaduría de la FCEA- UNACAR.

Cabe mencionar que este trabajo forma parte del proyecto: Mercado de Trabajo de los Licenciados en Contaduría de la FCEA de la UNACAR. Un análisis desde la visión de desarrollo regional. El cual ofrecerá información que permitirá comprender la situación de los licenciados en contaduría dentro del desarrollo empresarial local.

La unidad de análisis está representada por los *egresados de la licenciatura en contaduría* de las generaciones 2010, 2011, 2012. La población se identificó a partir de la base de datos proporcionada por la dirección de la facultad. Para conformar la muestra se tomaron los egresados que tuvieran los datos que permitieran su ubicación rápida. El resultado de lo criterios de inclusión conformaron un tamaño de muestra de 44 egresados, representando en el 50por ciento de la población (Cuadro No.1).

Cuadro No. 1 Generación de Licenciados en Contaduría de la FCEA-UNACAR		
Generación	Población	Muestra
2010	15	8
2011	39	19
2012	33	17
Total	87	44

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR.

Para recabar la información se diseñó un instrumento que se construyó a partir de la revisión de cuestionarios de seguimientos de egresados de instituciones como; ANUIES, UNAM, UNACAR (sabueso), etc. El cuestionario se elaboró con 39 preguntas abiertas y cerradas, dirigidas a conocer: a) las características demográficas de los egresados, b) Situación de titulación, c) situación de empleo, d) tiempo que tardan para emplearse después de su egreso, e) lugares donde están empleados, f) actividades que desempeñan, g) motivos por los que no se emplean, h) exigencias del mercado laboral y i) contenidos a mejorar en el plan de estudio. Los cuestionarios se aplicaron en la modalidad de entrevista estructurada, Los sujetos de estudio se contactaron por teléfono, en sus lugares de trabajo o domicilio. Para el análisis de la información se utilizó el paquete estadístico SPSS, permitiendo elaborar la base de datos y construir los cuadros de acuerdo con los objetivos de la investigación.

Resultados

Características demográficas de los egresados.

Las generaciones en estudio presentan una frecuencia alta de mujeres en comparación a los hombres, siendo la generación del 2011 la de mayor significancia (Cuadro No.2). De igual forma sus edades se ubican en los rangos de 22–27 años, son profesionistas jóvenes. Con grandes oportunidades para insertarse en el mercado laboral local, regional y nacional (Cuadro No. 3).

Generación	Población			
	Hombres		Mujeres	
2010	2	25%	6	75%
2011	4	21%	15	79%
2012	4	23%	13	77%
Total	10	23%	34	77%

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR

Edad	Generaciones			Total
	2010	2011	2012	
22-24	2	7	9	18
25-27	5	7	6	18
28 - más	1	5	2	8
Total	8	19	17	44

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR.

Situación de titulación

Se identifica que solo el 61.3 por ciento de los egresados está titulados y el 38.7 por ciento no lo están. Lo cual favorece el subempleo y el desempleo, dadas a las exigencias del mercado laboral industrial (Cuadro No.4), que exige como principal requisito de contratación, la titulación. Situación que pone en desventaja competitiva a los egresados de la FCEA que no cumplen con este requisito.

Generación	Titulación		Total
	Si	NO	
2010	87.5%	12.5%	8
2011	52.6%	47.4%	19
2012	59%	41%	17
Total	61.3%	38.7%	44

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR.

Situación de empleo.

Hasta el momento de la entrevista el 86 por ciento de los egresados se encontraban empleados (Cuadro No 5), aunque un 16 por ciento no tiene empleo. Porque los tiempos para conseguir trabajo varían entre estos; de 1-6 meses para el 64.3 por ciento de los egresados, y para los menos favorecidos el período de tiempo varía en 1-3

años (Cuadro No. 6). Situación que impacta en el aumento del desempleo de universitarios en la entidad.

Generación	Muestra	Empleados	
2010	8	7	87.5%
2011	19	16	84%
2012	17	15	88%
Total	44	38	86%

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR

Actividades que realizan y empresas donde se ubican.

Las actividades que realizan los licenciados en contaduría en sus lugares de trabajo son: auxiliares contables (50 por ciento), asistentes administrativos (32 por ciento), despacho contable propio o empleado de despacho (14 por ciento) y contador general (4 por ciento) (Cuadro No.7). Los egresados de la FCEA se encuentran insertos en empresas de servicios, empresas industriales, despachos contables y empresas propias (4 por ciento).

Tiempo para emplearse	Frecuencia	%
1-6 meses	28	64.3
1 -3 años	16	35.7
Total	44	100

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR.

Actividades que desempeñan	Frecuencia	Empresas	%
Auxiliar contable	19	Empresas de servicio	50%
Empleados o despacho propio	5	Despacho propio y empleados	14%
Asistente administrativo	12	Empresas petroleras	32%
Contador General	2	Empresas propias	4%
Total	38		100%

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR

Motivos por lo que no se emplean

Entre los motivos que perciben para no emplearse se encuentran (Cuadro no. 8): *Porque no dominan el idioma inglés* (35 por ciento). *Por no tener experiencia* (25 por ciento), *Porque le dan oportunidad a egresados de otras universidades* (20 por ciento) y algunos expresaron que *no tuvieron problemas* (20 por ciento).

Motivos	Frecuencia	
Porque no dominan el idioma inglés	15	35%
Porque no tienen experiencia	11	25%
Le dan oportunidades a egresados de otras universidades	9	20%
No tuvieron problemas	9	20%
Total	44	100%

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR.

Exigencias del mercado laboral

Las empresas petroleras representan el mercado competitivo de mayor importancia nacional e internacional, ya que en este mercado se encuentran demandantes que solicitan recurso humano altamente especializado y que dominen el idioma inglés como requisito de contratación. Es por esto, que los egresados perciben muy fuerte las exigencias para emplearse como: Aprobar la entrevista de trabajo (32 por ciento), tener experiencia (32 por ciento), estar titulados (25 por ciento) y, hablar inglés (11 por ciento) (Cuadro No.9). Exigencias que no todos los egresados cumplen debido a que existe una proporción importante que no tienen título (38.7 por ciento) (Cuadro No.4).

Propuestas para mejorar los planes de la carrera.

Los egresados consideran que sus planes de estudios tienen debilidades en algunos aspectos que los limitan en la obtención de empleo, favoreciendo para que se

empleen en actividades ajenas a su profesión o realicen actividades de baja remuneración, afectando fuertemente su calidad de vida.

Cuadro No.9. Requisitos de mayor demanda de las empresas para la contratación		
Requisitos de mayor demanda en las empresas	Frecuencia	
Tener experiencia en el puesto	14	32%
Estar titulado	11	25%
Hablar inglés	5	11%
Aprobar una entrevista de trabajo	14	32%
Total	44	100

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR.

Por lo anterior, los egresados proponen para actualizar los Planes de estudio de la carrera (Cuadro No. 10). Implantar prácticas profesionales (50 por ciento). Actualizar la metodología de los procesos contables (20 por ciento) y contenidos teóricos (15 por ciento), así como los contenidos de investigación (5 por ciento), mayor exigencias de inglés (5 por ciento) y aprendizaje de otros idiomas (5 por ciento).

Cuadro No.10. Propuestas para mejorar el plan de estudio		
Actualizar el plan de estudio	Frecuencias	
Los contenidos teóricos	7	15%
Metodología de procesos contables	9	20%
Contenidos de investigación	2	5%
Implantar prácticas profesionales	22	50%
Mayor exigencia del inglés	2	5%
Aprendizaje de otras lenguas extranjeras.	2	5%
Total	44	100

Fuente: base de datos de la dirección de la FCEA-UNACAR

Consideraciones finales

La relación educación-empleo está determinada por estructuras sociales y políticas, situadas en espacios

geográficos específicos, donde mercado local e internacional se convierten en uno de los indicadores más importantes en la orientación de las demandas hacia la educación superior. En este sentido Díaz (2000) señala que el “adecuado funcionamiento del sistema educativo se refleja en la preparación puntual de sus egresados, de acuerdo con las exigencias de cada puesto en el mercado de trabajo”.

Por esto, la necesidad que el mercado local guíe la pertinencia de las IES y así responder a las demandas de profesionales calificados que contribuyan al desarrollo del aparato productivo. Sin embargo, los resultados preliminares de este estudio, muestran el impacto negativo de las políticas de modernización del desarrollo industrial sobre el mercado de trabajo de los licenciados en contaduría de las generaciones en estudio (2010, 2011, 2012) de la FCEA

Las condiciones de trabajo que reflejan los egresados, es el resultado por una parte, de la limitada vinculación que tiene la Institución con los sectores productivos y sociales de la localidad. Que no permite que los profesionistas desde su formación realicen prácticas en las empresas del entorno. Oportunidades que son aprovechadas por estudiantes de otras instituciones de la entidad o de estados vecinos.

Al no contar la facultad con convenios para realizar servicio social en instituciones, favorece para que dichos servicios lo realicen los estudiantes en la misma facultad. Con docentes, que los utilizan para realizar actividades de docencia o gestiones administrativas, que les dejan muy poca experiencia en su área de formación.

La modernización de los procesos contables es necesaria para el desarrollo de capacidades en el licenciado en contaduría. No obstante, la formación que reciben en aulas, sigue siendo tradicional. Por esto, algunos egresados proponen mejorar el plan de estudio, actualizando las metodologías de los procesos contables. El mundo de los negocios es dinámico, cambios que son acordes a las tecnologías modernas y a las nuevas demandas de información. Que obedecen en este caso, a cambios sociales, culturales y económicos, desarrollados por la modernización que trajo consigo el desarrollo industrial en el municipio del Carmen.

Lo anterior, pone de manifiesto el nuevo rumbo que toma la contabilidad y el profesional contable, generado por el crecimiento que en los últimos diez años han presentado las empresas de servicios en la localidad. En las cuales la contabilidad es un proceso importante, dada su naturaleza para informar los movimientos económicos, la productividad y el posicionamiento de las empresas en los ambientes competitivos.

En consecuencia, si se toma en cuenta que el programa educativo no exige prácticas profesionales, que existe una proporción importantes de egresados que realizan actividades poco relacionadas con su profesión (32 por ciento) y que tardan algunos estudiantes hasta tres años para emplearse (36 por ciento). Se concluye que la debilidad en la inserción de los licenciados en contabilidad de la FCEA en el mercado del entorno, es crítica. Porque se benefician muy poco de las oportunidades de empleo.

Por lo anterior, la FCEA-UNACAR tendrá que buscar y desarrollar nuevos mecanismos para estar a la vanguardia tecnológica y de conocimientos, ofreciendo una currícula de contabilidad actualizada, así como mayor exigencia en su modelo educativo Acalán. Desde esta perspectiva, los foros de empleadores y la investigación de las condiciones laborales del Licenciado en Contabilidad deben ser una prioridad para la evaluación de la oferta educativa.

Sugerencias

- Incrementar las oportunidades de empleo en el mercado laboral, a través de la vinculación de los programas de la FCEA y del conocimiento del mercado laboral.
- Crear una bolsa de trabajo en la facultad
- Ofrecer educación continua que permita que los egresados se actualicen periódicamente y se puedan adaptar a las necesidades del mercado.
- Incorporar a los estudiantes en espacios reales donde apliquen los conocimientos técnico-prácticos adquiridos durante su formación, a través del servicio social universitario o mediante prácticas profesionales.

- Determinar los perfiles profesionales que los egresados deben adquirir al culminar la formación profesional, para su incorporación efectiva al campo laboral.

Bibliografía.

- ANUIES (2008). "Elementos necesarios en el estudio de la oferta y la demanda de educación superior". Textos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México. Disponible en: <http://www.anui.es.mx>.
- Casas R. y Valenti G. (2000). Introducción. Casas, R. y Valenti, G. (coords.), *Dos ejes en la vinculación de las universidades*. México: IISUNAMUAM.
- Díaz Barriga, A. (2000). *Empleadores de universitarios. Un estudio de sus opiniones*. México: CESU- Porrúa,
- Valenzuela, E., Ponce de León, G. y Ponce de León, M.T (2006). *Impacto Laboral de egresados universitarios y opinión de empleadores*. México: Universidad Autónoma de Baja California/Porrúa.
- García Montalvo, J. (2001). *Educación y empleo de los graduados superiores en Europa y en España*. Valencia: Fundación Bancaja.
- Global University Network for Innovation (GUNI, 2006). La educación superior en el mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?. Madrid: Global University Network for Innovation (GUNI)/Mundi Prensa.
- Gordon, D.M. (1972), *Theories de poverty and underemployment. Orthodox Radical, and Dual market perspectives*. Lexington, Mass. Lexington Books.
- Hernández L., E. (2002). Mercado laboral de profesionistas en México. Diagnóstico y prospectiva al año 2010. ANUIES-CIESA.
- Hooper, R. (2006) La garantía de la calidad y el Banco Mundial, in Global University Network for Innovation (GUNI), Edit. Mundi Prensa, Madrid, p. 168.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2007). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. México: INEGI
- Labrecque, R. (1978) "The correspondence theory". Educational theory. Vol. 28. 194-201
- López Segrera, F. (2006) El enfoque de los conceptos de calidad y acreditación en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO, (Paris, 1998) y en las reuniones de seguimiento, in Global University

- Network for Innovation (GUNI), Edit. Mundi Prensa, Madrid, p. XLVI.
- Medina, E. (1979) "La función educativa en los procesos de cambio social y la crisis de la escuela", Zona abierta. No. 19.
- Millot, B. (1983) "Diferenciación social y educación superior: el caso francés". Educación y sociedad. No. 2. 75-91.
- Muñoz y García (2001) "Formación de recurso humano para el modelo económico". Memoria. Ponencia presentada en el Congreso Convergente IESML-IESLA. Veracruz, México.
- Neumark, D. y Rothstein, D. (2006). School-to-career programs and transitions to employment and higher education. *Economics of Education Review*. Vol. (25), 374-393.
- Revista Asuntos (1999). "Plan de Acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe CRESALC/UNESCO. Caracas, 1998. CIED. Caracas, Venezuela. Mayo. Año 3. No. 5. 37-55.
- UDUAL (2008) Sistema de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, LXXV Reunión 22-23 de mayo, 2008, Consejo Ejecutivo de la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina, Cuenca, Ecuador.
- UNESCO (1998) La educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción, Documento de trabajo, Paris.
- UNESCO (1998a). Conferencia mundial sobre la educación superior. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción. "Proyecto de declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción". París, 5-9 de octubre.
- Van Ginkel, Hans y Marco Antonio Rodríguez (2006) Los retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional, in Global University Network for Innovation (GUNI), Edit. Mundi Prensa, Madrid, 37-56.

DEPENDENCIA ALIMENTARIA Y CRISIS AGRÍCOLA EN LA REGIÓN SUR-SURESTE DE MÉXICO

Rafael Vela Martínez⁶

Introducción.

A partir de la conclusión de la segunda guerra mundial surgió un nuevo orden económico donde los países triunfadores impusieron el liberalismo económico como base de una política mundial (Tello e Ibarra, 2012: 38). En el marco de este nuevo orden económico se condicionó a los países menos desarrollados para que atendieran la consolidación de su sector industrial; en tanto, los países más industrializados se avocaron a la industrialización con base en innovaciones tecnológicas que proveían mayores niveles de productividad en los medios de producción, nuevos ámbitos de producción y servicios, que en conjunto aseguraban mayores márgenes de utilidad y, en consecuencia, mayores ritmos en la acumulación de capital.

Si bien el liberalismo económico estableció el retiro del Estado como ente regulador de la economía, así como la apertura de los mercados nacionales, debe señalarse que al interior de los países más industrializados no se cumplió a cabalidad con estos preceptos; por lo contrario, mientras estos países altamente industrializados condicionaron la apertura comercial y la disolución de aranceles de importación de los países dependientes, por su parte impulsaron un proteccionismo y estrategias de subsidio en ciertas ramas de la economía, como es el caso de la agricultura vinculada a la producción de alimentos.

Desde el surgimiento de la obra *México Hoy*, de Pablo González Casanova y Enrique Florescano, en la década de los setenta, en muchos trabajos de investigación se ha documentado el proceso de transferencia de recursos de algunos sectores de la economía, que dio margen a la industrialización de estos países dependientes de tecnología. Para el caso de nuestro país, la extracción de excedente provino del sector agrícola, en particular por medio de tres vías: precios, salarios y mano de obra, así como de una fuerte inversión en infraestructura industrial por parte del Estado.

La extracción prolongada de excedente agrícola propició que la modernización de la agricultura llegara a su fin, no sólo por el retiro de la inversión del Estado en el campo, sino además por la descapitalización de la que fue objeto la planta productiva agrícola nacional. En particular las unidades productivas de las entidades federativas, donde su agricultura estaba vinculada a la producción de básicos, cuyos precios eran regulados por el gobierno federal con precios de garantía que evitaban su libre fluctuación en el mercado.

Por lo que concierne a los estados del norte del país, principalmente, cuya agricultura estaba articulada a la producción de cultivos no alimentarios y al mercado de exportación, el daño no fue tan grave, pues debe señalarse que gran parte de los recursos invertidos en el campo por parte del gobierno federal a partir de 1954, la gran mayoría fueron a dar a los estados del norte del país (Hewitt, 1999); en el caso de las entidades productoras de básicos, el resultado final fue la descapitalización de su planta productiva; este fue el caso de las entidades federativas localizadas en el sureste de México.

⁶Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales (IIESES) de la Universidad Veracruzana.

Sobre los ejes de estas dos vertientes transitó el desarrollo agrícola nacional: la extracción de excedente agrícola y su transferencia al sector industrial, en entidades cuya producción estaba orientada al mercado interno y, en particular, hacia la producción de cultivos básicos; y, como segunda vertiente, la orientación de la agricultura de los estados del norte de la República hacia la producción de productos no alimentarios y de exportación, con el apoyo a través de subsidios por parte del Estado (Hewitt, 1999).

Fue hasta 1972 y 1974, cuando se presentó una crisis alimentaria a nivel mundial, que se comprendió el error que se había cometido en la orientación territorial de la política agropecuaria y en consecuencia se advirtió la necesidad de reactivar el campo mexicano, principalmente aquel vinculado a los productos básicos: arroz, maíz, frijol, trigo, soya, entre los principales; pues se reconocía que era un riesgo cifrar la autosuficiencia alimentaria de un país en las oscilaciones del mercado.

En 1994 se puso en operación el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), luego de que antecedía una década de intensa desgravación a productos de importación y reducción drástica de algunos aranceles a bienes que competían con la producción nacional. Si bien ya desde el periodo 1982-1988, que corresponde a la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se había reducido prácticamente a cero la inversión pública en el sector agrícola nacional, a partir de la firma del TLCAN el gobierno federal abandona sus principales instrumentos a través de los cuales fomentaba la producción agropecuaria e intervenía en la comercialización y el abasto popular de alimentos.

La actual crisis económica que se registra a nivel mundial desde el 2008 ha incidido en ciertos sectores de la economía nacional; de acuerdo con información de la Sedesol, se puede afirmar que se han elevado drásticamente los indicadores de la pobreza alimentaria de 14 a 21 millones de personas, del 2006 al 2010; al tiempo que en la medición de la pobreza multidimensional, realizada por CONEVAL, se reportan 27 millones 988,000,899 habitantes en carencia alimentaria para el año 2012, como resultado de una fuerte reducción del ingreso en los segmentos de la población más desprotegida, que se hace acompañar de un incremento en los precios de los alimentos.

Ciertamente lo que sucede en el país se encuentra enmarcado en una crisis económica que se registra a nivel mundial. Como se reconoce en diversos documentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)¹, se advierte que la crisis alimentaria tenderá a impactar más en países que, como el nuestro, carecen de una seguridad alimentaria.²

La crisis alimentaria que se prevé en la coyuntura es consecuencia de los estragos a la planta productiva de los Estados Unidos de América,³ ocasionados por la sequía resentida en los años 2011 y 2012. Esto es particularmente relevante

¹ Declaración conjunta sobre los precios internacionales de los alimentos por parte de los tres organismos de la ONU con sede en Roma: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA):

Al actuar para evitar un posible deterioro de la situación, tenemos que permanecer vigilantes y prepararnos para lo peor a corto plazo, mientras se trabaja en soluciones sostenibles a largo plazo. No hacerlo significaría inevitablemente que los más pobres y vulnerables del mundo paguen un precio muy alto. Entender esto nos ayudará a responder al desafío de "Hambre Cero" planteado por el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, para erradicar el hambre en el mundo (Da Silva et al., 2012).

² "Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana" (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996; citado en FAO, 2013).

³ En los Estados Unidos, hacia finales del 2012, se ha estimado una contracción de la oferta de básicos, en particular de la producción de maíz, soya y trigo. En el caso de la producción de maíz, la cual fue estimada en 375.6 millones de toneladas en mayo del 2012, para agosto de este mismo año sólo se registró una cosecha de 272.4 millones; el precio se incrementó radicalmente en este periodo, de tal

porque es el país que produce más del 50 por ciento de los alimentos básicos de origen agrícola que se consumen a nivel mundial (Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Nuevo León, 2012), por lo que se le ha llamado el “granero del mundo”.¹

Evidentemente, se prevé que el daño llegará a impactar a una mayor cantidad de ciudadanos de los que se ubican en pobreza alimentaria. Mientras tanto, existe una pérdida acelerada de poder adquisitivo del ingreso familiar en las últimas décadas y, en particular, con mayor magnitud en los últimos cinco meses, consecuencia de la escalada de los precios de los productos básicos frente al Índice General de Precios al Consumidor (IGPC).

El incremento de los precios de los alimentos a nivel mundial tiene que ver no solo con la escasez de los alimentos sino en gran medida con las fluctuaciones de precios de estos productos en la Bolsa de Valores Wall Street, como lo señala Frederick Kaufman (2008), especialista norteamericano en temas alimentarios, quien argumenta que su intervención en los mercados de granos, piensos y ganadería ha generado la puesta en marcha de un mecanismo de alza artificial de los precios de los granos, creado por la banca de inversión (tanto así que el trigo imaginario domina el precio del trigo real). Todo comenzó en 1991 cuando Gary Cohn diseñó un nuevo tipo de producto de inversión que daba seguimiento indicativo a 24 productos básicos, desde metales preciosos y energía hasta café, cacao, ganado vacuno, maíz, puercos, soja y trigo. A esto le llamó Índice de Productos Básicos de Goldman Sachs (GSCI).

Durante siete años el GSCI se mantuvo casi sin movimiento porque los banqueros estaban más preocupados por la deuda y su riesgo que por las siembras o cosechas. Pero en 1999, la Commodities Futures Trading Commission (Comisión para el Comercio con Futuros de Productos Básicos) desreguló los mercados de futuros, lo que permitió a los bancos intervenir en los mercados de granos, y ya no sólo a aquellos ligados directamente con la producción de alimentos.

Las bolsas de granos de Chicago, Minneapolis y Kansas City, que durante 150 años habían controlado las subidas y bajadas de los precios mundiales de los alimentos a través del “contrato a término”,² ahora competían con un nuevo personaje: el GSCI.

Por su parte, el proceso de globalización de las economías la importancia en la acentuación de lo local en relación con lo global se manifiesta de múltiples maneras; la creación de las tecno-polis y áreas de innovación urbana y rural son muestra de ello; uno de los casos extremos es la aparición de verdaderos “estados-región” que superan las fronteras nacionales, vinculados con circuitos económicos internacionales, así podemos citar a la Unión Europea, la Asiática y la continental que en América tratan de consolidar los Estados Unidos.

Estos fenómenos han ido induciendo una nueva forma de concebir el desarrollo económico, donde la geografía forma parte fundamental de esta nueva concepción y donde no solo se definen grandes áreas de desarrollo socioeconómico y redistribución de la población, libre comercio, relocalización de actividades productivas y grandes corredores industriales, sino además en el centro de las preocupaciones de la “Nueva Geografía Económica” es el de las profundas desigualdades de las regiones de un mismo país, este es el caso de las regiones Sur-Sureste de México.

suerte que pasó de 240 a 320 dólares la tonelada en este corto periodo. Por supuesto, esto tuvo efectos colaterales en los demás cultivos, lo que impactó bruscamente en el mercado mundial de alimentos.

¹ Esta sequía ha propiciado una contracción de la oferta y habrá de generar escases de estos básicos a nivel mundial, así como un incremento en sus precios, con efectos expresados como crisis alimentaria para países altamente dependientes del exterior por carecer de autosuficiencia alimentaria.

² Acuerdo entre vendedores y compradores de trigo para establecer un precio razonable aun antes de su siembra. Así, los precios futuros de granos contribuían a estabilizar el precio de una hogaza de pan en la panadería y ayudaban a los agricultores a protegerse contra las inclemencias del tiempo e invertir en sus fincas y empresas.

Esta polarización espacial en las condiciones de desarrollo económico se expresa en diferentes dimensiones, sea causada por un modelo desarrollo adoptado en su momento, o a causa de este proceso de globalización económica. Uno de los ámbitos de expresión es la carencia alimentaria y desnutrición, la pobreza, la marginación, en cuyo caso, están vinculados a las condiciones que prevalecen en el ámbito rural y su principal fuente de actividad económica: la agricultura.

Desde la perspectiva económica regional la permanencia de estos fenómenos puede estar vinculada de forma inmediata con dos posibles circunstancias o una combinación de ambas: la primera situación tiene que ver con el que no se haya potenciado el desarrollo desde el ámbito rural y no se haya buscado, o logrado, articular funcionalmente el entorno rural con el nodo urbano al que pertenecen; la segunda situación estaría explicada por la falta de una difusión del desarrollo y, en particular del crecimiento económico, desde los puntos de la concentración de la riqueza, que son las grandes ciudades, áreas conurbadas y, en su caso, metrópolis.

En el primer caso, falta de un desarrollo rural, tiende a condicionar de alguna manera el crecimiento económico de las áreas urbanas, posiblemente porque su bajo nivel de ingreso-gasto condiciona una baja propensión al consumo. Las limitadas condiciones de desarrollo local de las áreas rurales, termina por incidir finalmente en el ámbito de los nodos urbanos a los que pertenecen y donde realiza su actividad comercial, trayendo como consecuencia el rezago generalizado de todo el sistema económico de una región en particular.

En el segundo caso, falta de integración de las áreas urbanas con las rurales, el hecho de que el consumo de las áreas urbanas (demanda) no esté articulado con la oferta de los productos rurales, ocasiona que la riqueza concentrada en las grandes ciudades se vaya al exterior de la región por las compras que se realizan en los grandes almacenes, lejos de potenciar la producción agropecuaria del entorno rural; es decir, no existe un adecuado proceso de difusión del crecimiento económico de las áreas urbanas hacia las rurales, lo cual deriva en un bajo potencial de ingreso de la población rural porque no comercializa sus productos en las áreas urbanas del microsistema al que pertenece; esto, en su conjunto, afecta los ritmos de acumulación del sistema económico regional.

En todo caso, la causa de que permanezca un rezago en el sistema económico de algunas regiones de nuestro país, sea debido a la falta de un desarrollo local productivo y altamente competitivo, o sea el resultado de una inadecuada difusión de crecimiento económico de las áreas urbanas a las rurales, lo cierto es que el problema se plantea como un inconveniente de desarrollo regional que finalmente asciende hasta impactar el desarrollo nacional. Frente a esta complejidad de los fenómenos socioeconómicos, es evidente que la solución tendrá que venir desde el ámbito local, desde las diferentes regiones que integran nuestro país, y no desde una perspectiva de orden nacional o globalizadora.

I.- La región Sur-Sureste de nuestro país: un caso en particular.

La delimitación de la región Sur-Sureste de nuestro país, como ya se documentó, se fue configurando en el marco de un contexto histórico que condicionó el proceso de desarrollo implantado en el país en diferentes momentos; primero, durante la colonia y, posteriormente, con el asentamiento del capitalismo en sus diferentes etapas: desde la lucha entre los hacendados, quienes defendían a las haciendas como unidades de producción, y en oposición los empresarios,

quienes defendían a las industrias y al trabajador asalariado como la base del progreso, hasta las diferentes coyunturas que fueron condicionadas por las grandes conflagraciones mundiales y, propiamente dicho, el proceso de desarrollo seguido en nuestro país a partir del modelos de Industrialización con base en la Sustitución de las Importaciones.

Todos estos eventos, unos con mayor grado de importancia que otros, pero al final, incidiendo coyunturalmente en la conformación regional de un grupo de estados de la zona norte de nuestro país con alto desarrollo industrial y tecnológico, otro en el centro con una gran concentración de la población y hoy por

hoy con una megalópolis que genera más de un tercio del Producto Interno Bruto Nacional; y, un conjunto de entidades federativas localizadas hacia el Sur-Sureste de México, que muestran gran rezago en su desarrollo económico y social.

Este grupo de entidades federativas que integran la región del Sur-Sureste son: Veracruz, Tabasco, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, las cuales evidentemente comparten características muy similares tanto en a) recursos naturales, como es el caso del agua, la masa forestal y selvática, ecosistemas: fauna y flora; b) inventarios energéticos como es el petróleo; c) grandes litorales; d) rezago en su infraestructura vial, equipamiento e infraestructura urbana; limitantes productivos sectoriales: agropecuario, industrial, comercio y servicios; e) falta de tecnología; f) indicadores de marginación, como en el Índice de Desarrollo Humano, pobreza, marginación, carencia alimentaria, analfabetismo, entre muchas otras características y fenómenos que les son comunes.

Al margen de que efectivamente estas entidades federativas muestran comportamientos similares en una amplia gama de variables socioeconómicas, ambientales, políticas, de infraestructura y de recursos energéticos, entre otras, variables cuyo comportamiento no es similar por otras entidades federativas, debe destacarse que en el discurso político se la ha denominado región Sur-Sureste atendiendo al rezago común que en materia de desarrollo muestran estas entidades; situación que en todo caso atiende a preceptos de exclusión en inversión pública del que han sido objeto durante el proceso de desarrollo que ha seguido nuestro país desde la década de los años cuarenta hasta la actualidad.

No obstante estos rezagos y fenómenos comunes que enfrentan los estados que configuran la región Sur-Sureste de nuestro país, debe destacarse que también muestra importantes ventajas comparativas frente al resto de las entidades federativas, como es el caso del inventario energético, los escurrimientos de agua dulce, los mantos friáticos, ríos y lagunas, los litorales, el inventario biótico y el potencial agropecuario, su clima, entre otros.

Es de señalarse que la importancia de reconocer a este grupo de estados como región tiene que ver con la urgencia de definir el rumbo de su desarrollo, pues al momento, sigue la inercia de un desarrollo que se impulsa en el país, que le excluye de sus beneficios, en tanto se esgrime el argumento, en el marco del federalismo, del sacrificio de las regiones en aras de un desarrollo nacional.

Evidentemente, este desarrollo nacional tiende a beneficiar estados industrializados o de gran potencial comercial y de servicios, promueve la inversión en las grandes concentraciones urbanas denominadas Zonas Metropolitanas, así como estimula a los productores agrícolas vinculados al sector exportador, y en general sacrifica el desarrollo de los estados del Sur-Sureste mexicano, en aras del bienestar de la nación, sin que al momento se haya definido proyecto de desarrollo alternativo y propio para este grupo de entidades.

Efectivamente, en el marco del modelo desarrollo nacional, no se considera potenciar el desarrollo de la región Sur-Sureste, mucho menos en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), como tampoco en el marco de un proyecto globalizador; por lo contrario, se tienen elementos, como los Planes de Desarrollo Nacional, para poder afirmar que estas entidades del sureste no están incluidas dentro de un grupo de políticas públicas orientadas a lograr el desarrollo: no se tiene contemplado potenciar la modernización de la agricultura ni del sector agropecuario en general de esta región; no se advierten políticas orientadas a fomentar la industrialización o la transferencia de tecnología; tampoco se considera superar los indicadores de marginación y pobreza como una política pública en específico, más allá de los programas asistenciales heredados por las administraciones federales desde finales de la década de los ochenta.

Era importante llegar a este punto del análisis porque uno de los graves problemas que enfrentan los estados de la región Sur-Sureste del país es la crisis agrícola; la dependencia alimentaria, resultado de déficit en la producción de productos alimentarios básicos; y, la consecuencia de estos dos factores, que es la carencia

alimentaria. Precisamente el presente trabajo tiene como hipótesis esta afirmación que se ha esgrimido; al tiempo que se plantea como objetivo evidenciar la necesidad de

caracterizarla mediante el método científico con el propósito de identificar sus condicionantes en el tiempo y, a través de variables, conocer su comportamiento y la

AÑO	NAL.	REGIÓN	CAMP	CHIA	GRO	OAX	Q. ROO	TABS	VER	YUC.
1999	4.61	6.95	3.44	10.90	7.65	11.64	1.27	6.01	9.15	5.53
2000	4.05	6.39	3.07	10.56	7.38	11.37	0.91	4.68	8.16	5.00
2001	4.12	5.95	2.78	8.71	6.54	11.05	0.79	5.29	7.83	4.58
2002	3.87	5.59	2.22	8.53	6.11	10.22	0.71	5.38	7.71	3.85
2003	3.99	5.16	0.59	9.62	6.80	8.85	0.98	2.48	7.54	4.42
2004	3.69	4.66	0.48	9.48	5.54	7.76	0.88	2.14	6.31	4.71
2005	3.38	4.34	0.49	8.61	5.53	6.53	0.99	2.06	6.05	4.45
2006	3.33	4.16	0.42	8.87	5.34	6.22	0.98	1.73	5.58	4.16
2007	3.37	4.22	0.38	9.04	5.86	6.97	0.75	1.60	5.36	3.78
2008	3.42	3.98	0.38	8.69	5.78	6.23	0.60	1.18	5.41	3.61
2009	3.55	4.14	0.58	8.84	5.57	6.26	0.77	1.35	5.57	4.21
2010	3.59	4.35	0.61	8.72	5.78	6.73	1.07	1.26	6.27	4.34
2011	3.45	4.35	0.57	9.28	5.94	6.52	1.10	1.08	5.88	4.43

Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 1999-2004; Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2008; Producto Interno Bruto por entidad federativa 2007-2011.

impulsar un conjunto de políticas públicas interestatales para la región Sur-Sureste, en una perspectiva de

aprovechar las potencialidades propias de la región que, en el marco de la seguridad alimentaria, y la implementación de estrategias desde lo local, se puede resolver la crisis agrícola, mejorar las condiciones de producción y finalmente abatir la carencia alimentaria.

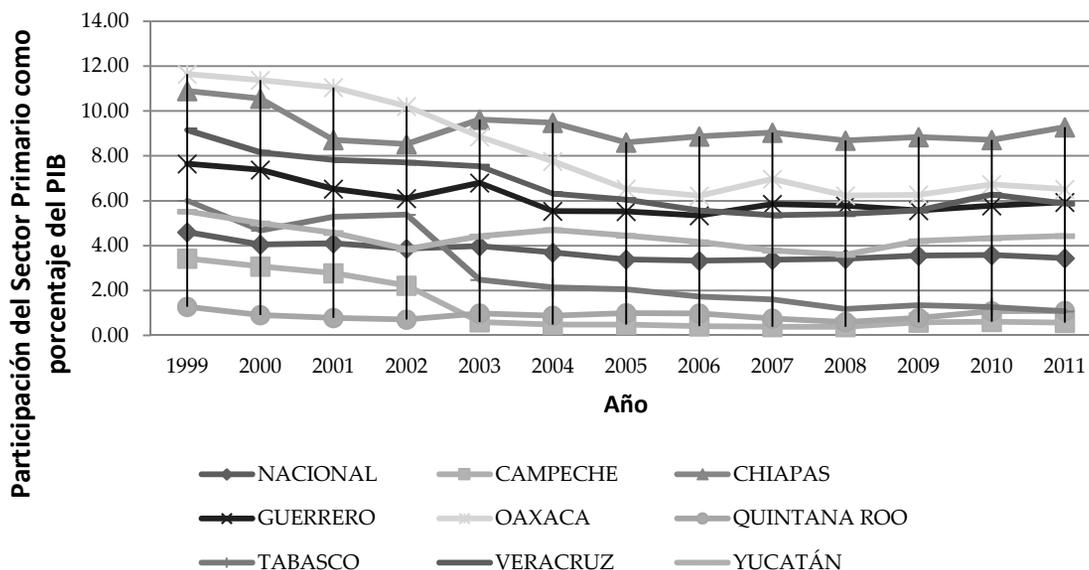
II.- Evidencia de la crisis agrícola en la región Sur-Sureste.

La crisis agrícola y la dependencia alimentaria en la región Sur-Sureste de nuestro país es evidente: la sufre su población todos los días; sin embargo, no es suficiente señalarla, sino que es necesario documentar y

posibilidad de incidir en ella para erradicarla, a favor de toda la población y en particular de la gente que padece pobreza y carencia alimentaria.

Uno de las primeras características de la crisis que habría que señalar es la tendencia decreciente del sector primario en lo que corresponde a su contribución con el PIB nacional; así tenemos una pendiente negativa ligera pero sostenida; es decir, cada vez el sector primario contribuye menos a generar la riqueza del país. En el cuadro siguiente se puede observar que en 1999 la contribución era de 4.61 por ciento y para el 2011 es de apenas 3.45 por ciento.

Gráfica 1. Participación del sector agropecuario en el PIB estatal de las entidades de la región sureste-sureste, 1999-2011



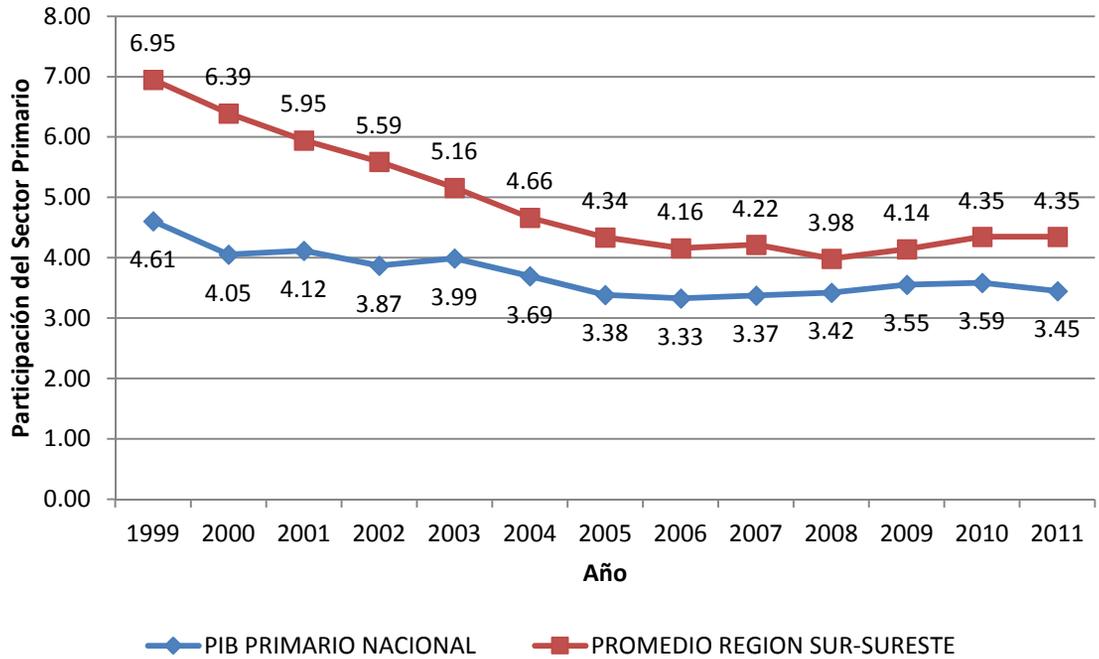
Fuente: elaboración propia con base en información del Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 1999-2004; Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2008; Producto Interno Bruto por entidad federativa 2007-2011.

En el caso de las entidades federativas, se advierte una tendencia declinante de su contribución al PIB estatal al igual que el nacional, con cuatro comportamientos diferenciados: primero, un abandono de su sector agropecuario en la última década, de tal suerte que al momento su contribución al PIB estatal es insignificante, como se observa para las entidades de Campeche, Quintana Roo y Tabasco; una caída drástica de su aportación al PIB estatal, pero con una resistencia decreciente en los últimos años, de tal suerte que aún es importante su contribución al PIB estatal, como es el caso de los estados de Oaxaca y Veracruz; una permanencia del sector agropecuario por parte de Chiapas que advierte de la importancia de este sector para la economía, y de hecho la entidad que muestra mejores indicadores en este sector de todas las entidades

comparadas; y, finalmente, una tendencia declinante al igual que el nacional por parte de Guerrero y Yucatán.

En la valoración del comportamiento del sector agropecuario regional con el nacional, se observa una tendencia declinante en ambas demarcaciones con dos diferencias sustanciales; primera, el sector agropecuario para la región es más importante y contribuye en mayor medida a la generación de riqueza anual que proporcionalmente lo hacen todos las entidades del país para el nacional; segunda, para el periodo 1999-2006, se advierte un abandono del sector agropecuario a nivel nacional como para el regional, con la diferencia que en el caso del regional la caída es más drástica; esto posiblemente este asociado con la reducción de las inversiones públicas federales en este sector.

Gráfica 02
Comparativo de la participación del sector agropecuario en el PIB nacional y el comportamiento de la región sur-sureste



Fuente: elaboración propia con base a datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera; y datos del INEGI: XI Censo General de Población y Vivienda; XII Censo General de Población y Vivienda; Censo de Población y Vivienda.

En lo que corresponde a la PEA ocupada en el sector agropecuario, tanto a nivel nacional como para las entidades de la región Sur-Sureste, se aprecia una expulsión de la mano de obra, drástica y sostenida para el periodo 1990-2000; y una pendiente negativa más suave pero también sostenida para el periodo 2000-2010, evidentemente esto se expresa por lo menos en tres fenómenos: una pérdida de productividad en el sector agropecuario, particularmente para el caso de la región Sur-Sureste, en tanto existe menos tecnología en el ámbito productivo, y la mano de obra es básicamente la determinante de la productividad en esta región; un flujo migratorio de mano de obra rural hacia las ciudades; y, tercera, una agudización de la dependencia alimentaria y pérdida de la autosuficiencia alimentaria.

Cuadro 2. Porcentaje de la participación de la PEA ocupada del sector agropecuario a nivel nacional y para entidades de la región Sur-Sureste.

ENTIDAD	AÑO	PRIMARIO	SECUNDARIO	TERCIARIO	NO ESPECIF.	Variación, %, 1990-2010
9 NACIONAL	1990	22.65	27.79	46.13	8.43	
	2000	15.83	27.82	53.35	3.00	
	2010	13.36	24.44	60.88	1.32	-9.3
15 CAMPECHE	1990	34.30	19.44	42.26	4.02	
	2000	24.96	21.42	51.71	1.91	
	2010	19.24	21.20	57.11	2.44	-15.1
16 CHIAPAS	1990	58.34	11.13	27.43	3.11	
	2000	47.25	13.24	32.30	2.20	
	2010	42.76	13.51	42.90	0.83	-15.6
11 GUERRERO	1990	36.40	16.86	42.62	4.12	
	2000	26.76	20.27	50.56	8.41	
	2010	25.31	18.32	55.23	1.06	-1.1
20 OAXACA	1990	52.88	16.41	28.35	2.38	
	2000	41.10	19.36	37.51	2.03	
	2010	32.41	19.00	47.60	1.00	-20.5
QUINTANA ROO	1990	19.62	15.53	58.79	0.06	
	2000	10.48	16.19	70.22	1.32	
	2010	6.85	14.51	76.96	1.69	-12.8
TABASCO	1990	35.61	20.51	39.55	4.34	
	2000	27.87	18.52	51.26	2.35	
	2010	17.95	19.39	60.89	1.75	-12.7
VERACRUZ	1990	39.36	21.16	36.82	2.84	
	2000	31.74	19.50	46.76	2.00	
	2010	24.12	19.98	54.73	1.18	-15.3
YUCATÁN	1990	27.02	24.52	46.48	0.98	
	2000	17.17	28.18	53.97	1.49	
	2010	12.20	24.96	62.22	0.63	-14.8

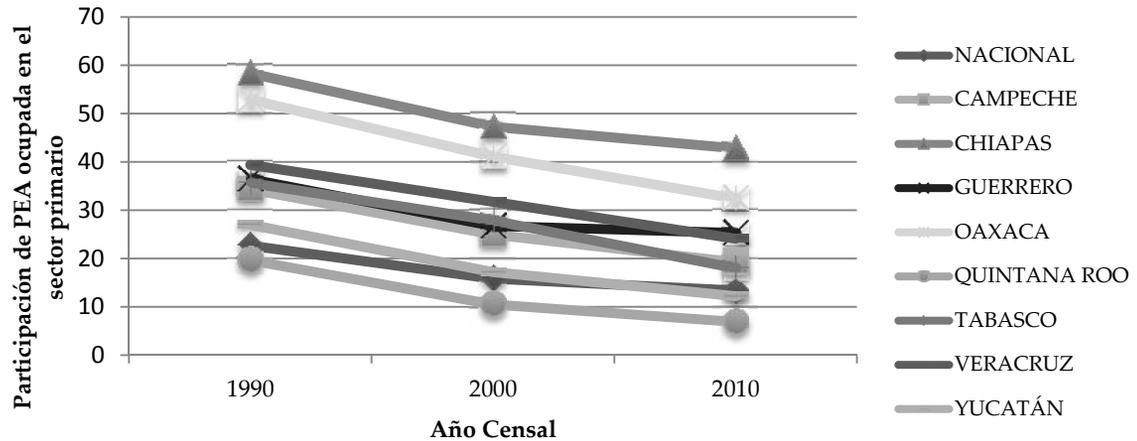
En lo que corresponde con las entidades de esta región, es de señalarse que todas muestran expulsión de su mano de obra en mayor proporción que el nacional que es de 9 punto porcentuales de 1990 al 2010; con situaciones extremas como son Oaxaca con 20 puntos porcentuales como el caso más extremo; Campeche, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Veracruz, con más de 15 puntos porcentuales; y, el resto de los estados de la región Sur-Sureste con una expulsión de la mano de obra ocupada de más de 10 puntos porcentuales.

Para el caso del regional, tal y como se presume al analizar por entidad federativa la reducción de la PEA ocupada, el comportamiento del regional con el nacional tiene una pendiente más pronunciada para el periodo 2000-2010 que el nacional y una pendiente negativa muy similar entre 1990-2000. Dos cuestiones centrales, entre otras, deben resaltarse para el regional: primero de 1990 al 2010 la expulsión de la mano de obra del sector agropecuario hacia el resto de los sectores de la economía es prácticamente constante en el comportamiento de su pendiente, mostrando en la gráfica prácticamente una sola línea; segundo, la proporción de PEA ocupada en el sector agropecuario es mayor para el caso del regional que del nacional, posiblemente este factor explique porque la contribución del sector agropecuario al PIB es mayor por el regional que el caso del nacional, proporcionalmente, pues mientras a nivel nacional solo el 13.36por ciento de la mano de obra ocupada labora en el sector agropecuario, en el caso del regional es el 22por ciento.

Hasta aquí, se han mostrado evidencias de la crisis agropecuaria que se registra tanto a nivel nacional como para el caso de la región Sur-Sureste; no obstante, el sector agropecuario tiene varios subsectores y no se conoce el comportamiento de cada uno de ellos.

En el caso del sector agrícola, que es básicamente el que nos importa por cuanto se argumenta dependencia alimentaria y déficit en el sector agrícola para garantizar autosuficiencia alimentaria, efectivamente es necesario incorporar otras variables que tengan que ver propiamente con la oferta y productiva y su demanda potencial, y, en particular, con la importancia de los cultivos agrícolas para cada entidad federativa, así como

Gráfica 3.
Porcentaje de la participación de la PEA ocupada en el sector primario 1990-2000-2010



Fuente: elaboración propia con base a datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera; y datos del INEGI: XI Censo General de Población y Vivienda; XII Censo General de Población y Vivienda; Censo de Población y Vivienda.

el registro de los básicos alimentarios en el tiempo, a la luz de diferentes variables. Al respecto, y por cuestión de espacio, para este caso, se dejará de lado el comportamiento de los rendimientos monetarios y el comportamiento de la frontera agrícola, y el análisis se centrará en el comportamiento del volumen de la producción en el tiempo, su rendimiento físico, la estimación del consumo potencial y la valoración del margen de déficit alimentario de los productos básicos, tanto para cada entidad federativa como para la región Sur-Sureste en general.

a) Principales cultivos cíclicos a nivel estatal

Un aspecto a resaltar de manera inmediata es el hecho de que de las ocho entidades federativas que integran la región Sur-Sureste, todas dedican la mayor parte de la extensión de su suelo agrícola al cultivo del maíz de grano, siendo Chiapas el estado que más superficie dedica a este cultivo con 705,241.70 hectáreas y en segundo lugar Oaxaca con 600,900.02 hectáreas sembradas para el 2012. En tercer lugar se ubica Veracruz con 553.276,13; cuarto lugar Guerrero con 469,896.00 y

Yucatán ya muy alejado con el quinto lugar y un total de 140,040.56 ha. Sembradas. El resto de las entidades federativas dedican menos de 100,000 hectáreas al cultivo del maíz.

Para el caso de otro cultivo alimentario básico como es el frijol, solo el estado de Chiapas dedica una extensión considerable a este cultivo, con 117,607.05 ha; en segundo lugar es Oaxaca con casi una tercera parte de lo que Chiapas dedica a este cultivo, con 44,286.12 ha; posteriormente se ubica Veracruz con 32,180.65 ha; y ya muy lejos de estas entidades de forma incipiente el estado de Tabasco con 4,744.00 y Quintana Roo con 3,221.00; el resto de las entidades no dedican suelo agrícola de manera significativa al cultivo de este grano básico alimentario en la región Sur-Sureste de México.

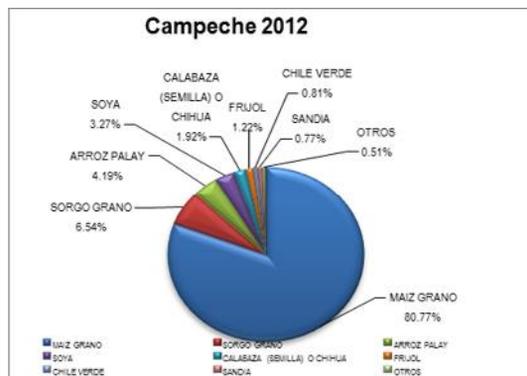
Es de señalarse que el sorgo en grano es un cultivo que en años recientes ha ganado importancia en la dieta alimenticia del mexicano y de los habitantes de la región Sur-Sureste del país en particular, pues está presente en todas las entidades como uno de los cinco cultivos más importantes.

CUADRO 03.CULTIVOS CÍCLICOS POR SUPERFICIE SEMBRADA (HA) ESTADOS DE LAS REGIÓN SUR-SURESTE. 2012						
Fuente: elaboración propia con base en información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).						
Cultivo	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Producción (Ton)	Rendimiento (Ton/Ha)	PMR (\$/Ton)	Valor Producción (Miles de Pesos)
CAMPECHE						
Maíz grano	168,028.00	157883.56	343.904,25	2,18	3.674,99	1.263.846,28
Sorgo grano	13595.00	12969.00	40.258,32	3,10	3.743,54	150.708,61
Arroz palay	8725.00	8252.00	32.596,10	3,95	3.995,40	130.234,50
Soya	6793.84	6793.84	16.880,59	2,48	7.025,88	118.601,00
Calabaza (semilla) o chihua	3986.00	3971.00	3.071,40	0,77	30.176,53	92.684,20
CHIAPAS						
Maíz grano	705,241.70	705.066,70	1.404.679,92	1,99	3.941,64	5.536.741,38
Frijol	117,607.05	117.607,05	68.862,01	0,59	13.639,42	939.237,83
Sorgo grano	13,075.65	13.075,65	45.236,21	3,46	3.722,97	168.413,13
Soya	11,959.07	11.959,07	26.262,67	2,20	6.906,98	181.395,82
Cacahuete	8,309.00	8.309,00	15.156,84	1,82	10.575,12	160.285,45
GUERRERO						
Maíz grano	469,896.00	466.062,00	1.304.132,81	2,80	3.798,92	4.954.298,28
Frijol	15,433.95	15.421,95	11.382,18	0,74	11.271,49	128.294,14
Jamaica	13,679.00	13.679,00	3.942,78	0,29	13.727,72	54.125,39
Ajonjolí	12,325.00	12.305,00	9.776,45	0,80	13.331,12	130.331,06
Sorgo grano	12,195.00	12.195,00	48.940,30	4,01	3.288,68	160.948,81
OAXACA						
Maíz grano	600,900.02	598.181,52	729.351,18	1,22	4.419,14	3.223.107,43
Frijol	44,286.12	44.208,12	29.608,33	0,67	14.551,18	430.836,23
Sorgo grano	22,711.00	22.624,00	67.114,78	2,97	3.505,11	235.244,79
Trigo grano	15,918.10	15.918,10	17.778,07	1,12	4.128,59	73.398,36
Ajonjolí	6,611.10	6.481,10	4.991,29	0,77	14.004,13	69.898,70
QUINTANA ROO						
Maíz grano	77,591.00	58.574,82	54.362,76	0,93	3.465,55	188.397,08
Elote	3294.50	2.461,50	13.517,30	5,49	4.739,75	64.068,66
Frijol	3,221.00	3.221,00	2.086,38	0,65	14.340,39	29.919,50
Chile verde	2178.30	1.820,10	18.086,83	9,94	3.572,03	64.606,70
Sorgo grano	1950.00	1.950,00	7.395,00	3,79	3.486,14	25.780,00

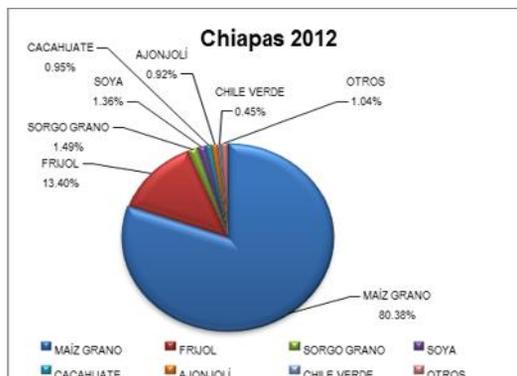
CUADRO 03.CULTIVOS CÍCLICOS POR SUPERFICIE SEMBRADA (HA) ESTADOS DE LAS REGIÓN SUR-SURESTE. 2012						
Fuente: elaboración propia con base en información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).						
TABASCO						
Maíz grano	94,480.00	92.855,00	181.556,66	1,96	4.229,40	767.876,65
Sorgo grano	9,437.50	9.229,50	31.606,70	3,42	2.274,28	71.882,43
Calabaza (semilla) o chihua	6075.00	6.055,00	1.922,00	0,32	19.609,78	37.690,00
Frijol	4,744.00	4.703,00	2.586,30	0,55	14.771,82	38.204,35
Arroz palay	1993.00	1.551,00	6.276,00	4,05	3.742,19	23.486,00
VERACRUZ						
Maíz grano	553.276,13	1.275.317,55	2,30	4.096,48	5.224.318,15	553.276,13
Frijol	32.180,65	20.800,87	0,65	16.041,28	333.672,66	32.180,65
Sorgo grano	15.333,50	44.876,38	2,93	3.323,76	149.158,31	15.333,50
Soya	10.251,00	18.451,80	1,80	7.000,00	129.162,60	10.251,00
Papa	8.160,24	168.411,94	20,64	4.029,19	678.563,95	8.160,24
YUCATÁN						
Maíz grano	140,040.56	127.492,52	113.380,38	0,89	3.982,32	451.517,38
Calabaza (semilla) o chihua	2378.57	2.378,57	283,01	0,12	18.338,22	5.189,90
Soya	1221.00	1.221,00	1.674,38	1,37	7.013,95	11.744,01
Sorgo grano	1034.00	954,00	1.953,30	2,05	3.286,36	6.419,25
Chile verde	651.18	649,84	5.450,98	8,39	11.990,61	65.360,57

Con el ánimo de tener una idea más completa, a continuación se muestran gráficas por entidad federativa de la región Sur-Sureste con todo el espectro de cultivos cíclicos comerciales, más importantes, atendiendo a la variable superficie sembrada

Gráfica 05

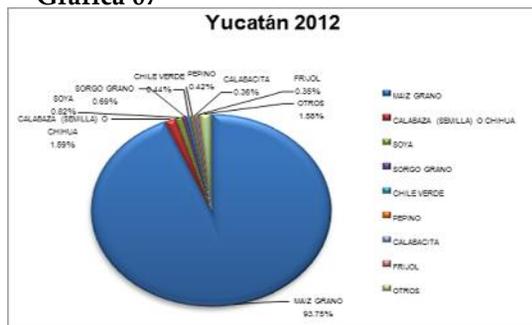


Gráfica 06

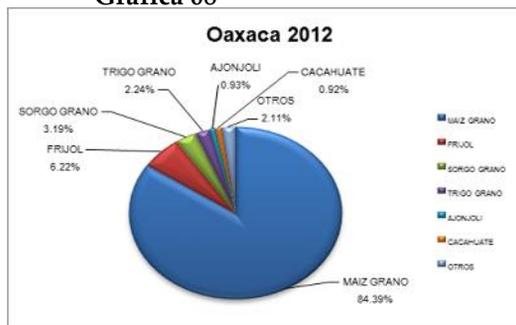


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 07

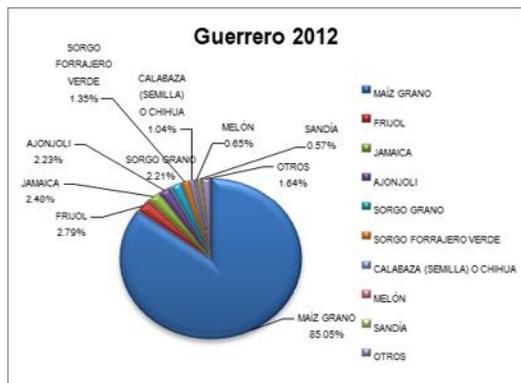


Gráfica 08

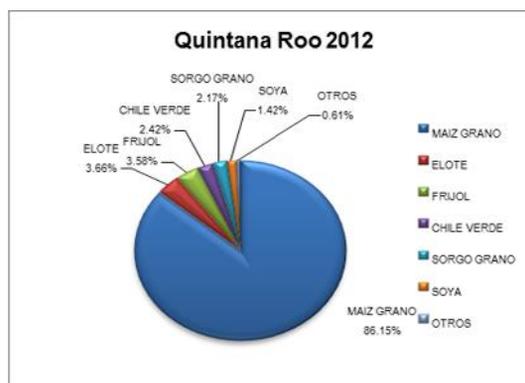


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 09

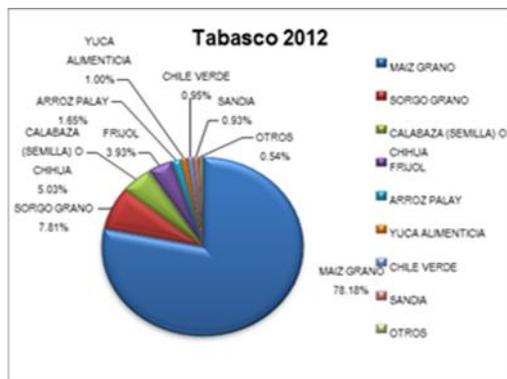


Gráfica 10

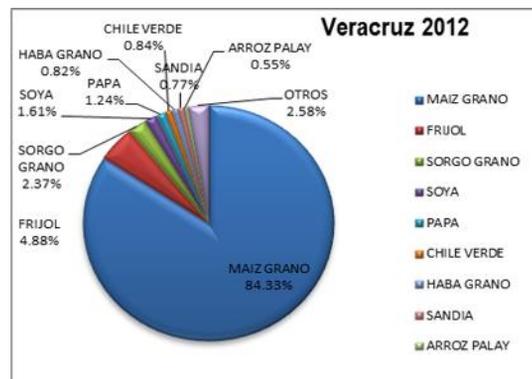


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 11



Gráfica 12



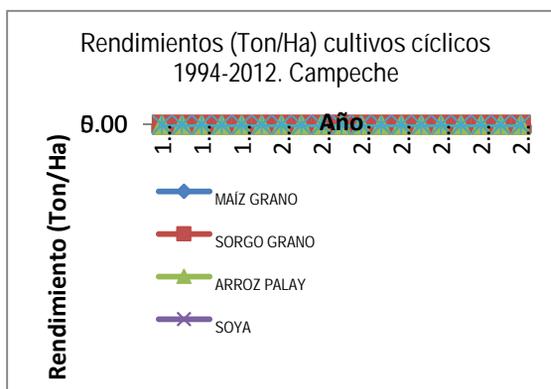
Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

PARTICIPACIÓN DE LOS CULTIVOS CÍCLICOS POR SU RENDIMIENTO FÍSICO

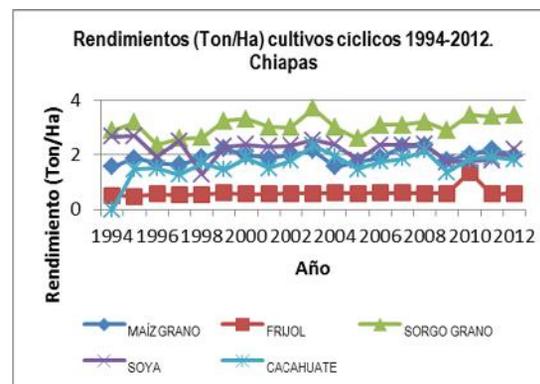
Un primer aspecto de destacar en materia de volumen de producción es el hecho de que se encuentra indexado a la extensión de tierra que se canaliza a cada cultivo; esta situación apunta hacia mismas condiciones de productividad para los estados de la región Sur-Sureste del país, los cuales registran como característica la falta de tecnología aplicada, limitada infraestructura productiva en el sector, y baja inversión gubernamental.

RENDIMIENTOS

Gráfica 13

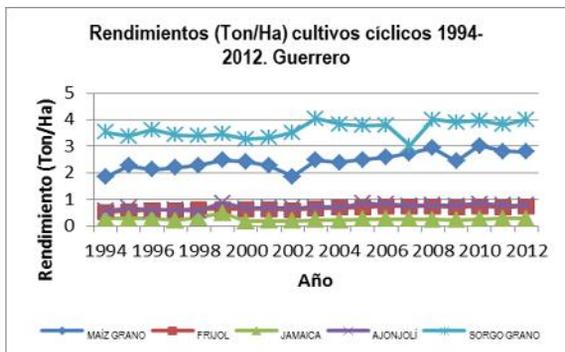


Gráfica 14



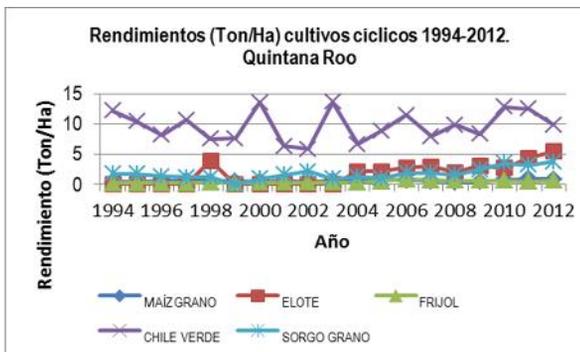
Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 15

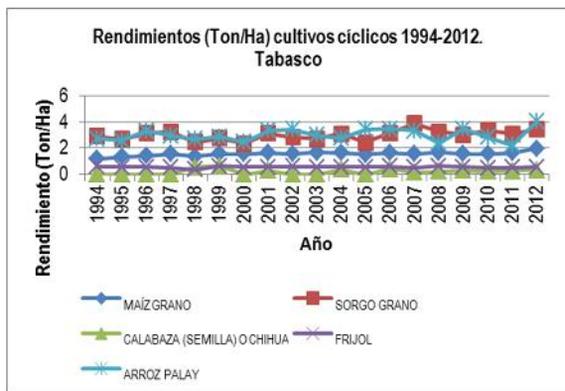


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP

Gráfica 16

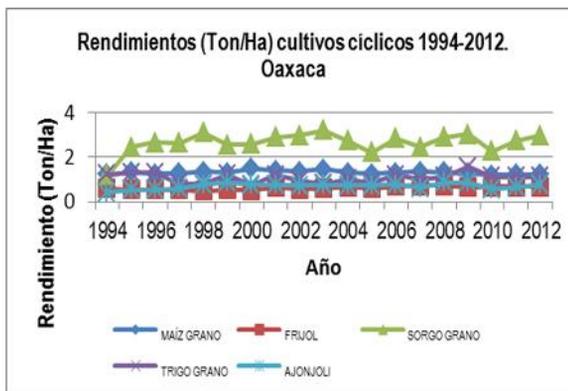


Gráfica 17

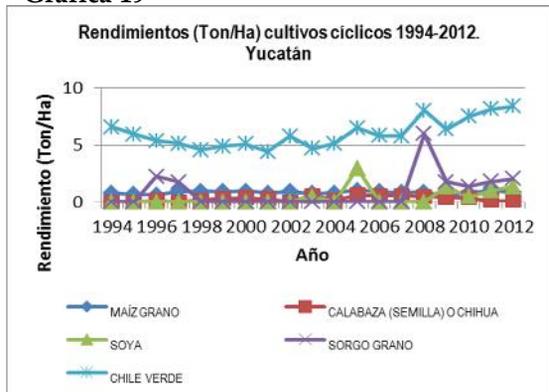


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

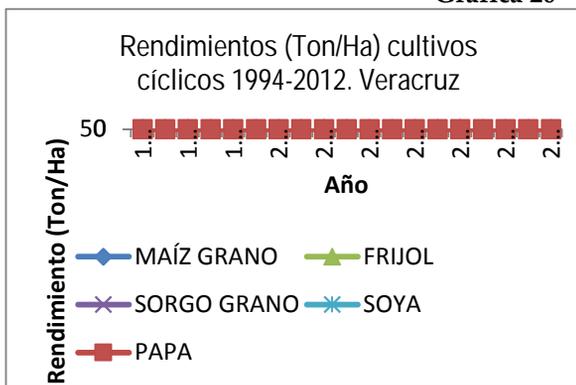
Gráfica 18



Gráfica 19



Gráfica 20



Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP

b) Principales cultivos perennes a nivel estatal

En el caso de los cultivos perennes, los cuales en la mayoría de los estados de la región Sur-Sureste canalizan mayor parte de tierra cultivable que la que se utiliza para los cultivos cíclicos, registran como características, las siguientes:

Primero, la caña de azúcar domina en el escenario, en tanto se cultiva en seis de los ocho estados de la región; segundo, los pastos y la naranja están presentes en 5 entidades; y, en tercer lugar, el café cereza, muestra registro en 4 entidades federativas, entre los cinco cultivos más importantes utilizando como criterio la extensión de tierra dedicada al cultivo. En términos generales debe destacarse la similitud que en mismos cultivos perennes guardan las unidades productivas de los estados de la región Sur-Sureste del país, como otra característica más que fortalece la regionalización propuesta.

CUADRO 04. CULTIVOS PERENNES POR SUPERFICIE SEMBRADA (HA) 2012

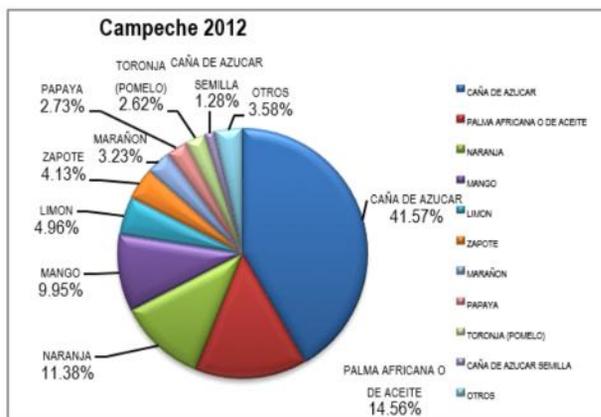
Cultivo	Sup. Sembrada (Ha)	Sup. Cosechada (Ha)	Producción (Ton)	Rendimiento (Ton/Ha)	PMR (\$/Ton)	Valor Producción (Miles de Pesos)
CAMPECHE						
CAÑA DE AZÚCAR	10801.92	9048.36	426.778,02	47,17	674,17	287.720,94
PALMA AFRICANA O DE ACEITE	3783.00	3145.00	22.757,00	7,24	1.272,30	28.953,82
NARANJA	2956.50	2.888,50	26.455,60	9,16	2.596,37	68.688,46
MANGO	2586.00	2.489,00	32.568,14	13,08	1.406,54	45.808,53
LIMÓN	1,288.00	1.056,00	6.532,02	6,19	3.523,85	23.017,89
CHIAPAS						
CAFÉ CEREZA	258.666.46	254.682,46	532.582,80	2,09	6.537,76	3.481.899,68
PASTOS	133,263.62	133.263,62	5.269.919,54	39,54	504,44	2.658.336,56
PALMA AFRICANA O DE ACEITE	46,406.17	19.980,92	325.699,93	16,30	1.751,15	570.347,87
CAÑA DE AZÚCAR	30,350.14	30.350,14	2.819.451,95	92,90	701,34	1.977.400,52
MANGO	26,556.69	25.601,59	162.921,77	6,36	2.833,46	461.631,69
GUERRERO						
PASTOS	131,509.00	130.900,00	2.792.591,82	21,33	463,37	1.294.002,30
COPRA	84,862.00	84.862,00	161.699,44	1,90	5.835,86	943.655,84
CAFÉ CEREZA	47,096.27	47.096,27	48.447,37	1,03	3.856,80	186.851,85
MANGO	24,460.90	24.426,90	336.870,46	13,79	3.619,55	1.219.319,65

LIMÓN	6,877.25	6.868,25	75.016,43	10,92	2.735,20	205.185,07
OAXACA						
PASTOS	413361.00	382.614,00	10.772.432,27	28,16	268,90	2.896.690,53
CAFÉ CEREZA	147664.09	124.819,24	117.439,82	0,94	3.751,53	440.579,49
CAÑA DE AZÚCAR	67989.14	62.014,19	3.482.393,93	56,16	656,27	2.285.379,65
LIMÓN	22922.94	17.387,44	199.535,12	11,48	2.879,27	574.515,21
MANGO	17613.33	16.482,08	138.083,66	8,38	1.848,75	255.282,18
QUINTANA ROO						
CAÑA DE AZÚCAR	28421.00	28.421,00	1.682.512,63	59,20	467,99	787.397,24
NARANJA	2147.00	1.899,00	21.337,40	11,24	2.113,69	45.100,61
CAÑA DE AZÚCAR SEMILLA	1332.00	1.332,00	106.561,00	80,00	550,00	58.608,55
LIMÓN	1232.50	782,50	12.189,92	15,58	4.400,60	53.643,00
COCO FRUTA	971.00	754,50	15.186,17	20,13	3.299,94	50.113,45
TABASCO						
CACAO	41027.58	41.027,58	18.339,74	0,45	40.134,9 4	736.064,38
CAÑA DE AZÚCAR	29112.00	28.705,00	1.780.551,01	62,03	619,30	1.102.687,99
COPRA	12474.84	11.279,00	8.735,18	0,77	7.398,13	64.623,99
PLÁTANO	10719.02	10.719,02	554.373,64	51,72	3.224,63	1.787.650,51
NARANJA	8133.34	8.133,34	77.925,70	9,58	2.110,38	164.453,15
VERACRUZ						
CAÑA DE AZÚCAR	289840.32	270.537,64	18.111.885,63	66,95	645,58	11.692.701,9 4
NARANJA	166255.00	160.515,25	1.789.224,37	11,15	1.386,72	2.481.152,98
CAFÉ CEREZA	145827.07	139.463,77	369.455,21	2,65	6.996,11	2.584.749,84
LIMÓN	40058.97	38.147,97	558.130,40	14,63	2.660,32	1.484.803,83
PASTOS	36383.00	36.383,00	702.642,40	19,31	539,49	379.071,97
YUCATÁN						
PASTOS	568208.93	567.784,94	5.036.083,39	8,87	335,56	1.689.892,77
HENEQUÉN	13411.69	8.806,82	5.064,63	0,58	6.701,81	33.942,20
NARANJA	12510.93	12.086,86	153.595,35	12,71	1.212,47	186.229,05
LIMÓN	5234.63	4.779,94	126.923,52	26,55	1.262,82	160.281,28
JATROPHA	2450.00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

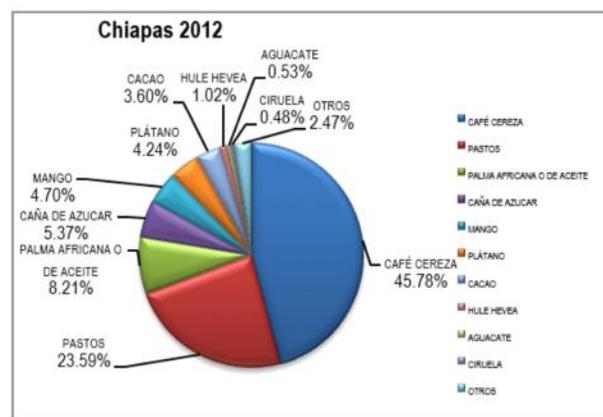
El volumen de producción, al igual que en el caso de los cultivos cíclicos, está indexado a la superficie sembrada, situación que también evidencia limitaciones graves en productividad, resultado de escasa tecnología aplicada en las unidades productivas, así como limitada inversión en equipamiento productivo y asistencia técnica. El volumen de producción adquiere preeminencia en cada entidad federativa, según la importancia que guarda entre los cinco principales cultivos perennes de cada una de ellas.

PARTICIPACIÓN DE LOS CULTIVOS PERENNES POR SUPERFICIE SEMBRADA

Gráfica 21

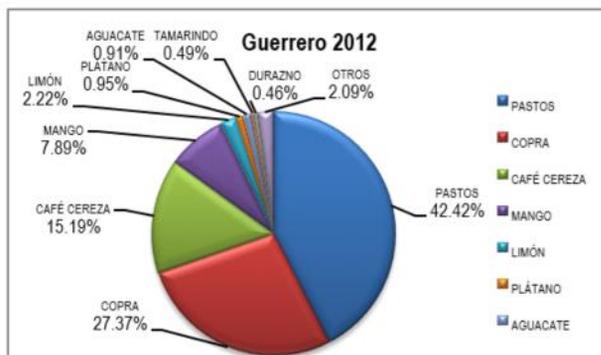


Gráfica 22

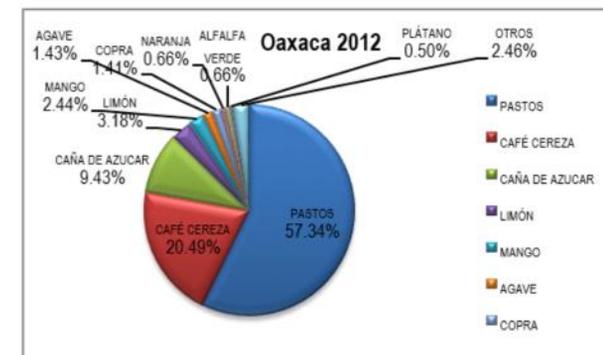


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP

Gráfica 23

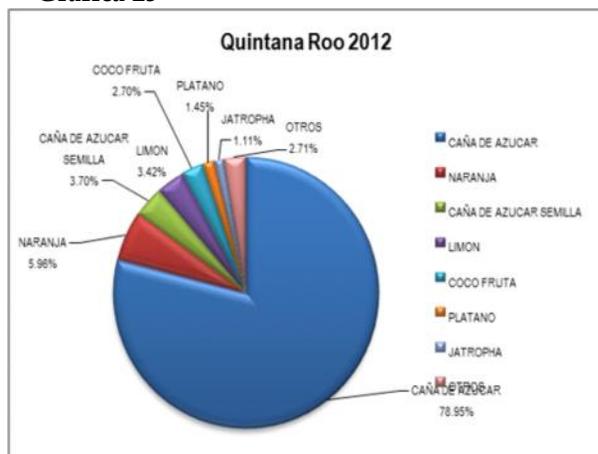


Gráfica 24

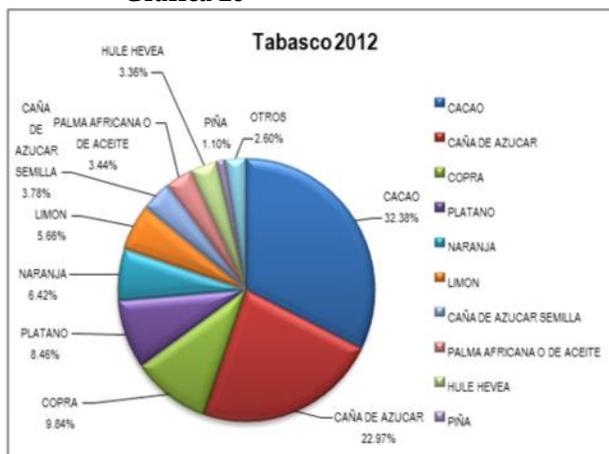


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP

Gráfica 25

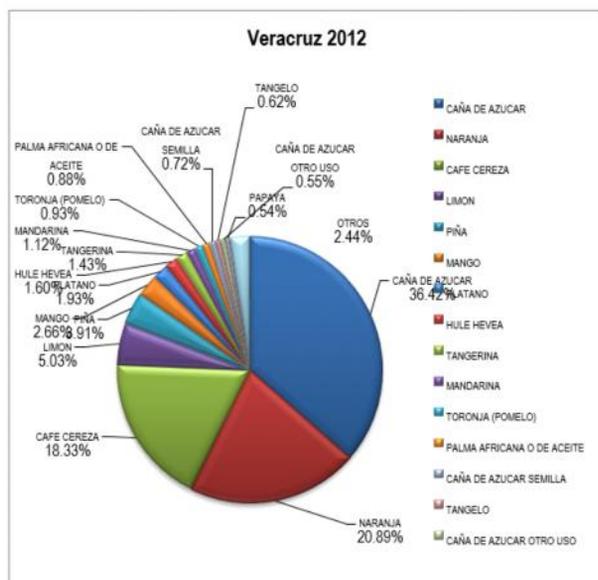


Gráfica 26

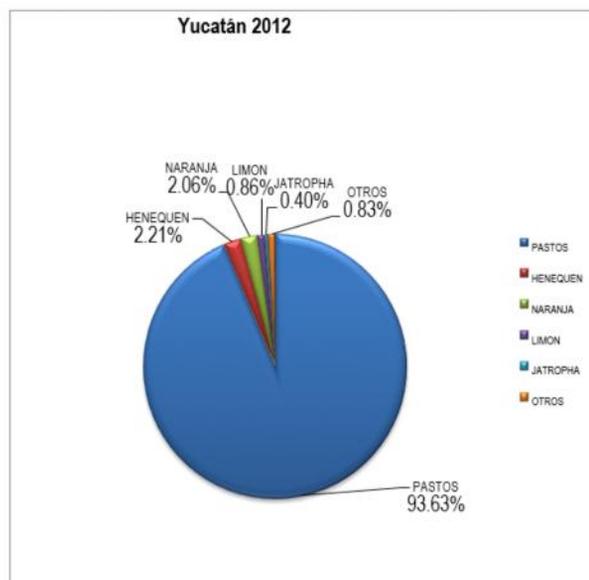


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 27



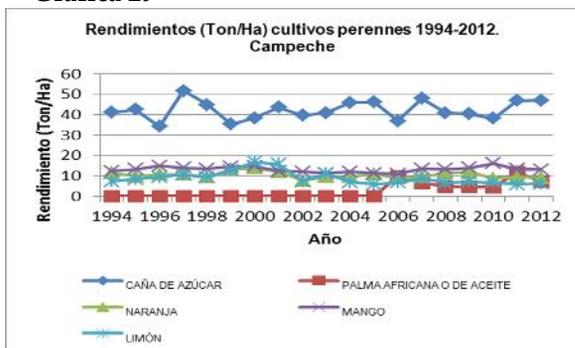
Gráfica 28



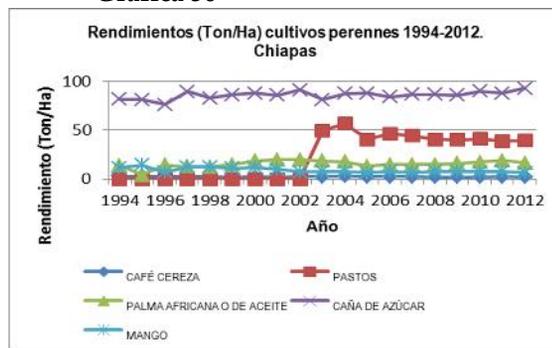
Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Cuando el análisis se centra en los rendimientos físicos, se confirma lo antes señalado en términos de productividad, ya que los rendimientos son sumamente bajos y muy similares entre las entidades que integran dicha región de análisis; es decir, los rendimientos físicos condicionan la productividad y a su vez el volumen de producción que se logra cosechar por cada hectárea cultivada.

Gráfica 29

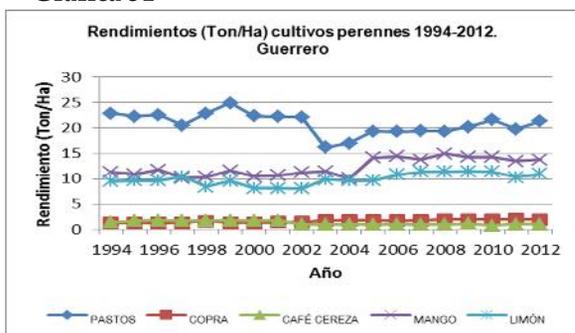


Gráfica 30

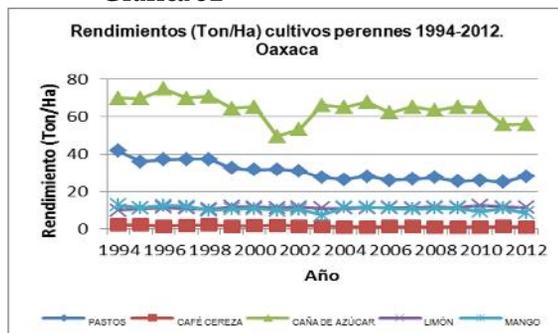


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 31

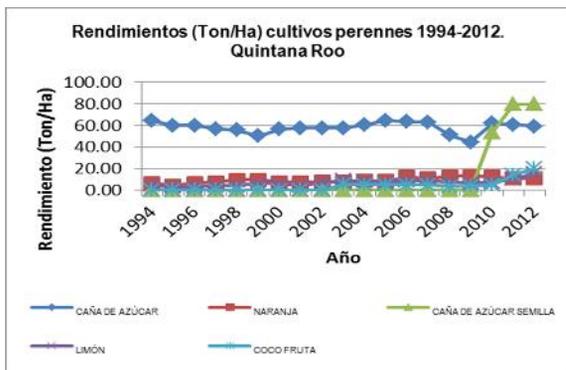


Gráfica 32

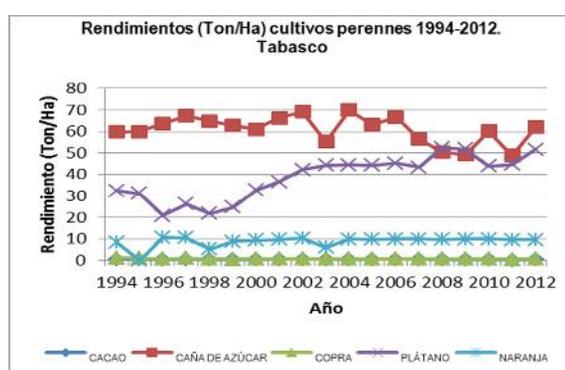


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

Gráfica 33

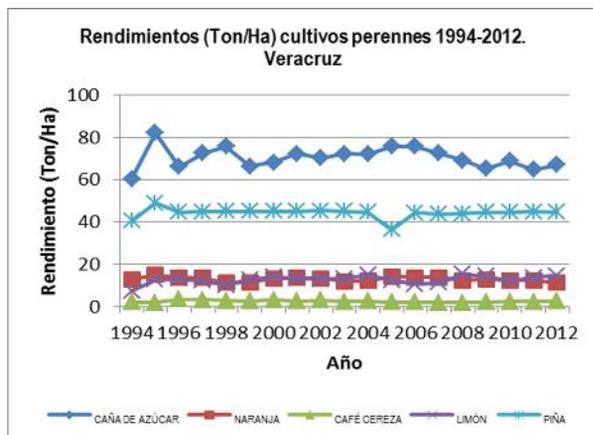


Gráfica 34

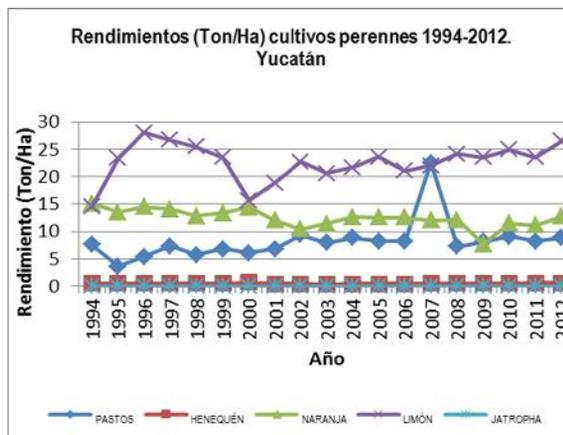


Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP

Gráfica 35



Gráfica 36



Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP.

III.- Evolución per cápita de la producción agrícola por entidad en la región Sur-Sureste del país.

Con el propósito de documentar la dependencia alimentaria y el déficit en producción agrícola para la región Sur-Sureste y cada entidad federativa, se procede al análisis de la producción per cápita de los 10 principales cultivos de cada entidad, sin importar la separación de cultivos cíclicos y perennes; de esta manera, a partir de analizar el crecimiento en volumen de los 10 cultivos más importantes de cada economía agrícola por entidad federativa, se puede tener una idea de cuál es la situación en términos de oferta

productiva que registra el subsector agrícola por estado para la región Sur-Sureste del país.

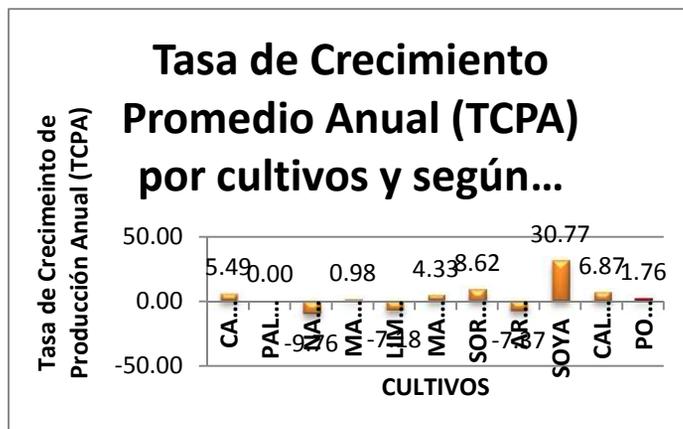
La forma como se puede conocer las condiciones de dependencia es comparando la tasa de crecimiento demográfico o tasa de crecimiento promedio anual de la población (TCPA) con las tasas de crecimiento en producción que registra cada cultivo, de los 10 más importantes para cada entidad federativa; es decir, mediante este ejercicio se podrá conocer si cada vez hay más alimentos y se está resolviendo el problema de la dependencia alimentaria, o por lo contrario, cada vez se contrae la producción y con ello se agudiza más la dependencia.

Cuadro 05. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Campeche, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Cultivos Perennes	CAÑA DE AZÚCAR	188,799.67	322,308.50	5.49
	PALMA AFRICANA O ACEITE	0.00	6,266.00	-

	NARANJA	72,474.70	25,955.50	-9.76
	MANGO	38,951.10	42,933.70	0.98
	LIMÓN	14,295.90	6,783.75	-7.18
Cultivos	MAÍZ GRANO	251,763.21	384,582.11	4.33
Cíclicos	SORGO GRANO	9,331.00	21,331.00	8.62
	ARROZ PALAY	87,487.00	40,674.50	-7.37
	SOYA	1,725.00	25,228.61	30.77
	CALABAZA (SEMILLA) O			
	CHIHUA	1,105.00	2,147.57	6.87
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE CAMPECHE 2000-2010				
		690,689	822,441	1.76

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



Gráfica 37.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

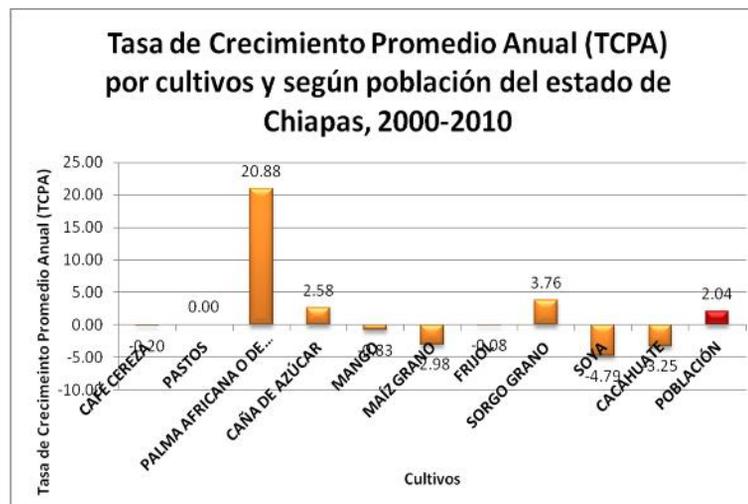
Cuadro 06. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Chiapas, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Cultivos Perennes	CAFÉ CEREZA	557,672.45	546,689.47	-0.20
	PASTOS	-	5,369,726.36	-
Cultivos Cíclicos	PALMA AFRICANA O DE ACEITE	51,345.30	342,037.25	20.88
	CAÑA DE AZÚCAR	2,041,984.00	2,634,040.35	2.58
	MANGO	201,009.33	184,859.47	-0.83
	MAÍZ GRANO	1,887,369.74	1,394,496.30	-2.98
	FRIJOL	72,953.99	72,403.47	-0.08
	SORGO GRANO	33,976.90	49,122.20	3.76
	SOYA	30,500.27	18,662.85	-4.79
	CACAHUATE	16,129.83	11,586.00	-3.25
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS 2000-2010		3,920,892	4,796,580	2.04

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Gráfica 38.

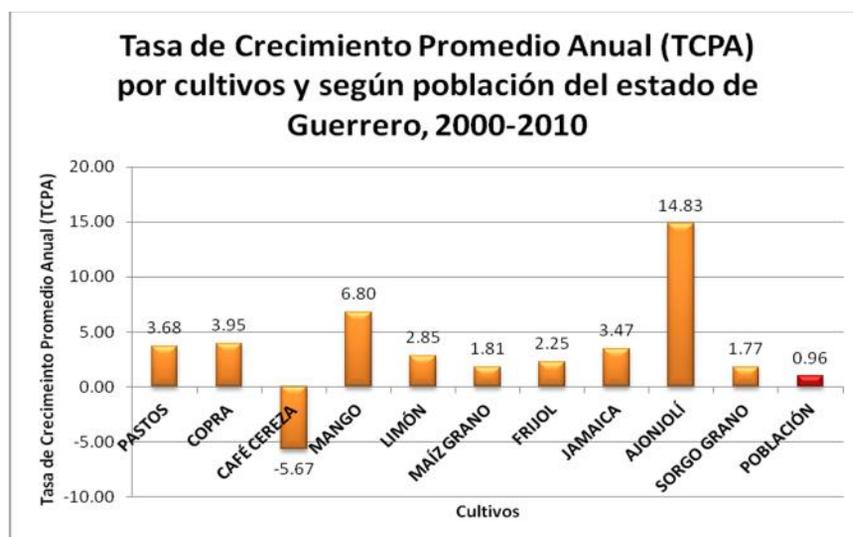
Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



Cuadro 07. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Guerrero, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Perennes	PASTOS	1,856,034.00	2,663,509.48	3.68
	COPRA	110,504.29	162,792.39	3.95
	CAFÉ CEREZA	68,475.85	38,214.90	-5.67
	MANGO	182,726.06	352,779.30	6.80
	LIMÓN	58,829.77	77,895.74	2.85
Cultivos Cíclicos	MAÍZ GRANO	1,181,463.19	1,413,973.17	1.81
	FRIJOL	8,722.63	10,892.90	2.25
	JAMAICA	2,698.33	3,794.13	3.47
	AJONJOLÍ	3,813.40	15,204.62	14.83
	SORGO GRANO	39,093.00	46,571.15	1.77
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO 2000-2010		3,079,649	3,388,768	0.96

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



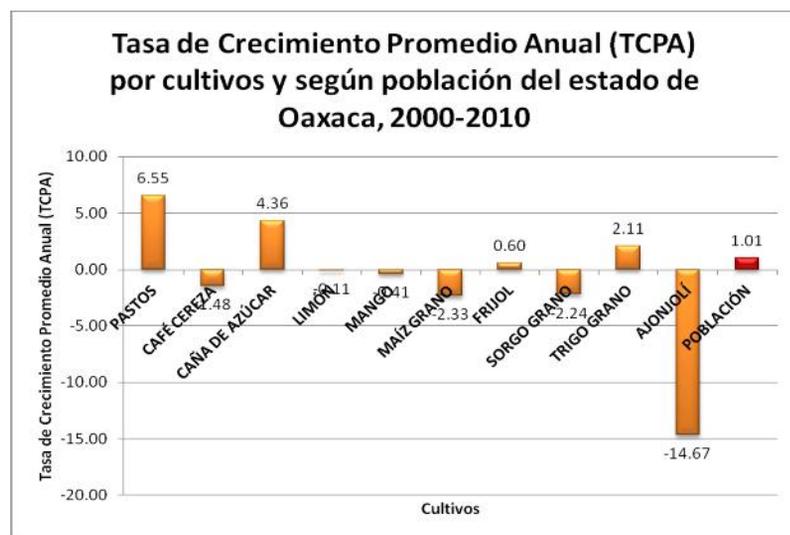
Gráfica 39.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 08. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Oaxaca, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Perennes	PASTOS	4,737,025.00	8,936,186.93	6.55
	CAFÉ CEREZA	179,447.00	154,595.39	-1.48
	CAÑA DE AZÚCAR	2,358,050.00	3,613,337.60	4.36
	LIMÓN	207,018.00	204,790.54	-0.11
	MANGO	173,434.00	166,439.70	-0.41
Cultivos Cíclicos	MAÍZ GRANO	817,497.00	645,531.27	-2.33
	FRIJOL	24,570.00	26,092.90	0.60
	SORGO GRANO	37,846.00	30,164.03	-2.24
	TRIGO GRANO	10,822.00	13,332.07	2.11
	AJONJOLÍ	7,053.00	1,443.56	-14.67
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA 2000-2010		3,438,765	3,801,962	1.01

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



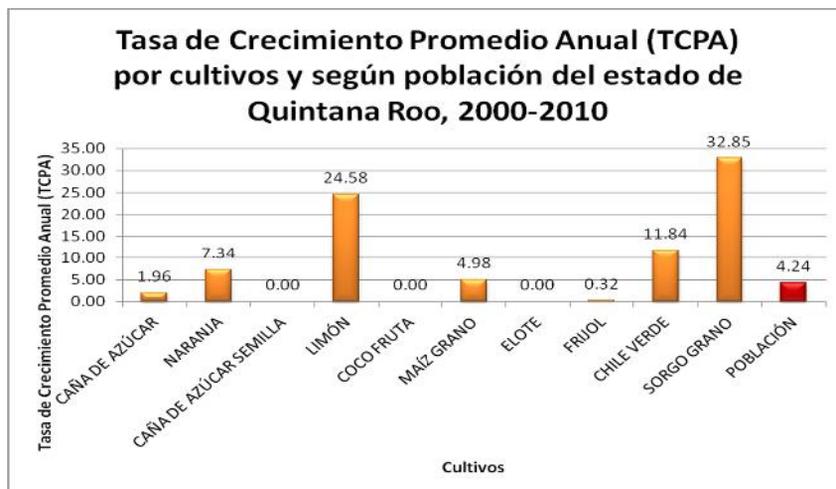
Gráfica 40.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 09. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Quintana Roo, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Perennes	CAÑA DE AZÚCAR	1,115,298.57	1,354,162.00	1.96
	NARANJA	19,755.84	40,099.30	7.34
	CAÑA DE AZÚCAR SEMILLA	-	67,500.00	-
	LIMÓN	231.15	2,082.20	24.58
	COCO FRUTA	-	3,881.00	-
Cultivos Cíclicos	MAÍZ GRANO	34,317.75	55,779.45	4.98
	ELOTE	-	18,446.17	-
	FRIJOL	1,779.88	1,838.53	0.32
	CHILE VERDE	5,282.95	16,168.85	11.84
	SORGO GRANO	230.00	3,939.00	32.85
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO 2000-2010		874,963	1,325,578	4.24

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



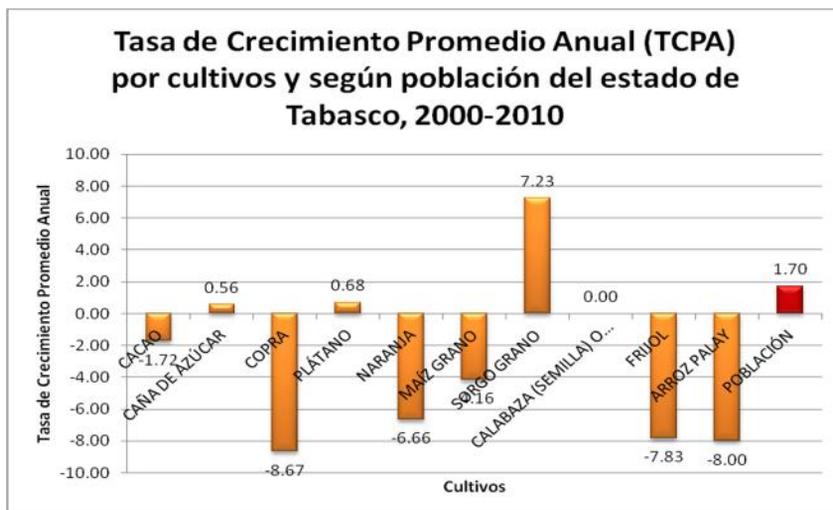
Gráfica 41.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 10. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Tabasco, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Perennes	CACAO	21,800.14	18,320.45	-1.72
	CAÑA DE AZÚCAR	1,573,131.00	1,664,111.00	0.56
	COPRA	21,921.00	8,852.00	-8.67
	PLÁTANO	436,961.00	467,576.47	0.68
	NARANJA	161,122.00	80,886.00	-6.66
Cultivos Cíclicos	MAÍZ GRANO	159,850.82	104,467.40	-4.16
	SORGO GRANO	11,622.00	23,367.00	7.23
	CALABAZA (SEMILLA) O CHIHUA	-	1,122.60	-
	FRIJOL	5,201.40	2,301.70	-7.83
	ARROZ PALAY	22,790.40	9,900.00	-8.00
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO 2000-2010		1,891,829	2,238,603	1.70

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



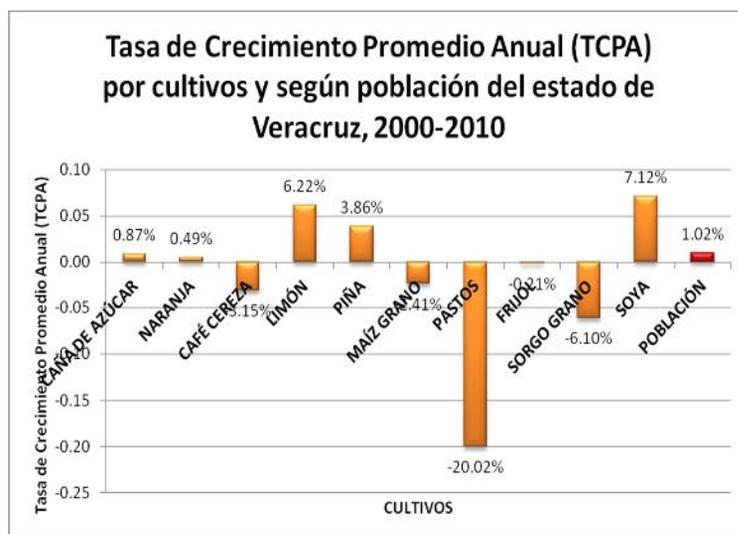
Gráfica 42.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 11. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Veracruz, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Perennes	CAÑA DE AZÚCAR	17,090,124.25	18,628,734.59	0.87
	NARANJA	1,911,106.19	2,006,224.53	0.49
	CAFÉ CEREZA	514,500.45	373,725.62	-3.15
	LIMÓN	239,692.90	438,269.65	6.22
	PIÑA	352,535.30	515,007.50	3.86
Cultivos Cíclicos	MAÍZ GRANO	1,242,283.61	973,457.57	-2.41
	PASTOS	2,672,397.57	286,227.00	-20.02
	FRIJOL	21,119.59	20,686.60	-0.21
	SORGO GRANO	56,567.17	30,153.75	-6.10
	SOYA	5,352.70	10,652.01	7.12
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ 2000-2010		6,908,975	7,643,194	1.02

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



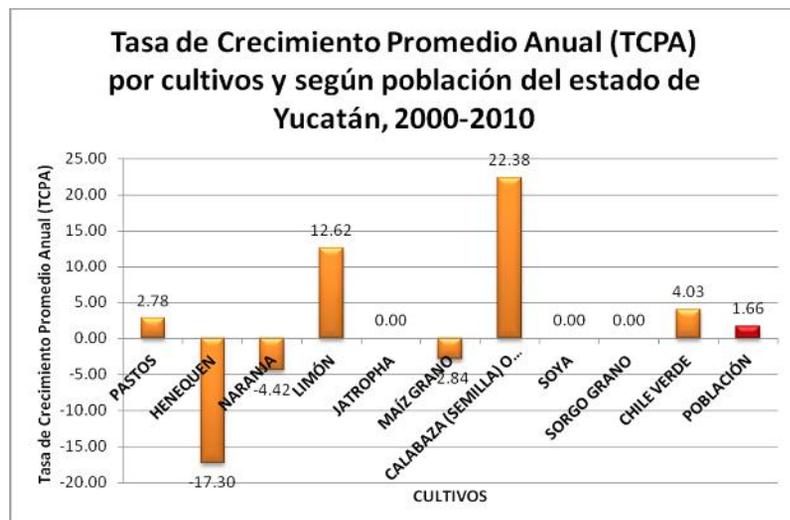
Gráfica 43.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Cuadro 12. Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) por cultivos y según población del estado de Yucatán, 2000-2010

TIPO DE CULTIVO	CULTIVO	2000	2010	CRECIMIENTO 2000-2010
Perennes	PASTOS	2,988,661.08	3,930,481.92	2.78
	HENEQUÉN	36,980.40	5,535.33	-17.30
	NARANJA	216,457.40	137,671.29	-4.42
	LIMÓN	34,030.45	111,670.45	12.62
	JATROPHA	-	0.00	-
Cultivos Cíclicos	MAÍZ GRANO	160,737.44	120,541.53	-2.84
	CALABAZA (SEMILLA) O			
	CHIHUA	21.00	158.30	22.38
	SOYA	-	1,133.30	-
	SORGO GRANO	-	1,347.30	-
	CHILE VERDE	3,838.95	5,701.40	4.03
	CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN 2000-2010		1,658,210	1,955,577

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.



Gráfica 44.

Fuente: elaboración propia con base en información del SIAP y del Inegi: XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo General de Población y Vivienda, 2010.

Como se puede apreciar, con excepción del estado de Guerrero y en menor medida, con una economía agrícola incipiente el estado de Quintana Roo, el resto de las entidades federativas de esta región Sur-Sureste, registra una contracción de su economía agrícola en términos de volumen, muy posiblemente como consecuencia de la migración de su PEA que en los últimos 20 años, como ya se analizó, ha sido expulsada hacia otros sectores de la economía.

Con el propósito de ser contundente en esta afirmación, faltaría realizar el análisis de la evolución de la frontera agrícola por entidad; el posible surgimiento de otros cultivos hacia donde se esté reorientando la producción agrícola; así como el grado de siniestralidad (que no es permanente) y la evolución de los rendimientos monetarios por cultivo; no obstante, con las variables analizadas al momento se argumentar la existencia de una crisis agrícola en la región Sur-Sureste del país.

IV Dependencia Alimentaria

Se ha documentado al momento sobre la contracción de la oferta productiva del sector agrícola regional y por entidad federativa, situación que evidentemente incide en la dependencia alimentaria, si

es el caso de que no crezca por encima de la tasa de crecimiento poblacional; pues existiría la posibilidad de una contracción de la economía agrícola regional por cuestiones de excedentes no colocados en el mercado, lo cual, con sustento en lo hasta aquí analizado, no es el caso de lo que sucede con la agricultura en la región Sur-Sureste de México.

Pero si como se ha advertido al momento, la oferta productiva agrícola está disminuyendo en esta región del Sur-Sureste, sería conveniente identificar si la contracción está vinculada con una falta de competitividad en la producción, o tiene que ver con otros factores, como sería la distribución y comercialización de los productos. Con el propósito de identificar las condiciones de competitividad, se procede a evaluar las condiciones que existen en torno al rendimiento productivo, comparando cada cultivo con su parámetro nacional y con los rendimientos de los países líderes a nivel mundial.

Esta comparación se puede realizar a través de series de tiempo, para observar el comportamiento de los rendimientos en diferentes coyunturas; sin embargo, después de haberlo realizado se observa con claridad, para todos los productos básicos alimentarios una gran distancia en rendimientos entre los países líderes a nivel mundial y los rendimientos de los cultivos a nivel estatal, para la región Sur-Sureste, tal y como se presenta a continuación para el caso del maíz.

CUADRO 13. MAÍZ GRANO: COMPARATIVO RENDIMIENTOS DE PRODUCCIÓN. ESTADOS DE LA REGION SUR-SURESTE Y PRINCIPALES PAÍSES 1994-2012

Año	CAMPE CHE	CHIA PAS	GUERR ERO	OAX ACA	QUINT ANA ROO	TABA SCO	VERA CRUZ	YUCA TÁN	NACI ONAL	ISRAE L	KUW AIT
1994	1.10	1.56	1.84	1.22	0.43	1.19	1.55	0.82	2.23	10.36	18.07
1995	1.56	1.88	2.26	1.33	0.41	1.34	1.80	0.71	2.29	9.17	18.06
1996	1.12	1.70	2.12	1.25	0.58	1.40	1.91	0.66	2.24	11.61	17.92
1997	1.56	1.64	2.19	1.28	0.67	1.58	1.84	0.96	2.38	13.73	18.42
1998	1.60	1.90	2.28	1.35	0.61	1.36	1.63	0.98	2.34	14.71	20.38
1999	1.68	2.22	2.48	1.31	0.62	1.58	1.81	0.96	2.47	14.08	19.38
2000	1.70	1.99	2.43	1.48	0.55	1.58	1.92	1.00	2.46	12.67	18.62
2001	1.48	1.88	2.26	1.40	0.60	1.62	1.88	0.82	2.58	12.15	18.96
2002	0.68	1.99	1.87	1.35	0.41	1.58	1.87	0.96	2.71	12.43	20.00
2003	1.37	2.15	2.48	1.45	0.69	1.68	1.94	0.77	2.75	12.58	20.00
2004	2.06	1.57	2.39	1.30	0.70	1.64	1.93	0.84	2.82	15.37	20.00
2005	2.38	1.75	2.50	1.24	0.80	1.54	1.79	1.06	2.93	12.89	20.00
2006	2.18	1.90	2.59	1.31	0.79	1.62	2.02	0.93	3.00	17.60	18.83
2007	1.79	2.30	2.74	1.37	0.60	1.55	2.08	0.88	3.21	18.60	18.83
2008	2.05	2.34	2.93	1.32	0.43	1.69	2.39	0.91	3.32	18.52	18.83
2009	1.97	1.78	2.44	1.27	0.49	1.55	2.14	0.49	3.24	25.19	19.64
2010	2.54	2.03	3.03	1.19	0.83	1.56	1.92	0.82	3.26	29.24	19.42
2011	2.74	2.20	2.82	1.22	0.99	1.62	1.94	1.02	2.91	33.82	20.17
2012	2.18	1.99	2.80	1.22	0.93	1.96	2.30	0.89	3.19	25.56	21.11
Prome dio	1.78	1.94	2.44	1.31	0.64	1.56	1.93	0.87	2.75	16.86	19.30

Fuente: elaboración propia con base en información del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

Con estos resultados se puede afirmar que el problema de los bajos rendimientos en productos básicos para los estados de la región Sur-Sureste, no tienen que ver con lo sucedido a partir de la puesta en operación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN); es más, tampoco sirvió de aliciente este tratado para potenciar un incremento en rendimientos de las unidades productivas dedicadas al cultivo de productos básicos; más aún, se puede

argumentar que debido a las diferencias en productividad, las unidades productivas agrícolas nacionales han sido desplazadas, con los consecuentes efectos en el ámbito socioeconómico. Evidentemente, la causalidad de bajos rendimientos productivos tiene que ver con problemas estructurales que se fraguaron antes de los noventas; y todo apunta hacia una causalidad que tiene que ver con el modelo de desarrollo seguido desde antes de la apertura

comercial iniciada en el régimen presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, a principios de los ochenta; es decir, las determinantes apuntan su origen hacia el periodo de industrialización de la economía nacional, con la implementación del Modelo de

Industrialización por Sustitución de Importaciones (modelo ISI).

A continuación se presenta por entidad federativa, un comparativo de los rendimientos productivos, de los cultivos alimentarios básicos, para el año 2010.

CAMPECHE

Cuadro 14. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		CAMPECHE ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	2.54	94
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.64	102
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	3.73	55
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	-	-
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	2.52	33

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

CHIAPAS

Cuadro 15. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		CHIAPAS ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAÍZ	29.24	Israel	3.26	79	2.03	110
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.57	106
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	2.48	85
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	0.98	121
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	3.46	26

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

GUERRERO

Cuadro 16. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		GUERRERO ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	3.03	82
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.73	93
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	5.95	18
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	-	-
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	3.98	18

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

OAXACA

Cuadro 17. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		OAXACA ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	1.19	145
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.68	99
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	4.46	40
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	1.13	116
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	2.28	37

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

QUINTANA ROO

Cuadro 18. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		QUINTANA ROO ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	0.83	159
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.64	102
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	-	-
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	-	-
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	3.54	24

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

TABASCO

Cuadro 19. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		TABASCO ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	1.56	127
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.49	113
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	2.82	78
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	-	-
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	3.37	26

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

VERACRUZ

Cuadro 20. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		VERACRUZ ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	1.92	117
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.60	105
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	4.90	36
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	0.86	122
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	2.88	30

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

YUCATÁN

Cuadro 21. Rendimiento agrícola (ton/ha) internacional 2010

CULTIVO	PAÍS LÍDER		MÉXICO		YUCATÁN ¹	
	Rendimiento	País	Rendimiento	Lugar	Rendimiento	Lugar
MAIZ	29.24	Israel	3.26	79	0.82	159
FRIJOL	5.55	Barbados	0.71	95	0.44	115
ARROZ	10.41	Australia	5.19	28	-	-
TRIGO	8.91	Países Bajos	5.42	18	-	-
SORGO	85.81	Emiratos Árabes Unidos	3.93	18	1.37	60

Fuente: elaboración con datos de FAOSTAT. ¹Datos obtenidos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP).

V.- Déficit en la producción de cultivos básicos alimentarios 2012.

En este apartado se ha estimado el consumo potencial de los habitantes de cada entidad federativa, como de la región, por producto agrícola básico alimentario; de igual forma se ha investigado la producción que para el año 2012 se ha logrado por producto básico alimentario y entidad; de esta manera,

se ha podido conocer la suficiencia o insuficiencia alimentaria y, en su caso, el Coeficiente del Déficit de Producción (CDP), que es una herramienta construida para este análisis.

Si bien es conveniente exponer las condiciones de producción, consumo potencial y la estimación del déficit de producción para cada entidad federativa, por cuestiones de espacio, para este caso, el análisis se centrará únicamente en la región.

Cuadro 22. Situación del cultivo maíz, entidades del sureste del país, 2012

ESTADO	POBLACIÓN TOTAL	Consumo ¹ (ton)	Producción (ton)	Insuficiencia/suficiencia alimentaria (ton)	Coeficiente del Déficit de Producción ²
NACIONAL	117,053,750	25,180,412.07	22,069,254.42	-3,111,157.65	1.14
CAMPECHE	866,375	186,373.18	343,904.25	157,531.07	0.54
CHIAPAS	5,050,568	1,086,469.96	1,404,679.92	318,209.96	0.77
GUERRERO	3,499,507	752,808.25	1,304,132.81	551,324.56	0.58
OAXACA	3,930,833	845,594.39	729,351.18	-116,243.21	1.16
QUINTANA ROO	1,440,115	309,795.19	54,362.76	-255,432.43	5.70
TABASCO	2,309,071	496,723.59	181,556.66	-315,166.93	2.74
VERACRUZ	7,858,604	1,690,530.09	1,275,317.55	-415,212.54	1.33
YUCATÁN	2,036,694	438,130.30	113,380.38	-324,749.92	3.86

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera y en proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

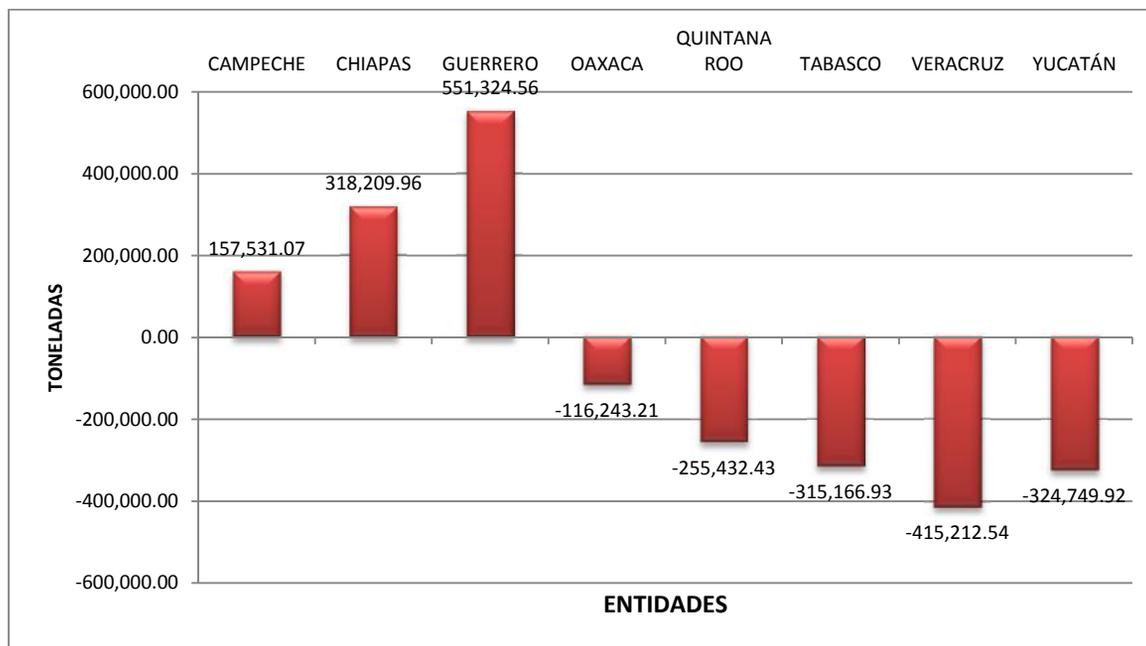
Es claro que con base en la información del año 2012, se puede afirmar que existe un déficit en la producción de productos agrícolas básicos alimentarios en la región Sur-Sureste de nuestro país;

no obstante, para el caso de algunos productos, se advierten entidades que son superavitarias.

MAÍZ. A nivel nacional se registra un déficit de alrededor de 3,111,157 toneladas. Para la región Sur-Sureste, las entidades superavitarias son Guerrero, Chiapas y Campeche, en ese orden de producción; el resto de las entidades de la región son deficitarias. Un aspecto a destacar es que: sumando todo el superávit de la producción de maíz de las entidades

superavitarias, (que asciende a 1,027,065.59 toneladas) y restándole el déficit de las entidades con esta característica (que asciende a 1,426,805.03 toneladas), el resultado final sería deficitario para la región Sur-Sureste en más de 399, 739 toneladas de maíz; es decir, la región Sur-Sureste de México registra dependencia alimentaria en el consumo de maíz para el año 2012.

Gráfica 45. Déficit de producción en los estados del sureste. Maíz 2012



Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agropecuaria

FRIJOL. El caso del frijol, a nivel nacional el país es superavitario en aproximadamente 209,801 toneladas de frijol para consumo humano en el año 2012. A nivel

regional, se advierte un déficit de producción: solo son superavitarios en producción frente a su consumo potencial los estados de Chiapas y Oaxaca; el resto de las entidades son deficitarias. Para la región el déficit asciende a 63, 516.97 toneladas.

Cuadro 23. Situación del cultivo frijol, entidades del sureste del país, 2012

ESTADO	POBLACIÓN TOTAL	Consumo (ton)	Producción (ton)	Insuficiencia/suficiencia alimentaria (ton)	Coefficiente del Déficit de Producción
NACIONAL	117,053,750	871,054.91	1,080,856.66	209,801.75	0.81
CAMPECHE	866,375	6,447.13	1,799.87	-4,647.26	3.58
CHIAPAS	5,050,568	37,583.78	68,862.01	31,278.23	0.55
GUERRERO	3,499,507	26,041.56	11,382.18	-14,659.38	2.29
OAXACA	3,930,833	29,251.27	29,608.33	357.06	0.99
QUINTANA ROO	1,440,115	10,716.61	2,086.38	-8,630.23	5.14
TABASCO	2,309,071	17,182.94	2,586.30	-14,596.64	6.64
VERACRUZ	7,858,604	58,479.76	20,800.87	-37,678.89	2.81
YUCATÁN	2,036,694	15,156.05	216.19	-14,939.86	70.11

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera y en proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

SORGO. El país es superavitario en producción de sorgo para consumo humano para el 2012. A nivel regional todos los estados son deficitarios. El déficit a

nivel regional asciende a 540,902 toneladas de sorgo para consumo humano.

Cuadro 24. Situación del cultivo sorgo, entidades del sureste del país, 2012

ESTADO	POBLACIÓN TOTAL	Consumo (ton)	Producción (ton)	Insuficiencia/suficiencia alimentaria (ton)	Coefficiente del Déficit de Producción
NACIONAL	117,053,750	3,530,714.90	6,969,501.72	3,438,786.82	0.51
CAMPECHE	866,375	26,132.64	40,258.32	14,125.68	0.65
CHIAPAS	5,050,568	152,341.26	45,236.21	-107,105.05	3.37
GUERRERO	3,499,507	105,556.31	48,940.30	-56,616.01	2.16
OAXACA	3,930,833	118,566.48	67,114.78	-51,451.70	1.77
QUINTANA ROO	1,440,115	43,438.47	7,395.00	-36,043.47	5.87
TABASCO	2,309,071	69,648.96	31,606.70	-38,042.26	2.20
VERACRUZ	7,858,604	237,040.59	44,876.38	-192,164.21	5.28
YUCATÁN	2,036,694	61,433.20	1,953.30	-59,479.90	31.45

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera y en proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

ARROZ. A nivel nacional el país registra un déficit en más de 612,272 toneladas de arroz para consumo humano para el 2012. A nivel regional el único estado

superavitario es Campeche; el déficit regional es de 124,538 toneladas de arroz para consumo humano.

Cuadro 25. Situación del cultivo arroz, entidades del sureste del país, 2012

ESTADO	POBLACIÓN TOTAL	Consumo (ton)	Producción (ton)	Insuficiencia/suficiencia alimentaria (ton)	Coefficiente del Déficit de Producción
NACIONAL	117,053,750	791,059.22	178,787.21	-612,272.01	4.42
CAMPECHE	866,375	5,855.04	32,596.10	26,741.06	0.18
CHIAPAS	5,050,568	34,132.17	1,069.72	-33,062.45	31.91
GUERRERO	3,499,507	23,649.97	1,375.69	-22,274.28	17.19
OAXACA	3,930,833	26,564.90	449.48	-26,115.42	59.10
QUINTANA ROO	1,440,115	9,732.42	0.00	-9,732.42	-
TABASCO	2,309,071	15,604.90	6,276.00	-9,328.90	2.49
VERACRUZ	7,858,604	53,109.12	16,106.89	-37,002.23	3.30
YUCATÁN	2,036,694	13,764.15	0	-13,764.15	-

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera y en proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

TRIGO. A nivel nacional somos deficitarios en la producción de trigo para consumo humano en 2,883,037.99 toneladas de trigo para consumo humano.

A nivel regional todas las entidades son deficitarias. El déficit para la región asciende a 1,400,568 toneladas de trigo para consumo humano.

Cuadro 26. Situación del cultivo trigo, entidades del sureste del país, 2012

ESTADO	POBLACIÓN TOTAL	Consumo (ton)	Producción (ton)	Insuficiencia/suficiencia alimentaria (ton)	Coefficiente del Déficit de Producción
NACIONAL	117,053,750	6,157,374.74	3,274,336.75	-2,883,037.99	1.88
CAMPECHE	866,375	45,573.90	0.00	-45,573.90	-
CHIAPAS	5,050,568	265,674.87	115.28	-265,559.59	2304.61
GUERRERO	3,499,507	184,084.46	0.00	-184,084.46	-
OAXACA	3,930,833	206,773.48	17,778.07	-188,995.41	11.63
QUINTANA ROO	1,440,115	75,754.32	0.00	-75,754.32	-
TABASCO	2,309,071	121,463.99	0.00	-121,463.99	-
VERACRUZ	7,858,604	413,385.90	1,385.00	-412,000.90	298.47
YUCATÁN	2,036,694	107,136.15	0.00	-107,136.15	-

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera y en proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

CONCLUSIONES.

1. A la luz de las variables económicas de análisis y dado su comportamiento homogéneo, se puede conceptualizar como región Sur-Sureste de nuestro país al grupo de estados que integran un solo espacio geográfico continuo y que son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

2. No obstante que en algunos productos agrícolas la región registra primeros lugares en producción a nivel nacional, se puede afirmar que existe crisis agrícola en la región Sur-Sureste de México, y que esta tiene que ver con cuestiones estructurales, baja productividad, resultado de los muy bajos rendimientos que no presentan nivel de competitividad internacional.

3. Se advierte un intenso fenómeno de expulsión de la mano de obra del sector agropecuario, al resto de los sectores de la economía, lo cual se expresa en una migración rural-urbana sumamente intensa para los últimos 10 años.

4. Existe un déficit de producción per cápita de los principales productos agrícolas comerciales para la región, que tiende a agudizarse año con año.

5. Existe una clara dependencia de productos agrícolas básicos alimentarios en toda la región; si bien en el caso de algunas entidades se advierten superávits para el año

2012, en suma la región en ningún producto básico alimentario es superavitaria, registrándose casos extremos en el maíz.

6. La crisis agrícola regional tiende a expresarse en una dependencia alimentaria que cada vez es mayor, pues presenta una pendiente creciente y sostenida.

7. Por las características de la crisis agrícola regional se advierte que es muy difícil que una sola entidad federativa pueda resolver individualmente este fenómeno; por lo contrario, es muy claro que la alternativa se tiene que presentar a nivel regional.

Bibliografía.

Documentos base:

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990; XII Censo General de Población y Vivienda, 2000; XIII Censo de Población y Vivienda, 2010.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO- FAOSTAT).

Programa Mundial de Alimentos (PMA)

Servicio de Información Agropecuaria y Pesquera (SIAP).

Sistema de Cuentas Nacionales de México: Producto Interno Bruto por entidad federativa 1999-2004; Producto Interno Bruto por entidad federativa 2003-2008; Producto Interno Bruto por entidad federativa 2007-2011.

LOS ADULTOS MAYORES Y SU SITUACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y POLÍTICA: UN ESTUDIO DE OPINIÓN.

Lázaro Marín Marín¹, Martín García Berzunza² y Manolo Arcos Hernández³

El presente estudio permite entender de mejor forma la relación adultos mayores y la sociedad en que se desenvuelven. Esta población tiene características específicas, que son necesarias conocer para diseñar políticas públicas oportunas a los problemas que la quejan: salud, bajo nivel educativo, depresión, exclusión social, etc. que pueden ser atendidas con políticas y programas correctos.

El Adulto mayor, para fines de este proyecto se definirá como aquellas “personas mayores de 60 años, considerándose el término ‘vejez’ como un estado del ser y ‘envejecimiento’ como un proceso (INAPAM, 2012). Al ser la vejez una construcción social, el desarrollo a escala humana cambiaría desde el inicio las fuerzas que estigmatizan a los viejos y los empujan al margen de la sociedad. Avanzar en esta modalidad podría dar lugar al ejercicio activo de los principios propuestos por las Naciones Unidas en 1999 a favor de los Adultos Mayores: "independencia, participación, cuidado, realización personal y dignidad".

La vejez y el envejecimiento suscita reacciones negativas y está cargada de significados que atribuyen los otros y no las propias personas de la tercera edad, adquiriendo el valor de lo indeseado y siendo sinónimo de incapacidad o limitación (Zapata, 2001). El envejecimiento, es un proceso natural, progresivo, de transiciones y cambios psicológicos, sociales y biológicos que aparecen con el tiempo. Así, los adultos mayores comparten algunas características; sin embargo, la forma de actuar de cada persona después de los 50 años es en gran parte reflejo de sus tradiciones y educación, pero

también de su proyecto de vida, de una forma muy particular de ver su entorno y de cómo se nutre de éste (Ocampo, 2002). Las políticas del estado deben entonces encaminarse a mejorar la calidad de vida, entendida ésta como una expresión lingüística cuyo significado es inminentemente subjetivo; está asociado a la personalidad, al bienestar y satisfacción por la vida que lleva el individuo y cuya evidencia está intrínsecamente relacionada a su propia existencia, salud y a su grado de interacción social y ambiental y en general a múltiples factores (Vera, 2007).

A partir de estas reflexiones, se presentan los resultados de una encuesta de opinión realizada en Chetumal del 15 de noviembre de 2013 al 31 de enero de 2014, dirigida a los adultos mayores en la que evalúan su condición familiar, emocional y económica. Además valoran su papel en la sociedad y como destinatarios de las políticas públicas gubernamentales asistencialistas. Son conocidas las dificultades que enfrenta la población adulta mayor, desde las carencias en materia de salud, empleo, bienestar, etc. Aunque existen políticas, programas, reglamentos y leyes que buscan brindar una calidad de vida mejor, parece que aún son insuficientes. Sin embargo, los adultos mayores no son un segmento poblacional único, es diverso y cada uno tiene necesidades y prioridades que atender. Si bien, la gran mayoría carece de atención, lo cierto es que existen distintos programas para remediar su situación. Pero lo importante es conocer desde su punto de vista su situación actual.

¹ Profesor-Investigador de Tiempo Completo de la División de Ciencias Políticas y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo

² Egresado de la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Quintana Roo.

³ Egresado de la licenciatura en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Quintana Roo.

La población de estudio y metodología

De acuerdo al Censo de Población del año 2010, poco más del 7.5 por ciento de su población es adulto mayor (60 años de edad o más), es decir, 10,390 personas, de las cuales 5014 son hombre y 5,376 son mujeres (INEGI, 2014).

La encuesta a adultos mayores se aplicó a un total de 200 personas adultas mayores de la ciudad de Chetumal entre las fechas del 15 de noviembre de 2013 al 31 de enero de 2014. Sus autores que se tomaron la tarea de realizar el trabajo de campo, sistematizar la información e identificar los principales hallazgos en los posteriores apartados.

La metodología a la hora de aplicar las encuestas consistió en escoger libremente a 200 personas adultas mayores y pedirles responder el cuestionario de la gráfica 1, en él se establecen las preguntas generales de la encuesta. Consta de dos hojas con diferentes apartados, el primero se plantean preguntas sobre los aspectos generales de los entrevistados, desde la fecha y nombre de los entrevistados.

En ese orden de ideas, una primera información eran los datos básicos generales de los entrevistados: edad, sexo, estado civil, origen, colonia de residencia, religión, años de residencia en la ciudad. De la misma forma se le pregunto por el número de hijos y nietos que tiene. La información de este apartado es sustancial para identificar características básicas de los adultos mayores. Éstas características básicas son pertinentes para crear perfiles de los propios adultos mayores en la localidad, identificando desde su edad, su profesión, sus ingresos, sus carencias y demás especificaciones

El apartado se complementa con preguntas más particularizadas, entre ellas, las actividades que realiza, el puesto en dado caso que aun trabajen, si cuenta con algún seguro médico, si tiene alguna pensión o ayuda, el monto de sus ingresos mensuales y el nivel de estudio. Todo ello se puede observar en la gráfica 2.

GUÍA DE ENTREVISTA PARA EL ADULTO MAYOR EN RELACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS HACIA ESE SECTOR.			
1) DATOS DEL INFORMANTE			
Nombre: _____		Fecha de entrevista: _____	
Edad: _____ años	Sexo: 1) Hombre 2) Mujer	Estado Civil: 1) Soltero 2) Casado 3) Divorciado 4) Unión libre 5) Viudo	Nació en: 1) Chetumal 2) Otra Población de C. Mex. _____ 3) Otra población del país _____ 4) Otro país _____
Colonia de residencia: _____	Años de residencia en Chetumal: _____ años	¿Qué actividades realiza? 1) Trabajo Unionsomb 2) Trabajo Unionsomb 3) Estudio y trabajo 4) No tengo trabajo ni estudio 5) Otro _____	¿En caso de trabajar actualmente, cuál es su puesto: Cuenta con seguro Médico: 1) Sí 2) No 3) OBTRE 4) Otro seguro 5) Seguro Popular 6) Privado o particular 7) Otro _____
Profesión Relación: 1) Ninguna 2) Católica 3) Evangelical/Protestante/ Pentecosta 4) Testes de Jehová 5) Otro _____	Número de hijos: _____ Número de nietos: _____	Menciona el último grado de educación terminada: 1) Sin estudios 2) Primaria 3) Secundaria 4) Bachillerato o carrera técnica 5) Licenciatura 6) Posgrado 7) Otro _____	
Menciona si recibe alguna pensión o ayuda del gobierno.	Ingreso Económico Mensual Familiar (calcular la suma aproximada del ingreso mensual de todos los miembros de la familia que perciben un ingreso) 1) Menos de \$1000 2) De \$1001 a \$1500 3) De \$1501 a \$2000 4) De \$2001 a \$2500 5) De \$2501 a \$3000 6) Más de \$3000	Menciona si recibe alguna pensión o ayuda del gobierno.	
2) ASPECTOS PSICOMOTRICES			
1.- ¿Cómo se siente en esta etapa de su vida como adulto mayor? ¿Es buena? ¿Satisfactoria? ¿Le gusta vivir en su hogar? ¿Por qué?			
1.- ¿Cómo se siente de salud? ¿Es buena? ¿Puede alguna enfermedad? ¿Puede alguna limitación física? ¿Trabaja regularmente?			
2.- ¿Cuenta que su personalidad ha cambiado o sigue igual con el tiempo? (Sí o No) ¿Por qué?			
2.- ¿Cómo es su relación con sus hijos y/o nietos? ¿Es buena? ¿Puede ser?			
2.- ¿Cómo es su relación con sus amigos? ¿Se mantienen? ¿Siguen siendo los mismos?			
2.- ¿Cómo es su relación de pareja? (En caso de tener pareja)			
7.- ¿Realiza actividades recreativas, hobbies, deportes, culturales? (Sí/No) ¿Por qué?			
8.- ¿Por su condición de adulto mayor se siente aceptado o rechazado por la sociedad? ¿Por qué?			
9.- ¿Ha sufrido algún acto de discriminación? ¿Lo ha tratado mal?			
10.- ¿Cree usted que sus derechos no son respetados por su condición de adulto mayor? ¿Cree Ud. que existen las mismas oportunidades de empleo?			
ASPECTOS ECONÓMICOS			
1.- ¿Cómo considera su condición económica: excelente, buena, regular, mala o muy mala? ¿Por qué?			
2.- ¿Ud mismo se sostiene económicamente con su trabajo y/o recibe ayuda de algún familiar u otra persona?			
3.- ¿Cree Ud que los adultos mayores tienen las mismas oportunidades y oportunidades de trabajo que los demás personas?			
2.- ¿Recibe Ud. alguna pensión? ¿Le parece justa y suficiente?			
6.- ¿Recibe algún apoyo del gobierno? ¿Cuál o cuáles?			
OPINIÓN SOBRE LOS PROGRAMAS DE APOYO			
1.- ¿Qué opina de los programas sociales de apoyo a los adultos mayores? ¿Son suficientes? ¿Insuficientes? ¿En lo personal le han beneficiado?			
2.- ¿Le han condicionado los programas sociales para beneficiar algún grupo o partido político?			
3.- ¿Considera que el gobierno se preocupa por el bienestar de los adultos mayores?			
4.- ¿Y si algún programa del adulto mayor debería atender los problemas de salud, atención y medicamentos?			
5.- ¿Considera Ud. que los adultos mayores deberían de ser tomados en cuenta en el diseño de los programas de atención dirigidos hacia ellos? ¿Cómo lo harían? ¿Cómo contribuiría Ud.?			
6.- ¿Para Ud. qué es lo que el gobierno ha hecho de manera correcta para los adultos mayores?			
7.- ¿En qué pueden contribuir los adultos mayores a la sociedad? ¿En que puede contribuir Ud.?			
8.- ¿Cree Ud que los adultos mayores podrían seguir estudiando? ¿Qué le gustaría estudiar?			
9.- ¿Cómo imagina Ud. que debería vivir dignamente el adulto mayor?			
*** ¿Alguna sugerencia u observación final que quiera mencionar?			
Nota: Este entrevista ayudará en un trabajo de investigación para la elaboración de un tesis "Las Políticas Públicas para el Adulto Mayor en Quintana Roo: Análisis y propuestas".			

A) DATOS DEL INFORMANTE

Nombre: _____ Fecha de entrevista: _____

Edad: _____ Años	Sexo: 1) Hombre 2) Mujer	Estado Civil: 1) Soltero 2) Casado 3) Divorciado 4) Unión Libre 5) Viudo	Nació en: 1) Chetumal 2) Otra Población de Q. Roo: _____ 3) Otra población del país: _____ 4) Otro país: _____
Colonia de residencia: _____	Años residiendo en Chetumal: _____ años Número de Hijos: _____ Número de Nietos: _____	Qué actividades realiza: 1) Trabajo Únicamente 2) Estudio Únicamente 3) Estudio y trabajo 4) No tengo trabajo ni estudio 5) Otro	En caso de trabajar actualmente, cuál es tu puesto: Cuenta con seguro Médico: 1) No 2) IMSS 3) ISSSTE 4) SEDENA/SEMAR 5) Seguro Popular 6) Privado o particular 7) Otro
Profesa Religión: 1) Ninguna 2) Católica 3) Evangélica/Pentecostal/Protestante 4) Testigo de Jehová 5) Otra: _____	Menciona si recibe alguna pensión o ayuda del gobierno. _____	Ingreso Económico Mensual Familiar (calcular la suma aproximada del ingreso mensual de todos los miembros de la familia que perciban un ingreso) 1) Menos de \$3000 2) De \$3001 a \$6000 3) De \$6001 a \$9000 4) De \$9001 a \$12000 5) De \$12001 a \$15000 6) Más de \$15000	Menciona el último grado de estudios terminado. 1) Sin estudios 2) Primaria 3) Secundaria 4) Bachillerato o carrera técnica 5) Licenciatura 6) Posgrado 7) Otro: _____

Gráfica 1. Cuestionario abierto para los Adultos Mayores.

Por el tipo de población que en ocasiones presentan dificultades visuales o auditivas, las preguntas se redactaron de manera abierta y las entrevistas fueron realizadas cara a cara para que el entrevistado expresara su opinión de manera más fácil. Así, el proceso de codificación implicó traducir lo expresado a categorías para el análisis estadístico.

El cuestionario contiene una serie de preguntas abiertas a los entrevistados divididas en los siguientes rubros: 1) aspectos psico-sociales, 2) aspectos

económicos y 3) opinión sobre los programas de apoyo (ver Tabla 1). Finalmente se agregó una pregunta en la cual se cuestiona al entrevistado sobre observaciones u sugerencias al entrevistador, así como una leyenda en la cual se anota que los datos recopilados en las encuestas son de carácter privado, con fines de apoyo en la presente investigación. Lo anterior con el objeto de no incurrir en penalizaciones sobre la legislación vigente sobre datos de personales en posesión de terceros.

Tabla 1. Preguntas de la Encuesta a Adultos Mayores	
Rubros	Preguntas
Aspectos psico-sociales	<p>1.- ¿Cómo se siente en esta etapa de su vida como adulto mayor? ¿Es buena? ¿Satisfactoria? ¿Se siente feliz en su vejez? ¿Por qué?</p> <p>2.- ¿Cómo se siente de salud? ¿Es buena? ¿Padece alguna enfermedad? ¿Padece alguna limitación física? ¿Toma medicamentos?</p> <p>3.- ¿Siente que su personalidad ha cambiado o sigue igual con el tiempo? (Si o No) ¿Por qué?</p> <p>4.- ¿Cómo es su relación con sus hijos y/o nietos? ¿Es buena? ¿Es afectiva?</p> <p>5.- ¿Cómo es su relación con sus amigos? ¿Ha cambiado? ¿Siguen siendo los mismos?</p> <p>6.- ¿Cómo es su relación de pareja? (En caso de tener pareja)</p>
Aspectos económicos	<p>1.- ¿Cómo considera su condición económica: excelente, buena, regular, mala o muy mala? ¿Por qué?</p> <p>2.- ¿Ud. mismo se sostiene económicamente con su trabajo y/o recibe ayuda de algún familiar u otra persona?</p> <p>3.- ¿Cree Ud. que los adultos mayores tienen las mismas condiciones y oportunidades de trabajo que las demás personas?</p> <p>4.- ¿Recibe Ud. alguna pensión? ¿Le parece justa y suficiente?</p> <p>5.- ¿Recibe algún apoyo del gobierno? ¿Cuál o cuáles?</p>

Principales resultados

Información sobre los programas de apoyo	<p>1.- ¿Qué opina de los programas sociales de apoyo a los adultos mayores? ¿Son suficientes? ¿Insuficientes? ¿En lo personal le han beneficiado?</p> <p>2.- ¿Le han condicionado los programas sociales para beneficiar algún grupo o partido político?</p> <p>3.- ¿Considera que el gobierno se preocupa por el bienestar de los adultos mayores?</p> <p>4.- ¿Qué problemas del adulto mayor debería atender los gobiernos federales, estatales y municipales?</p> <p>5.- ¿Considera Ud. que los adultos mayores deberían de ser tomados en cuenta en el diseño de los programas de atención dirigidos hacia ellos? ¿Cómo lo harían? ¿Cómo contribuiría Ud.?</p> <p>6.- ¿Para Ud. qué es lo que el gobierno ha hecho de manera correcta para los adultos mayores?</p> <p>7.- ¿En qué pueden contribuir los adultos mayores a la sociedad? ¿En que puede contribuir Ud.?</p> <p>8.- ¿Cree Ud. que los adultos mayores podrían seguir estudiando? ¿Qué le gustaría estudiar?</p> <p>9.- ¿Cómo imagina Ud. que debería vivir dignamente el adulto mayor?</p>
Fuente: Encuesta	

En la sistematización de los resultados de las encuestas, los datos se depositaron en el programa

estadístico SPSS, con el cual se lograron identificar los resultados presentes en el presente apartado.

Las entrevistas se realizaron a un total de doscientas personas, de las cuales 97 son de sexo masculino y 103 del sexo femenino. Es decir, 51.5 por ciento son mujeres y 48.5 por ciento son hombres. La encuesta se aplicó únicamente a personas adultas mayores, es decir quienes

tengan 60 años de edad cumplidos o más. En la tabla 2 se puede observar la distribución del total de entrevistados en virtud del sexo y el rango de edad. En los rangos de edad puede observarse que casi 50 por ciento de los entrevistados tiene de 60 a 65 años de edad, lo que algunos expertos consideran la temprana vejez, o primera etapa de los adultos mayores.

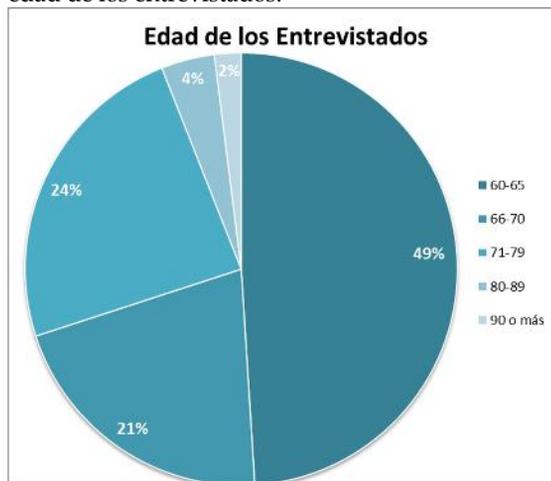
Edad	Hombre		Mujer		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
60-65	46	47.4%	52	50.5%	98	49.0%
66-70	22	22.7%	20	19.4%	42	21.0%
71-79	22	22.7%	26	25.2%	48	24.0%
80-89	5	5.2%	3	2.9%	8	4.0%
90 o más	2	2.1%	2	1.9%	4	2.0%
Total	97	100	103	100%	200	100%

Fuente: Encuesta

En relación con el sexo, los porcentajes no presentan grandes variables, pues en ambos, la mayor parte de los entrevistados se concentra en el primer rango de edad. Otro 45 por ciento de los entrevistados tiene de 66 a 79

años de edad, por ende, 94 por ciento de los entrevistados se encuentra en un rango de 60 a 79 años de edad. La gráfica 3 nos muestra de mejor forma la distribución por edad de los entrevistados.

Gráfica 3. Edad de los entrevistados



Sobre el estado civil de los entrevistados, la Tabla 3 indica que 58.5 por ciento de los entrevistados es casado, seguido de 22.5 por ciento que señalo ser viudo o viuda,

Años de residencia	Hombre	Mujer	Total
0-5 años	13.4%	9.7%	11.5%
6-10 años	1.0%	2.9%	2.0%
11-19 años	9.3%	3.9%	6.5%
20-29 años	14.4%	15.5%	15.0%
30-39 años	9.3%	11.7%	10.5%
40-49 años	22.7%	18.4%	20.5%
50 o más años	29.9%	37.9%	34.0%

Fuente: Encuesta

y 10.5 por ciento señaló como soltero su estado civil. Conviene destacar diferencias marcadas entre un sexo y el otro, ya que mientras 44.7 por ciento de las mujeres indicaron estar casadas, en el caso del hombre el porcentaje se incrementó a 73.2 por ciento. En forma inversa, mientras 9.3 por ciento de los hombres indicaron estar viudos, el porcentaje se incrementa con las mujeres, en donde 35 por ciento indicó estar viuda. Lo anterior nos permite concluir que los hombres tienden a buscar una nueva pareja después de una separación, a diferencia de las mujeres o que mueren antes que sus esposas.

Estado Civil	Hombre	Mujer	Total
Soltero	10.3%	10.7%	10.5%
Casado	73.2%	44.7%	58.5%
Divorciado	2.1%	4.9%	3.5%
Unión Libre	5.2%	4.9%	5.0%
Viudo	9.3%	35.0%	22.5%

Fuente: Encuesta

En lo referente al lugar de nacimiento o lugar de origen de los entrevistados, 55.5 por ciento señaló alguna otra ciudad fuera de Quintana Roo como su lugar de origen, 34.5 por ciento indicó ser originario de la ciudad de Chetumal, el 6.5 por ciento de alguna otra población del Estado de Quintana Roo, y un 3.5 por ciento de alguna población fuera de México. Es importante indicar

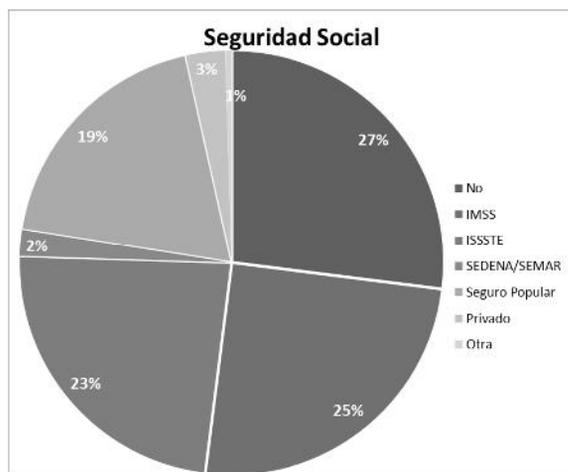
que un 41 por ciento señaló alguna población de Quintana Roo como su lugar de origen.

En lo referente a los años de residencia en la ciudad, la tabla 4 indica los años de residencia de los entrevistados, en donde 34 por ciento señalaron 50 o más años de residencia en la ciudad, seguido de quienes llevan de 40 a 49 años con 20.5 por ciento y quienes llevan de 20 a 29 años con 15 por ciento. Es importante destacar que 80.5 por ciento de los entrevistados ha vivido en la ciudad por lo menos 20 años. En contraste 11.5 por ciento lleva menos de cinco años viviendo en la ciudad.

Respecto la religión de los entrevistados, conviene indicar que 7 de cada 10 indicaron ser católicos, y un 14 por ciento del total no practicar o acudir a algún culto. En lo referente a las principales actividades de los entrevistados, 54 por ciento señaló que no estudia ni trabaja, seguidos de quienes indicaron que únicamente trabajan con 41 por ciento. Es importante señalar que 46 por ciento de los entrevistados hace alguna actividad, ya sea estudiar, trabajar o ambas.

La gráfica 4 nos presente el tipo de seguridad social y salud que tienen los entrevistados. El 27 por ciento indicó no tener ningún tipo de seguridad social, mientras que 3 por ciento señaló acudir a clínicas privadas. La gráfica nos muestra que 1 de cada 4 entrevistados cuenta con la seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social y 23 por ciento del Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado. En efecto, 31 por ciento de los entrevistados indicaron no tener ningún tipo de seguridad social, y si la tienen es a través de clínicas privadas. En contraste, 69 por ciento de los entrevistados indicó alguna institución dependiente o vinculada con el Estado como pilar de su seguridad social.

Gráfica 4. Seguridad Social de los entrevistados



Fuente: Encuesta

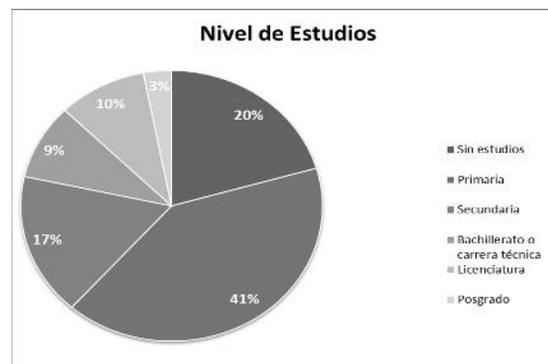
En cuanto al ingreso de los entrevistados, en la Tabla 5 puede observarse que poco más del 70 por ciento de los entrevistados presentaron ingresos muy bajos, menos de tres mil pesos al mes, mientras que 28.5 por ciento indicaron tener ingresos mensuales superiores a los tres mil pesos. Un 1 por ciento de los entrevistados señalaron no tener algún tipo de ingreso. Es observable que no existe una gran diferencia en cuestión del sexo. Conviene indicar que 5.5 por ciento de los entrevistados indicaron percibir ingresos superiores a los 15 mil pesos.

Ingresos	Hombre	Mujer	Total
Menos de \$3,000.00	70.1%	70.9%	70.5%
De \$3,001.00 a \$6,000.00	17.5%	19.4%	18.5%
De \$6,001.00 a \$9,000.00	0.0%	0.0%	0.0%
De \$9,001.00 a \$12,000.00	2.1%	3.9%	3.0%
De \$12,001.00 a \$15,000.00	2.1%	1.0%	1.5%
Más de \$15,000.00	6.2%	4.9%	5.5%
No tiene ingresos	2.1%	0.0%	1.0%

Fuente: Encuesta

En lo referente al nivel de estudios de los entrevistados, la gráfica 5 muestra que 20 por ciento no tiene algún nivel de estudios. El porcentaje más elevado corresponde a la instrucción primaria, ya que 41 por ciento de los entrevistados así lo indicaron. Sólo 22 por ciento del total tiene un nivel de instrucción superior al bachillerato. Por ende, 58 por ciento tiene una instrucción del nivel básico (primaria-secundaria).

Gráfica 5. Nivel de Estudios



En lo referente a si los entrevistados cuentan o no con algún tipo de pensión o forma de jubilación, el 40 por ciento indicaron que si contaban con una u otra, mientras que el 60 por ciento indicaron que no. De los entrevistados que indicaron tener algún tipo de pensión, el 50 por ciento son mujeres y el 50 por ciento son hombres. El 55 por ciento de los pensionados está en un rango de edad de 60 a 79 años de edad. En contraste con los entrevistados que señalaron no tener ninguna pensión, 63.3 por ciento de ellos, tiene un rango de edad de 60 a 65 años de edad.

Aspectos psicosociales

En un segundo apartado de la entrevista realizado se hicieron una serie de preguntas relativas a los aspectos psicosociales de las personas adultas mayores, por lo anterior conviene indicar en la tabla 6 las respuestas a cada una de las preguntas. En la primera pregunta, se cuestionó a los entrevistados sobre su sentir en esta etapa de la vida, el 63.5 por ciento indicaron como buena, mientras que 22.5 por ciento señaló como satisfactoria. Es importante indicar que 13 por ciento manifestó que era mala. Las mujeres son quienes se sienten más satisfechas, pues casi 7 de cada 10 así lo indicaron. Los hombres son quienes están menos satisfechos, pues casi el 15 por ciento de ellos así lo indicaron.

En la pregunta referente sobre la salud del entrevistado, 5 de cada 10 entrevistados la describió como buena mientras que casi 1 de cada 10 como satisfactoria. El 17 por ciento del total de los entrevistados indicaron que su estado de salud es malo. Las mujeres son quienes más indicaron que su estado de salud es malo, ya que el 22.3 por ciento de ellas así lo indicaron, a diferencia de los hombres, ya que 11.3 por ciento así lo señaló.

A los entrevistados se les pregunto si han sentido que su personalidad ha cambiado. Las respuestas estuvieron muy cerradas, ya que 3 de cada 4 indicaron que si ha cambiado, mientras que 1 de cada 4 señaló que su personalidad se mantiene igual. En lo referente al sexo, 7 de cada 10 mujeres indicaron que su personalidad ha

cambiado, mientras que para los hombres, 8 de cada 10 así lo indicaron.

La pregunta referente a su relación sus familiares, en específico sobre su descendencia, hijos y nietos, 89 por ciento la señaló como buena, mientras que un 5.5 por ciento indicó que era mala. Las mujeres son quienes tienen una relación más sana con sus descendientes pues 93.2 por ciento la señaló como buena, en el caso de los hombres, el 84.5 por ciento así lo indicaron. Respecto a una mala relación, las mujeres indicaron como regular o mala en el 6.8 por ciento de los casos, y los hombres en 10.3 por ciento.

En la pregunta referente a la relación con sus amigos, 81.5 por ciento señalaron que es buena, mientras que en la relación con su pareja, 56 por ciento de los adultos mayores entrevistados indicaron que su relación es buena, mientras que el 36 por ciento la describió como mala. En este último tópico, las mujeres son quienes más polarizaron su respuesta, ya que 46.6 por ciento describió su relación de pareja como buena, mientras que 48.5 por ciento como mala.

Tabla 3.6 Aspectos Psicosociales				
Preguntas	Respuestas	Hombre	Mujer	Total
¿Cómo se siente en esta etapa de su vida como adulto mayor?	Buena	56.7%	69.9%	63.5%
	Satisfactoria	27.8%	17.5%	22.5%
	Mala	14.4%	11.7%	13%
	No contesta	1.0%	1.0%	1%
¿Cómo se siente de salud?	Buena	56.7%	44.7%	50.5%
	Satisfactoria	30.9%	33.0%	32%
	Mala	11.3%	22.3%	17%
	No contesta	1.0%	0.0%	0.5%
¿Siente que su personalidad ha cambiado?	Si	79.4%	69.9%	74.5%
	No	20.6%	30.1%	25.5%
¿Cómo es su relación con sus hijos/nietos?	Buena	84.5%	93.2%	89%
	Regular	3.1%	2.9%	3%
	Mala	7.2%	3.9%	5.5%
	No contesta	5.2%	0.0%	2.5%
¿Cómo es su relación con sus amigos?	Buena	80.4%	82.5%	81.5%
	Regular	13.4%	9.7%	11.5%
	Mala	6.2%	7.8%	7%
	No contesta	0.0%	0.0%	0%
¿Cómo es su relación con su pareja?	Buena	66.0%	46.6%	56%
	Regular	6.2%	4.9%	5.5%
	Mala	22.7%	48.5%	36%
	No contesta	5.2%	0.0%	2.5%
¿Realiza actividades recreativas, hobbies, deportes, culturales?	Si	37.1%	31.1%	34%
	No	57.7%	67.0%	62.5%
	No contesta	5.2%	1.9%	3.5%
¿Por su condición de adulto mayor se siente aceptado?	Aceptado	72.2%	72.8%	72.5%
	Ni aceptado o rechazado	2.1%	1.0%	1.5%
	Rechazado	20.6%	24.3%	22.5%
	No contesta	5.2%	1.9%	3.5%

¿Ha sufrido al acto de discriminación?	Si	19.6%	20.4%	20%
	No	76.3%	78.6%	77.5%
	No contesta	4.1%	1.0%	2.5%
¿Cree que sus derechos son respetados por ser Adulto Mayor?	Si	33.0%	29.1%	31%
	No	62.9%	69.9%	66.5%
	No Contesta	4.1%	1.0%	2.5%
Fuente : Encuesta				

El 62.5 por ciento de los entrevistados indicaron que no realiza alguna actividad recreativa, hobby, deportiva o cultural. El 34 por ciento señaló que si realiza alguna actividad de ese tipo. En la pregunta sobre si por su condición de adulto mayor se siente aceptado, el 72.5 por ciento de los adultos mayores indicaron que si son aceptados, frente a 22.5 por ciento que indicó ser rechazado.

El 77.5 por ciento de los adultos mayores entrevistados indicaron que no han sufrido algún tipo de discriminación. En contraste, 1 de cada 5 adultos mayores si ha sufrido esta forma de exclusión social. Finalmente, la última pregunta en este apartado fue que si pensaban que sus derechos son respetados por ser un adulto mayor. Un 66.5 por ciento de los entrevistados indicaron que eso no lo son, mientras que 31 por ciento señalaron lo contrario.

Aspectos económicos

En el apartado sobre aspectos económicos se le pregunto a los adultos mayores una serie de preguntas que se encuentran ordenadas en la Tabla 7, la primera pregunta fue sobre como considera su situación económica, los entrevistados indicaron como regular y satisfactoria en 49 por ciento de los casos, mientras que 25 por ciento indicaron que es buena o excelente. Un 24 por ciento señalaron que su condición económica es mala. Cabe indicar una diferencia muy marcada entre los sexos, ya que el 32 por ciento de los entrevistados varones indicaron como mala su condición económica,

en contraste con las mujeres, ya que únicamente el 16.5 por ciento así lo señalaron.

En la pregunta sobre cómo se sostiene económicamente, 48.5 por ciento de los entrevistados indicaron que son autosuficientes, mientras que 45 por ciento indicaron que dependen del cónyuge u otros familiares. Hay una marcada diferenciación de los sexos, ya que mientras 67 por ciento de los varones indicaron ser autosuficientes y 26.8 por ciento depender del conyugue o el familiar, en contraste, las mujeres indicaron en 31.1 por ciento de los casos ser autosuficientes, frente a 62.1 por ciento que indicaron una dependencia de algún otro familiar o la pareja.

Tabla 7. Aspectos Económicos				
Preguntas	Respuestas	Hombre	Mujer	Total
¿Cómo considera su condición económica?	Excelente-Buena	23.7%	26.2%	25%
	Regular-Satisfactoria	42.3%	55.3%	49%
	Mala-Muy Mala	32.0%	16.5%	24%
	No contesta	2.1%	1.9%	2%
¿Cómo se sostiene usted?	Autosuficiente	67.0%	31.1%	48.5%
	Cónyuge-Familiares	26.8%	62.1%	45%
	Pensión	3.1%	4.9%	4%
	No contesta	3.1%	1.9%	2.5%
¿Cree que los Adultos Mayores tienen las mismas condiciones y oportunidades de trabajo que los demás?	Si	12.4%	12.6%	12.5%
	No	83.5%	85.4%	84.5%
	No sabe/ No Contesta	4.1%	1.9%	3%
¿Recibe usted alguna pensión?	Si	3.1%	5.8%	4.5%
	Si, insuficiente	28.9%	21.4%	25%
	No	64.9%	71.8%	68.5%
	No sabe/ No contesta	3.1%	1.0%	2%
¿Recibe algún apoyo del gobierno?	Si	21.6%	23.3%	22.5%
	No	76.3%	74.8%	75.5%
	No sabe/No contesta	2.1%	1.9%	2%

Fuente: Encuesta

En la pregunta sobre si los adultos mayores tienen las mismas condiciones y oportunidades de trabajo que el resto de la población, 12.5 por ciento de los entrevistados indicaron que sí, pero 84.5 por ciento indicaron que no. En la pregunta sobre si recibe alguna pensión, 25 por ciento indicaron que si la reciben, pero que es insuficiente. Mientras que 68.5 por ciento indicaron que no recibe ningún tipo de pensión. Las mujeres son quienes indicaron en mayor proporción que no reciben algún tipo de pensión, pues más de 7 de cada 10 no tiene,

mientras que en el caso de los hombres, casi el 65 por ciento no cuenta con ella.

En la última pregunta de este apartado, se cuestionó a los entrevistados si recibe algún apoyo del gobierno. El 75.5 por ciento indicaron que no reciben ningún apoyo, mientras que un 22.5 por ciento indicaron que si reciben alguna forma de ayuda económica de alguna autoridad gubernamental. No existe una diferenciación de sexos al respecto.

Opinión sobre programas de apoyo

En el último apartado de la entrevista se particularizó en los programas de apoyo destinados a la población adulta mayor de la localidad. En la Tabla 8 se pueden observar los resultados del apartado por cada pregunta realizada y además, por el género de los entrevistados.

En una primera pregunta de este apartado, se les cuestiono a los adultos mayores sobre su opinión de los programas destinados a ellos mismos. El 80 por ciento señaló que son insuficientes, mientras que 14.6 por ciento indicó que son suficientes. En las respuestas no existió una gran diferenciación entre sexos.

Otra pregunta es sobre si se les ha condicionado los programas sociales para beneficio de algún partido político. Conviene destacar que el 80 por ciento dijeron que no les han condicionado los apoyos, mientras que el 17.5 por ciento indicaron que sí, y fue a favor del partido político que actualmente gobierna en el Estado. En este apartado, la diferenciación tampoco fue muy importante.

En la pregunta sobre los problemas de los adultos mayores que deberían atender las autoridades, los

entrevistados orientaron sus respuestas en los siguientes tópicos: 54.5 por ciento dijeron que en temas de salud, 17 por ciento en temas de trabajo, y 17 por ciento en temas de pensiones, apenas 2.5 por ciento en actividades de recreación, y 0.5 por ciento en educación. Tanto hombres como mujeres mostraron el mismo comportamiento en la pregunta realizada.

A los entrevistados se les cuestiono su opinión sobre lo que han hecho las autoridades para los adultos mayores. 36 por ciento indicaron que ha hecho mucho o suficiente, mientras que 58 por ciento señaló como insuficiente su labor. En esta pregunta no existió una gran diferenciación de opiniones en cuanto a sexo. De la misma forma, se les planteó que en qué pueden contribuir los adultos mayores a la sociedad, y 86.5 por ciento dijeron que su experiencia es la principal aportación a la sociedad. Las mujeres son quienes están más de acuerdo en este tópico, porque 9 de cada 10 así lo señalaron, mientras que en los hombres, fue en 8 de cada 10.

Tabla 3.8 Información sobre programas de apoyo

Preguntas	Respuestas	Hombre	Mujer	Total
¿Qué opina de los programas a Adultos Mayores?	Suficientes	13.4%	14.6%	14%
	Insuficientes	78.4%	81.6%	80%
	No sabe/No contesta	8.2%	3.9%	6%
¿Le han condicionado los programas sociales para beneficiar a algún partido político?	Si	20.6%	14.6%	17.5%
	No	75.3%	84.5%	80%
	No sabe/No contesta	4.1%	1.0%	2.5%
¿Considera que el gobierno se preocupa por el bienestar de los Adultos Mayores?	Si	19.6%	20.4%	20%
	No	77.3%	77.7%	77.5%
	No sabe/No contesta	3.1%	1.9%	2.5%
¿Qué problemas del adulto mayor debería atender el gobierno?	Salud	51.5%	57.3%	54.5%
	Trabajo	18.6%	15.5%	17%

	Pensiones	16.5%	17.5%	17%
	Educación	0.0%	1.0%	0.5%
	Recreación	1.0%	3.9%	2.5%
	No sabe/No contesta	12.4%	4.9%	8.5%
¿Considera usted que los adultos mayores deberían ser tomados en cuenta en el diseño de programas destinados a ellos?	Si	85.6%	96.1%	91%
	No	0.0%	1.0%	0.5%
	No sabe/No contesta	12.4%	1.0%	6.5%
	otro	2.1%	1.9%	2%
¿Lo qué ha hecho para los adultos mayores el gobierno es?	Mucho-Suficiente	32.0%	39.8%	36%
	Poco-Insuficiente	58.8%	57.3%	58%
	No sabe/No contesta	9.3%	2.9%	6%
¿En que pueden contribuir los adultos mayores a la sociedad?	Experiencia	81.4%	91.3%	86.5%
	Nada	3.1%	2.9%	3%
	No sabe/No contesta	15.5%	5.8%	10.5%
¿Cree usted que los adultos mayores podrían seguir estudiando?	Si	69.1%	72.8%	71%
	No	17.5%	22.3%	20%
	No sabe/No contesta	13.4%	4.9%	9%
¿Cómo imagina que debería vivir dignamente un adulto mayor?	Un servicio prioritario	69.1%	68.9%	69%
	Dos servicios prioritarios	16.5%	24.3%	20.5%
	Más de tres servicios prioritarios	7.2%	2.9%	5%
	No sabe/No contesta	7.2%	3.9%	5.5%
Fuente: Encuesta				

En una pregunta se les cuestiono sobre educación a los entrevistados, indicándoles si este grupo poblacional podría seguir o continuar sus estudios. 71 por ciento de los entrevistados indicaron que sí podrían seguir estudiando, mientras que 20 por ciento señalaron que no. No existe una gran diferenciación en cuanto el género al respecto, pero las mujeres son quienes más estuvieron de acuerdo con el planteamiento, pues 72.8 por ciento así lo indicaron, mientras que en los hombres, fue en 69.1 por ciento.

Finalmente, se le pregunto a los entrevistados sobre como imaginan que debería vivir dignamente un adulta mayor. Ante la variedad de respuestas, se clasificaron en virtud de servicios básicos que requiere, o más bien prioritarios. 69 por ciento de los entrevistados señalaron un servicio prioritario para vivir dignamente, el 20.5 por ciento indicaron dos servicios prioritarios y el 5 por ciento tres o más servicios prioritarios. No hubo una gran diferenciación entre los diversos sexos, pero sí en los servicios prioritarios, pues estos eran desde salud, empleo, educación, pensiones, actividades recreativas, respeto de sus derechos, entre otros.

Conclusiones

El envejecimiento de la población es una realidad social que involucra a todas las esferas del Estado, pues quienes formamos parte la sociedad mexicana aún desconoce que el 27.9por ciento de los adultos mayores encuestados consideran que sus derechos no han sido respetados por razón de su edad, el 40.3por ciento considera que sus principales problemas son económicos, el 37.3por ciento considera que es la enfermedad, el acceso a servicios de salud y medicamentos; y el 25.9por ciento considera que su principal reto es el laboral (INAPAM, 2011).

Los resultados de la encuesta nos muestran un panorama difícil en términos psicosociales para algunos

miembros de este grupo poblacional: tres de cada diez no cuenta con cobertura médica; siete de cada diez percibe menos de tres mil pesos de ingresos al mes; dos de cada diez no cuentan con estudios o instrucción básica; seis de cada diez no realiza actividades recreativas, deportivas o culturales y dos de cada diez se siente rechazado por su condición de adulto mayor; dos de cada diez ha sufrido un acto de discriminación; seis de cada diez manifiesta que sus derechos no son respetados.

En cuanto a las variables económicas, la mitad indica que su condición económica es regular, la otra mitad se divide entre los que indican que es excelente o buena y los que señalan que es mala o muy mala. La mitad de ellos dice ser autosuficiente, la otra mitad depende de sus familiares o cónyuge. Consideran ocho de cada diez que los adultos mayores no tienen las mismas condiciones y oportunidades de trabajo que los demás.

Sólo dos de cada diez indica que recibe apoyo del gobierno, el resto indica que es nula esa ayuda. Por eso, ocho de cada diez indican que los programas de apoyo a los adultos mayores son insuficientes y una misma proporción indica que los gobiernos no se preocupan por el bienestar de ese grupo.

Por ello, reclaman sobre todo, mayor atención en salud, oportunidades de trabajo, mejores pensiones, recreación y acceso a la educación. La mayoría, nueve de cada diez considera que el gobierno debería tomarlos en cuenta en la elaboración de los programas destinados a ellos. Están dispuestos, ocho de cada diez, a contribuir a la sociedad con su experiencia y participar activamente en los asuntos públicos y la mayoría de ellos desearían continuar con alguna formación académica.

Se pueden observar varias necesidades para este grupo poblacional que se encuentra desamparado en buena parte, ante la falta de oportunidades de un desarrollo digno, y de carencias, en específico de servicios de salud, cuya solución requiere de políticas públicas integrales.

Referencias

- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (2011). Por una cultura del envejecimiento. Recuperado de http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Cultura_del_Envejecimiento.pdf
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (2012.) Beneficios de la tarjeta INAPAM. Recuperado de http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Beneficios_Tarjeta_INAPAM
- Instituto Nacional de Geografía e Informática (2014). *Censos y Conteos de Población y Vivienda: Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de http://operativos.inegi.org.mx/sistemas/iter/entidad_indicador.aspx?ev=5
- Ocampo, J. (2002). La Ética ante la vejez. Sociedad Mexicana de Antropología. Recuperado de <http://morgan.iiia.unam.mx/usr/humanidades/224/COLUMNAS/OCAMPO>
- Vera, M. (2007). Significado de la calidad de vida del adulto mayor para sí mismo y para su familia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/afm/v68n3/a12v68n3>
- Zapata, H. (2001). Adulto mayor: participación e identidad. *Revista de psicología de la Universidad de Chile*. 10/1. 189-197.

LA EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS EN MÉXICO

Hilario Barcelata Chávez y Juan Ruíz Ramírez

Resumen

Este trabajo tiene como propósito el estudio de la Evasión del Impuesto sobre Nóminas en las entidades federativas de México, el cual constituye una de las fuentes más importantes de ingresos tributarios propios de los estados y su evasión debilita de manera considerable las haciendas públicas estatales.

Para la estimación de la evasión de este impuesto se ha creado una metodología a partir del cálculo de la Recaudación Potencial de este impuesto, que considera tanto la actividad laboral en la economía formal, como en la economía informal.

Palabras clave: Evasión fiscal, impuesto sobre nóminas.

Introducción

A partir de 2001 las entidades federativas de México adquirieron la potestad tributaria para diseñar, cobrar y obtener el total del beneficio derivado de la recaudación del *Impuesto sobre Nómina o Impuesto sobre las remuneraciones del trabajo personal subordinado*. Desde entonces este impuesto se convirtió en una de las fuentes más importantes de ingresos tributarios propios de los estados, pero su evasión ha debilitado de manera considerable sus haciendas públicas. De ahí la pertinencia de este trabajo, ya que no es posible conocer el papel que juega un impuesto en el entorno económico y financiero sin conocer la magnitud de su evasión.

La medición de la evasión en general es un proceso complicado ya que difícilmente los agentes involucrados revelan cuánto impuesto dejan de pagar. Con relación al Impuesto sobre las nóminas, no existe hasta el momento un método que permita realizar una medición de su evasión. Por ello este trabajo tiene como propósito ofrecer un medio a través del cual pueda aproximarse una estimación de cuál es el monto de la evasión, para lo cual se elabora y aplica un método de cálculo de la evasión de este impuesto a partir de la estimación de la Recaudación Potencial desde una definición amplia

de la base gravable que considera dos dimensiones: la de la economía formal y la de la economía informal.

Otro de los propósitos de este trabajo es identificar los factores que determinan y explican la existencia de la evasión fiscal en este impuesto y su magnitud en cada uno de los estados en el país.

1.- Teoría económica general de la evasión fiscal

La evasión fiscal es uno de los delitos económicos más comunes y es un factor fundamental en la reducción de la recaudación de impuestos, lo cual limita la capacidad del Estado para sostener un nivel suficiente y creciente de gasto público que permita la provisión adecuada de bienes públicos. Esto significa que la evasión disminuye las posibilidades de desarrollo económico 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, además de que obliga al gobierno a incurrir en gastos para disuadir el incumplimiento, detectar su magnitud y para penalizar a quienes la practican.

En una perspectiva jurídica, la evasión fiscal es el acto de incumplir con el pago total o

parcial del tributo correspondiente determinado por la ley del impuesto que se trate y que establece dicha obligación que el Estado tiene derecho de exigir.

Los estudios más recientes sobre la evasión fiscal refieren un importante conjunto de aspectos que permiten identificar algunas de las causas asociadas a la evasión fiscal en general. En este sentido hay que mencionar a Allingham y Sandmo (1972) con su ensayo *Evasión al impuesto sobre la renta: un análisis teórico (Income tax evasion: a theoretical analysis)* que ha servido de fundamento para un amplio número de estudios posteriores y cuya elaboración sienta las bases para la conformación de la llamada *Teoría Económica de la Evasión Fiscal* (Sandmo, 2005). En su modelo de análisis (Allingham y Sandmo, 1972) estos autores establecen tres aspectos que son fundamentales para entender la evasión fiscal:

i) Que la decisión de declarar el impuesto se da bajo condiciones de incertidumbre, porque la reacción de la autoridad fiscal no es conocida por el evasor y tampoco es inmediata, ni automática.

ii) Que la rentabilidad de la evasión depende de la probabilidad de ser auditado y de la magnitud de penalidad existente y esa probabilidad depende del gasto en investigación y auditorías que realiza la autoridad;

iii) Que es una elección racional que los contribuyentes toman considerando los siguientes aspectos: las sanciones existentes, la magnitud de las tasas impositivas, el monto de la penalidad, la aversión al riesgo y el riesgo de ser detectado. Sandmo (2005) considera también, que la probabilidad de detección está determinada por la frecuencia de las auditorías y por la magnitud de las penalidades por evasión y que éstas son políticas substitutas. Por ello, si se desea alcanzar un determinado grado de disuasión, sólo será posible a través de dos combinaciones: altas probabilidades de detección y bajas penalidades, o bajas probabilidades pero altas penalidades. La segunda alternativa es la mejor si además se busca reducir los costos de la administración tributaria, pero puede conducir a penalidades inaceptablemente altas, aunque evidentemente nadie evadiría impuestos.

1.1. Evasión fiscal e informalidad laboral.

Pestieau y Possen (1991) han estudiado la relación entre la evasión y las opciones de ocupación, considerando el hecho de que las personas pueden elegir entre ser un asalariado que no tiene oportunidades de evadir impuestos o ser un empresario que si evade. La conclusión es que entre más estrictas son las leyes tributarias, una menor porción de la población opta por ser empresario. Por lo contrario Kolm y Larsen (2004) consideran que sólo los trabajadores manuales tienen acceso al mercado informal de trabajo y que las estrictas medidas para disminuirlo conducen a más trabajadores manuales a instruirse. En ambos casos la conclusión es que el reforzamiento de las políticas anti-evasión pueden afectar el cumplimiento de las obligaciones fiscales porque se convierten en incentivos para participar en actividades informales o elegir ocupaciones donde las oportunidades de evadir son mayores.

1.2. Evasión, ingreso y tamaño de empresa

La magnitud del ingreso de las personas y las empresas es un factor que influye en el monto de la evasión y ésta puede cambiar la proporcionalidad de un sistema tributario progresivo lineal y volverlo regresivo o reducir el grado efectivo de progresión (Persson y Wissen, 1984). Las siguientes consideraciones teóricas llevan a esa conclusión:

i) la evasión se incrementa con el ingreso bruto, aunque la proporción del ingreso que se evade depende de la aversión al riesgo, lo que a su vez está determinado por la probabilidad percibida de detección y por lo tanto no varía con el ingreso (Allingham y Sandmo, 1972).

ii) existe una relación inversa entre el grado de evasión y el tamaño de la empresa, de manera que un aumento en la magnitud de la organización disminuye porcentualmente los impuestos omitidos, debido a que se hace más visible y aumenta la probabilidad de ser auditada. Ello a su vez explica que exista una relación inversa entre la probabilidad de auditoría y la tasa de evasión. Por ello mismo, los beneficios de la evasión se concentran en las empresas menos competitivas, con una estructura organizativa ineficiente y con

prácticas contables y financieras irregulares. La erradicación de la evasión llevaría al fracaso de las empresas pequeñas y medianas que hoy se apoyan y crecen sobre la base de la evasión fiscal.

2. Medición de la evasión fiscal

Con relación al impuesto sobre las nóminas (ISN) no existe hasta el momento un método que permita realizar una medición de su evasión. Por ello este trabajo tiene como propósito ofrecer un medio a través del cual pueda aproximarse una estimación de cuál es el monto de la evasión.

Este impuesto es una contribución que grava las erogaciones por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, por los servicios que se presten dentro del territorio de cada estado, bajo la dirección o dependencia de un patrón o de un tercero que actúe en su nombre, aun cuando estos tengan su domicilio fuera de la entidad.

El método aquí utilizado para calcular la evasión de este impuesto, está basado en la idea de que todos aquellos patrones que no otorgan prestaciones laborales no lo pagan. Esto es porque al no tener registrados a sus trabajadores en ninguna institución que preste seguridad social, la empresa los hace “invisibles” pues no constan en ningún registro administrativo y esto reduce considerablemente las posibilidades de ser detectados. Esta falta de registro está asociada a la que debe realizarse ante la autoridad fiscal y también se vuelven invisibles para ésta, por lo que se puede evadir el pago del impuesto correspondiente. Vale decir que los trabajadores si son visibles físicamente, sin embargo, las autoridades a cargo del cobro de este impuesto no implementan mecanismos para su detección por esta vía.

Es importante señalar que la evasión no se deriva únicamente de aquellos empleos dentro de la llamada *economía informal*; el fenómeno señalado existe también en empresas legalmente establecidas y que cumplen parcial o totalmente con el pago de otros impuestos, además de ofrecer prestaciones laborales a algunos o a todos sus empleados. Es decir, puede ser el caso de que la empresa otorgue prestaciones laborales y aun así

no reporte esas remuneraciones para evadir el impuesto. Puede ser también que si reconozca ese pago salarial, pero en una magnitud menor. Evidentemente, el riesgo de ser detectado es mayor en las empresas de este tipo, pero eso no impide la evasión del impuesto. Considerando todos estos aspectos, y las distintas posibilidades de evasión se diseñó un método que pretende estimar la evasión fiscal del ISN con la mayor precisión posible. Para este cálculo se determinaron los siguientes indicadores: la estructura salarial estatal; el salario mínimo de cada estado; la masa salarial estatal; la Recaudación potencial total (RPP) por estado; la Evasión Total del ISN por estado; el Índice de recaudación fiscal; el Índice de evasión fiscal y el Índice de Informalidad del mercado laboral.

2.1. La Estructura salarial estatal.

La estructura salarial expresa como está distribuida la población empleada entre los distintos niveles de remuneración existentes, es decir, cuantas personas reciben un determinado nivel de salario por su empleo en términos de salarios mínimos. Se entiende aquí que la población empleada es aquella que cuenta con un trabajo subordinado y remunerado al cual se le denomina “empleo” y “empleados” son los trabajadores que tienen un empleo. Vale la pena la aclaración toda vez una parte de la “población ocupada” no realiza un trabajo subordinado y remunerado y al no tener un patrón, ni recibe prestaciones laborales derivadas de su ocupación, ni sus ingresos están sujetos a un impuesto a las remuneraciones.

Los empleados deben recibir por ley prestaciones laborales las cuales se materializan mediante su afiliación a algún sistema de seguridad social como el IMSS, ISSSTE, Pemex, ISSFAM o alguno de tipo privado. Sin embargo, hay empleados que no reciben estas prestaciones laborales porque los empleadores deciden no afiliarlos para no incurrir en el pago de las cotizaciones a la seguridad social y para evitar también el pago de impuestos derivados de la nómina. A los trabajadores que reciben prestaciones laborales se les denomina “empleados formales” y a los que no reciben, se les llama “empleados informales”. En el caso de los

empleados formales, la estructura salarial se obtiene de los registros administrativos del IMSS, que es la institución a través de la cual se otorgan las prestaciones laborales a la mayor parte de los empleados tanto en el sector público como en el

sector privado. En esta institución los trabajadores se afilian y se ubican en alguno de los 25 niveles salariales W_1 a W_{25} donde el subíndice indica el número de salarios mínimos diarios que recibe por remuneración el empleado.

Para determinar la estructura salarial del empleo de los trabajadores afiliados al IMSS de cada estado, se calcula el porcentaje que representa el número de trabajadores afiliados para cada uno de estos niveles salariales, W_1 a W_{25} .

$$ES_j = (TIMSSw_{ij} / \sum TIMSSw_{ij}) \times 100$$

Donde

ES_j = Estructura salarial de cada estado.

$TIMSSw_{ij}$ = Trabajadores afiliados al IMSS para cada nivel de salario de cada estado

$\sum TIMSSw_{ij}$ = Total de trabajadores afiliados al IMSS.

Para determinar la estructura salarial del resto de los empleados no afiliados al IMSS y en virtud de que no existen registros administrativos disponibles, se ha utilizado la misma estructura de los afiliados, aplicándola al total de trabajadores subordinados y remunerados de cada estado reportados en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (INEGI, 2013). Dado que esta información se presenta trimestralmente, se calculó el promedio anual para cada estado. Así, para determinar el número de trabajadores que correspondería a cada nivel de salario se tiene:

$$TTw_{ij} = (\%TIMSSw_{ij} \times TT_j) / 100$$

Donde

TTw_{ij} = Total de trabajadores de cada estado por nivel salarial.

$\%TIMSSw_{ij}$ = Porcentaje de trabajadores afiliados al IMSS en cada nivel de salario, del total de trabajadores en cada estado

TT_j = Total de trabajadores subordinados y remunerados de cada estado, reportados por el Inegi en la Encuesta Nacional de Ocupación y empleo (INEGI, 2013).

2.2. El salario mínimo utilizado para el cálculo.

En la medida en que en casi todos los estados es posible encontrar los tres niveles de salarios mínimos por zona geográfica, se utilizó para todos el valor del salario mínimo de la zona geográfica salarial predominante en la mayoría de los municipios de cada estado, considerando que en esos municipios se concentra la mayor parte de trabajadores subordinados y remunerados. En los casos en que no se pudo determinar una predominancia razonable, se optó por obtener un promedio del valor del salario mínimo de esas zonas. Ese fue el caso de Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, en donde no había predominio y los municipios se distribuían entre las zonas A, B y C. En el caso específico de Nuevo León, en virtud de que tiene 7 municipios que pertenecen a la zona B y 44 que pertenecen a la zona C, se calculó un promedio del valor de los salarios en ambas zonas. En el caso de Sonora, este estado cuenta con municipios que pertenecen a todas las zonas salariales: tiene 8 municipios de la zona A; 28 municipios de la zona B y 36 que pertenecen a la zona C se obtuvo un promedio considerando el valor de las tres zonas. Por último está el Estado de Tamaulipas, el cual también tiene variedad de municipios pertenecientes a las tres zonas

salariales, contando con 11 de la zona A, 11 de la zona B y 21 de la zona C. En este caso se utilizó el mismo criterio que para Sonora.

2.3. La Masa salarial total mensual y anual.

Una vez obtenido el valor del salario mínimo para cada Estado y conociendo el número de trabajadores remunerados y subordinados para cada nivel de ingreso, se procedió a calcular la Masa salarial para cada nivel de ingreso de la siguiente manera:

$$MSm_{ij} = \sum [(TT_{ij} \times SM_{ij} * W_{ij}) \times 30]$$

Donde

MSm_j = Masa salarial mensual de cada estado

TT_{uj} = Total de trabajadores de cada estado por nivel salarial.

SM_j = Salario mínimo de cada estado.

W_j = Número de salarios mínimos de cada nivel de la estructura salarial de cada estado.

Y

$$MSa_{ij} = \sum (MSm_{ij} * 12)$$

Donde

MSm_j = Masa salarial total anual de cada estado

2.4. La Recaudación potencial total (RPT)

Para determinar la recaudación potencial de cada estado se utiliza como base gravable la Masa Salarial Anual Total correspondiente a cada nivel de la estructura salarial y se le aplica la tasa del impuesto que corresponde en cada estado establecida en su Ley de Hacienda.

$$RPT_j = \sum (MSa_{ij} * t_j)$$

Donde

RPT_j = Recaudación Potencial total de cada estado

MSa_{ij} = masa salarial por cada nivel de la estructura salarial de cada estado

t_j = Tasa del impuesto sobre la nómina de cada estado.

En algunos estados, la Ley de Hacienda Pública establece exenciones a las remuneraciones de algunas organizaciones, por tal razón fue necesario descontar del total de trabajadores remunerados y subordinados, aquellos que laboran en dichas organizaciones para no incluirlos en el cálculo de la masa salarial y de la recaudación potencial. Es el caso de los estados de Baja California Sur, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Campeche, Durango, Hidalgo, México, Nayarit y Nuevo León.

2.5. La Evasión Total del ISN

Para el cálculo del monto absoluto de evasión fiscal en cada estado se establece la siguiente formulación, en la que esta variable está determinada por la diferencia entre la recaudación que efectivamente se realiza y la potencial, es decir, aquella que es posible realizar pero que no se recauda en su totalidad.

$$EFT_j = RE_j - RPT_j$$

Donde

ET_j = Evasión Total del ISN en cada estado

RE_j = Recaudación Efectiva realizada por cada estado reportada en cuenta pública o Ley de Ingresos

RPT_j = Recaudación Potencial total

2.6. El Índice de Eficiencia Recaudatoria (IER)

Mide la eficiencia recaudatoria de cada estado al mostrar la importancia de lo recaudado comparada con el monto que es potencialmente recaudable. Así, se tiene que:

$$IER\ ISN_j = \frac{RE_j}{RPT_j} \times 100$$

Donde

$IER\ ISN_j$ = Índice de Recaudación Fiscal del ISN

RE_j = Recaudación Efectiva reportada por cada gobierno estatal

RPT_j = Recaudación Potencial de cada estado

2.7. El Índice de Evasión fiscal (IEF)

Expresa la proporción de la evasión en relación con la RP. Así, se tiene que:

$$IEF\ ISN_j = \frac{EV_j}{RPT_j} \times 100$$

Donde

$IEF\ ISN_j$ = Índice de Evasión Fiscal de cada estado

EV_j = Monto de la Evasión de cada estado

RPT_j = Recaudación Potencial de cada estado

2.8. El Índice de Informalidad del mercado laboral

Es la proporción que representan los trabajadores subordinados y remunerados sin prestaciones, con respecto al total de trabajadores subordinados y remunerados, reportados por el Inegi. Así:

$$IIFL_j = \frac{TSRSP_j}{TDR_j} \times 100$$

Dónde:

$IIFL_j$ = Índice de Informalidad del mercado laboral de cada estado

$TSRSP_j$ = Trabajadores subordinados y remunerados sin prestaciones laborales de cada estado reportados por Inegi

TDR_j = Trabajadores subordinados y remunerados totales de cada estado reportados por Inegi.

2.9. Índice de Formalidad del mercado laboral (IFL)

Es el número de trabajadores asalariados y subordinados con prestaciones laborales que reporta el Inegi en la ENOE, como porcentaje del total de trabajadores subordinados y remunerados. Así:

$$IFL_J = \frac{TSRPS_J}{TSRT_J} \times 100$$

Dónde:

$TSRPS_J$ = Total de trabajadores subordinados y remunerados con prestaciones laborales de cada estado

$TSRT_J$ = Trabajadores subordinados y remunerados totales de cada estado reportados por Inegi.

3. Evolución de la recaudación y evasión total del ISN

A partir de 2001 las entidades federativas adquirieron la potestad tributaria para diseñar cobrar y obtener el total del beneficio derivado de la recaudación del *Impuesto sobre Nómina* o *Impuesto sobre las remuneraciones del trabajo personal subordinado*. Éste vino a sumarse a los impuestos propios de las haciendas públicas estatales y muy rápidamente se convirtió en la principal fuente de ingreso, fortaleciendo de una manera muy importante su recaudación y la capacidad para financiar sus presupuestos públicos. Sin embargo, 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.

En 2008 la Evasión Fiscal Total del ISN (EFTISN) en el conjunto de las entidades federativas alcanzó un monto de 19,655 millones de pesos (mdp) mientras que el Índice de Evasión Total (IET) fue del 47.7 por ciento, es decir, se dejaron de recaudar 48 centavos de cada peso que se podría haber recaudado. Este monto de evasión representó el 0.21 por ciento del PIB nacional. Para ese año, la Recaudación Potencial Total (RPT) fue de 48,787 mdp, mientras que la Recaudación Efectiva (RE) sólo alcanzó un monto de 29,133 mdp.

En 2011 la EFTISN fue de 24,109 mdp un 7.1 por ciento superior en términos reales a la observada en 2008.

Por ello, aumentó también como proporción del PIB, al registrar un valor de 0.23 por ciento. A pesar de este aumento, el IET mostró una ligera reducción al caer a 45.6 por ciento. Esto se debe al incremento que tuvo la RPT que alcanzó un valor de 65,147 mdp, 16.6 por ciento más que en 2008, lo cual permitió que la ER registrara un valor de 41,038 mdp, esto es un ascenso de 23 por ciento. A su vez, esta evolución es resultado de un incremento de la Masa Salarial en un 8.6 por ciento en el mismo período. Lo cual se explica por el incremento del 8.5 por ciento en el número de trabajadores formales. Asimismo la reducción del IET es producto de que este grupo de trabajadores aumentó en una cantidad mayor que los trabajadores informales, los cuales lo hicieron en un 2.3 por ciento.

4. Recaudación del ISN por entidad federativa

Antes de abordar el análisis específico de la evasión del ISN por entidad federativa, es importante realizar un análisis de la recaudación de este impuesto ya que es la base sobre la cual se hacen los cálculos de evasión fiscal y permite identificar de manera general la capacidad recaudatoria de cada estado.

Lo que destaca en primer lugar es que los estados que más recaudan son también las economías estatales más grandes, sobresaliendo el Distrito Federal con un poco más de 12,774 mdp, seguido del estado de México con 5,933 mdp, Nuevo León con 2,899.7 mdp, Jalisco con

MÉXICO. TABLA DE CORRELACIONES DE VARIABLES DE EFICIENCIA RECAUDATORIA 2011

X	Y	r
Total del trabajadores	Masa salarial	0.9763
	Recaudación Potencial	0.9644
	Recaudación Efectiva	0.8237
	Evasión Fiscal	0.8480
	PIBE pesosconst	0.7591
Masasalarial	Recaudación Potencial	0.9923
	Recaudación Efectiva	0.9194
	PIBE pesosconst	0.8593
Recaudación Efectiva	PIBE pesosconst	0.9290
Recaudación Potencial	Recaudación Efectiva	0.9309
	PIBE pesosconst	0.8540

un 1,909 mdp, Veracruz con 1,528 y Guanajuato con 1,522 mdp. Estos seis estados en conjunto concentran el 64por ciento del total de la recaudación del Impuesto a la Nómina.

Para corroborar la relación entre el tamaño de la economía estatal y sus montos de recaudación efectiva, se calculó el Índice de Correlación simple $R_{RE/PIBE} = 0.92899$, lo cual significa que existe una alta relación entre dichas variables. Y ello a su vez, se explica por la mayor cantidad de trabajadores en estas entidades, lo cual propicia la existencia de una más elevada cantidad de Masa Salarial, variables que están altamente correlacionadas, con un coeficiente de $R_{MS/TT} = 0.97633$. Asimismo, la magnitud de la Masa salarial se correlaciona intensamente de manera positiva con la RE y con el valor del PIBE. En el primer caso la correlación es de $R_{MS/RE} = 0.91943$ y la segunda $R_{MS/PIBE} = 0.85932$. Es decir, las economías estatales más grandes tienen un mayor número de trabajadores que generan una amplia masa salarial en términos absolutos, la cual garantiza una base muy extensa para una amplia recaudación efectiva. Evidentemente y por las mismas razones, estos

estados con tal magnitud de masa salarial, también son los de mayor Recaudación Potencial (RP) como se puede corroborar con el Coeficiente de Correlación entre ambas variables que es de $R_{MS/RP} = 0.99227$ y esa mayor RP permite una mayor RE, según puede afirmarse del hecho de que la correlación entre ambas sea de $R_{MS/RP} = 0.93086$.

Asimismo para analizar la magnitud que representa la RE como proporción de la RP hemos construido el *Índice de Eficiencia Recaudatoria (IRF)* que mide la eficiencia recaudatoria de cada estado, mostrando la importancia de lo recaudado comparada con el monto que es potencialmente recaudable y al medir su grado de correspondencia con la RP se observa que ésta es muy baja ya que es $R_{RP/IRF} = 0.31279$, es decir, una mayor eficiencia recaudatoria no depende de la cantidad potencialmente recaudable. Así que no debe esperarse que de manera automática un

aumento de la RP (por ejemplo derivado de un incremento de la actividad económica de algún estado) se refleje en un mayor IER. Donde sí se existe una relación más significativa es con los montos efectivamente recaudados (RE), porque el Coeficiente de Correlación $R_{RE/IRF} = 0.4653$ Es decir, entre más altos son los montos de esta variable, por ejemplo en los estados con una economía de mayor tamaño, la eficiencia recaudatoria es también más grande.

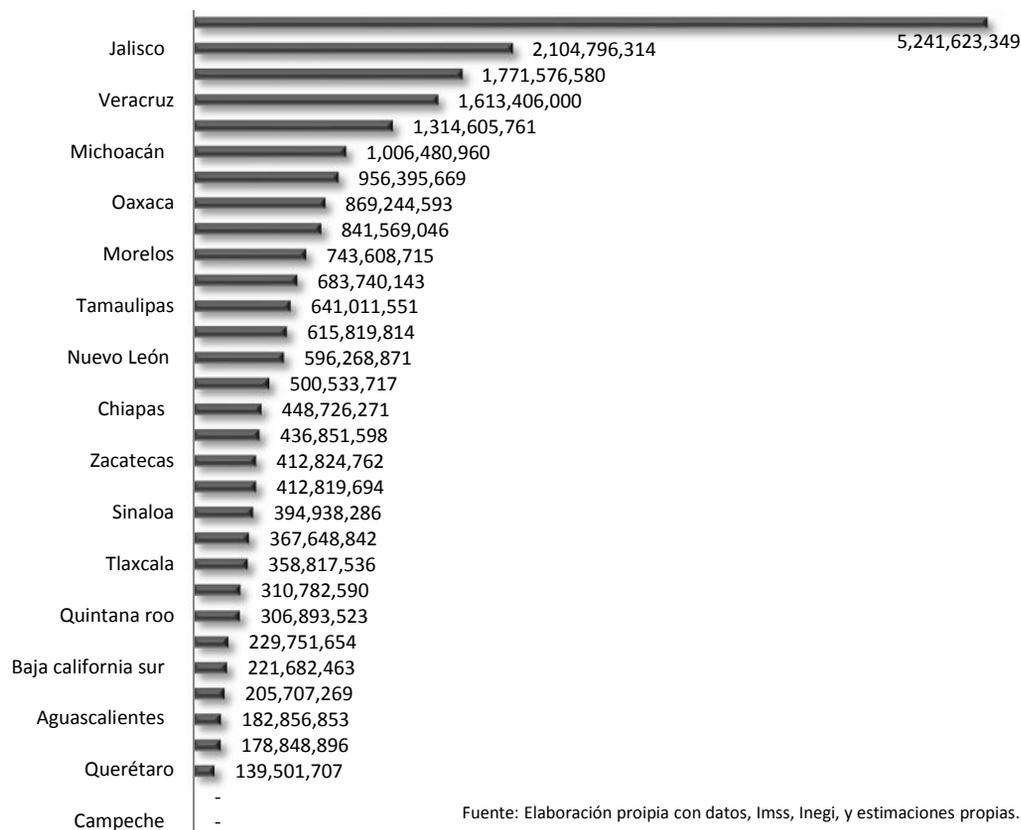
5. La evasión fiscal en las entidades federativas

Al examinar los montos absolutos de evasión fiscal por entidad federativa se observa, en primer lugar, que no está relacionada con el tamaño de la economía estatal, pues si bien es cierto que entre los estados con mayor evasión se encuentran las economías más grandes como el estado de México, Jalisco, Veracruz, (primero, segundo y cuarto lugar entre las de mayores montos) también entre ellas se ubican otras de un tamaño menor como Sonora, Puebla, Michoacán y Oaxaca (tercero, quinto y sexto lugar). De hecho es destacable que el

Distrito Federal que es la mayor economía del país no existe evasión fiscal. Esto se corrobora al calcular el coeficiente de correlación entre el monto de evasión y la magnitud del PIBE, lo cual da como resultado $R_{EV/PIBE} = 0.32020$.

0.46534, lo cual quiere decir que los estados que más recaudan, en comparación con otros, tienen índices de evasión considerablemente más reducidos. Asimismo es posible observar que los montos de RP de cada estado no son un factor que influya sobre los niveles de evasión ya que

**México. Evasión fiscal del Impuesto a la Nómina 2011
(Pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia con datos, Imss, Inegi, y estimaciones propias.

Para dimensionar de manera relativa la evasión fiscal considerando el monto posible de recaudación en cada estado, hemos calculado el *Índice de Evasión fiscal (IEF)* el cual expresa que proporción se recauda del total de recursos disponibles para ser recaudados. Al correlacionar este indicador con los montos absolutos de RE se observa una moderada relación pues $R_{IEF/RE} = -$

$R_{IEF/RE} = -0.3128$.

Dado que la magnitud absoluta de la RE depende del tamaño de la economía estatal, como se dijo en el apartado anterior, se puede considerar que la magnitud del PIBE también es un factor que influye en los niveles de evasión fiscal, aunque de una manera menos determinante, pero considerablemente dado que la correlación existente entre éste variable y el Índice de

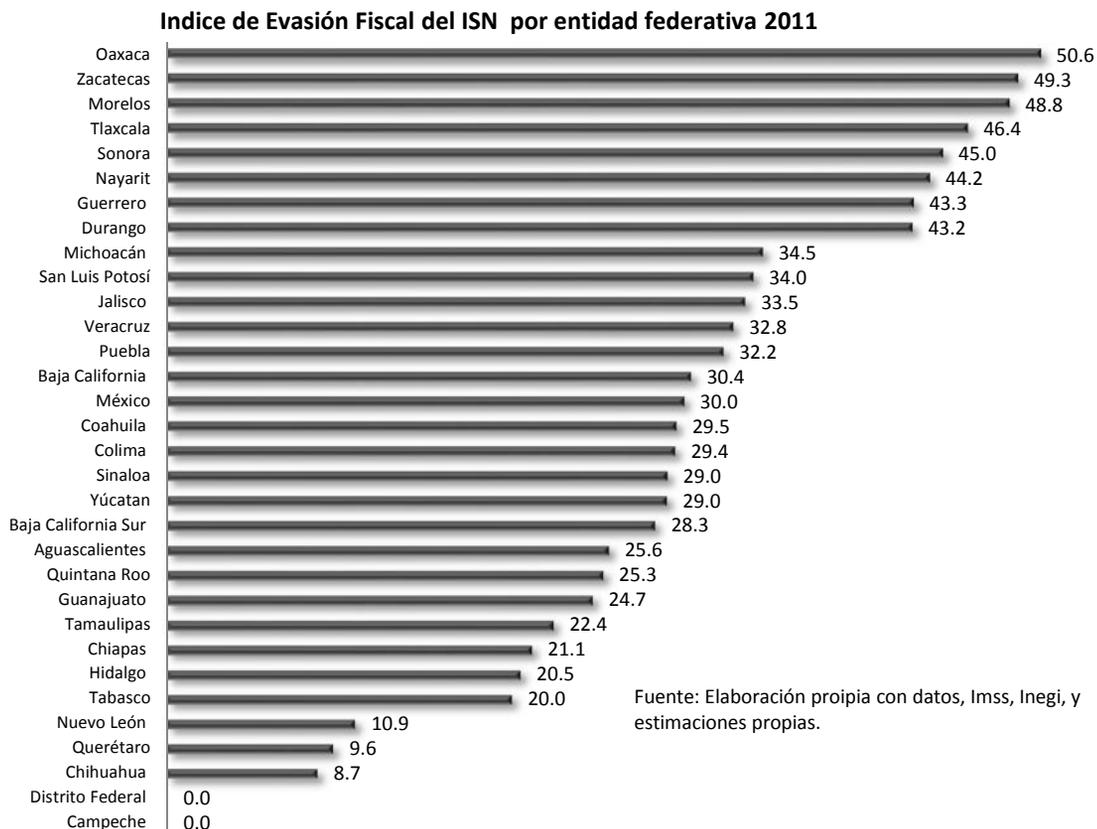
evasión es $R_{PIBE/IEF} = -0.52479$ En este caso el coeficiente es un valor negativo, lo cual expresa que las economías más grandes tienen menos evasión relativa, es decir, son más eficientes en el cobro de su impuesto. De la misma manera, esta relación se confirma con la medición entre el PIBE per cápita (PIBEpc) y el Índice de Recaudación que es $R_{PIBEpc/IRF} = 0.618787$ y la medición del PIBEpc y el Índice de Evasión que es

$$R_{PIBEpc/IEF} = -0.61878.$$

Efectivamente, según puede observarse, economías estatales como Distrito Federal, Chihuahua, Nuevo León y Querétaro, acusan índices de evasión menores que economías de tamaño reducido como Oaxaca, Zacatecas, Morelos, Tlaxcala, Guerrero y Durango. Aunque algunos estados grandes como México, Jalisco o Veracruz tienen un Índice de Evasión mucho más alto.

Otro aspecto que hay que considerar a favor del argumento de que los estados más grandes recaudan mejor, es que la RE como proporción del PIBE está influida por el tamaño de la economía, puesto que el coeficiente es $R_{PIBE/RE\%PIBE} = 0.67803$. Es decir, entre más grande es la economía estatal, más grande es la RE en términos del tamaño del PIBE y por lo mismo, más alta su eficiencia recaudatoria. Es el caso de economías estatales grandes como Distrito Federal, México,

Chihuahua y Nuevo León. Y en el otro extremo, Zacatecas, Oaxaca Durango y Morelos.



6. Evasión e informalidad de los mercados laborales

De acuerdo con la Teoría económica de la evasión fiscal, la informalidad de los mercados laborales influye de manera directa en la magnitud de la evasión. Para medir la conexión entre estas variables, hemos calculado el Índice de Informalidad del mercado laboral (IFL). Con este indicador es posible verificar el vínculo existente entre la evasión en cada entidad federativa y el grado de informalidad de su mercado laboral, observándose que el Coeficiente de *Correlación* entre estas variables

adquiere diferentes valores para los cuatro años de análisis, mostrando una mayor relación en 2008 y 2009 con $R_{IEF/IFL\ 2008} = 0.56314$ y $R_{IEF/IFL\ 2009} = 0.64304$, pero que para los dos años subsecuentes es inferior:

$$R_{IEF/IFL\ 2010} = 0.4915 \text{ y } R_{IEF/IFL\ 2011} = 0.43038.$$

Lo anterior confirma que existe relación entre un mayor número de trabajadores informales y la existencia de una mayor evasión fiscal. Esto se debe a que si los trabajadores no son registrados por sus patrones para brindarles seguridad social, tampoco sus remuneraciones son declaradas y el impuesto asociado a estas es evadido. Aunque hay que advertir que esa influencia no es tan fuerte, puesto que es posible observar que si bien los estados con mayor informalidad son también los que se identificaron antes como de mayor evasión, como es el caso entre otros, de Oaxaca, Morelos y Tlaxcala, también hay estados con baja evasión como Chiapas, Hidalgo y Tabasco, pero que tienen altos índices de informalidad. Lo contrario también es cierto, es decir la mayor capacidad para recaudar una porción mayor de la RP, está relacionada parcialmente con un mayor porcentaje de trabajadores formales. Para medir esta relación se mide la correlación entre el *Índice de Formalidad del mercado laboral (IFL)* y el IEF, observándose que un valor de $R_{IFML/IEF\ 2008} = -0.5631$ y $R_{IFML/IEF\ 2011} = -0.43038$. Esto confirma, al menos parcialmente, que una mayor recaudación proviene de una mayor formalidad de los mercados laborales.

7.- Evasión y tasa impositiva

Otro de los factores que la teoría considera como determinante de la evasión fiscal es la tasa impositiva, la cual se entiende como relacionada positivamente con los montos de evasión.

Como se ha mencionado antes, las entidades federativas tienen diferentes tasas impositivas en el ISN, en un margen desde 1 al 2.5 por ciento y con diferentes grados de progresividad. Para corroborar la relación existente entre estas variables, hemos calculado el coeficiente de correlación entre la tasa del ISN y el IEF, pero el resultado $R_{ISN/IEF} = -0.2092$ muestra que no existe relación entre ambas variables, pues lo mismo hay

estados con la tasa impositiva más alta como, Distrito Federal y Campeche, que tienen los niveles de evasión más bajos del país; que estados con las tasas impositivas más altas como Sinaloa y Sonora que se ubican entre los estados con altas tasas de evasión. De igual modo, entre los estados con la tasa impositiva del 2 por ciento (que es preponderante) se encuentran ineficientes recaudadores como Veracruz, Tlaxcala y Oaxaca y al mismo tiempo otros que son muy eficientes y tienen baja evasión como Chihuahua y Nuevo León. Esto significa que la evasión del ISN no es resultado del tamaño de la tasa del impuesto y que es muy probable que los estados que la tienen en un nivel bajo para promover el pago del impuesto estén desperdiciando la oportunidad de poder recaudar más, toda vez que es factible pensar que un incremento de la tasa no aumentaría la evasión ni disminuiría la recaudación.

En cambio la progresividad de la tasa impositiva en cada estado si influye en el nivel de evasión, lo cual se desprende del cálculo de la correlación entre ambas variables que resulta ser de $R_{\text{prg}/IEF} = -0.44590$, esto es, a mayor progresividad menor índice de evasión.

8. Sanciones penales, multas y evasión

Por otra parte, la teoría de la evasión considera que las sanciones y el monto de la penalidad son también factores que explican la falta de cumplimiento en el pago de los impuestos. Para verificar la validez de este argumento, hemos construido tres indicadores para lo cual se revisaron todas y cada una de las leyes hacendarias y penales de los estados. El primero es el *Índice de pena corporal por evasión (IPCE)* que permite medir la magnitud relativa de las sanciones penales que impone cada estado para castigar la evasión fiscal. Se construyó a partir del análisis y contabilización de la temporalidad de la pena corporal que la ley dispone como castigo para los evasores en cada uno de los estados y que varía de acuerdo con el monto de lo evadido. Es un indicador entre 0 y 100, donde cero significa que no hay pena corporal, como es el caso de Baja California Sur y 100 es la máxima pena como es el caso de Hidalgo.

El segundo es el *Índice de multas por evasión* (IME) que se diseñó a partir del análisis del monto de las multas que aplica cada entidad federativa por no cumplir con el pago de las contribuciones. Este indicador va de 30 a 0, donde 30 explica que multa es tres veces el monto de lo evadido, como es el caso de Aguascalientes y cero significa que no existe multa o es muy cercana a cero como es el caso de Morelos con un valor de 2 y Querétaro con 5, lo cual significa una multa del 2 por ciento y 5 por ciento del monto de lo evadido respectivamente.

El tercero es el *Índice total de sanciones por evasión* (ITSE) que resulta de la sumatoria de los dos anteriores y que explica la magnitud de los castigos corporales y monetarios para los evasores. Es un índice que varía de 130 a 0, donde cero es ausencia de sanciones de cualquier tipo y 130 explica los máximos castigos tanto corporales como monetarios.

Al calcular los coeficientes de correlación de cada uno de estos indicadores con el de evasión fiscal se observan valores nada significativos, de tal manera que puede afirmarse que, contrario a lo que afirma la teoría de la evasión, para el caso del ISN ni la magnitud de las sanciones penales ni el monto de las multas, ni la suma de ambos influye sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En el primer caso el coeficiente es

$R_{IPCE/IEF} = 0.04646$, en el segundo $R_{IME/IEF} = 0.00040$, y en el tercero es de $R_{ITSE/IEF} = 0.0493$.

10. Economía formal, tamaño de empresa y evasión fiscal

Por cuanto hace la rentabilidad de la evasión, el modelo teórico de Allingham y Sadmo señala que ésta depende de la probabilidad de ser auditado, lo cual significa que la evasión está directamente relacionada con el riesgo de ser descubierto en el incumplimiento las obligaciones fiscales. De esta manera se puede afirmar que a mayor probabilidad, menor evasión y lo contrario.

La teoría también afirma que esa probabilidad depende del gasto en investigación y auditorías que realiza la autoridad, lo cual es cierto de manera general, es decir, todas las empresas tendrán mayor riesgo si el gobierno gasta más y sus auditorías son más frecuente,

pero en lo particular, algunas empresas tendrán mayor probabilidad de acuerdo con sus características específicas. En este sentido hay que señalar que la probabilidad de ser auditado depende en buena medida de que tanto está expuesta una empresa a este hecho y ello depende de que la empresa se encuentre en la economía formal, es decir que esté registrada ante la autoridad fiscal, ello en comparación con aquellas que se encuentran en la economía informal y por lo mismo ni siquiera pueden ser programadas para ser sujetos de auditorías. Pero además, las empresas formales son más visibles físicamente que las que no lo son.

De igual modo, la probabilidad de ser auditado aumenta conforme aumenta el tamaño de la empresa, porque la rentabilidad de las auditorías (principio de economía de los impuestos) está determinada por los montos absolutos de recaudación que se puedan obtener y estos son mayores conforme la empresa tiene mayores ingresos. De manera que teóricamente, existe una relación inversa entre el grado de evasión y el tamaño de la empresa, por lo que un aumento en la dimensión de la organización disminuye porcentualmente los impuestos omitidos. Eso también explicaría que exista una relación inversa entre la probabilidad de auditoría y la tasa de evasión.

Con el fin de corroborar estos planteamientos teóricos, se ha calculado el coeficiente de correlación entre el Índice de Evasión Fiscal y la cantidad de empresas por tamaño que tiene cada entidad. Para este fin se agruparon las micro y pequeñas empresas en un solo bloque, resultando que existe una correlación positiva significativa de $R_{IEF/Emipeq} = 0.5129$. Asimismo, al relacionar la proporción de empresas grandes por entidad con la evasión fiscal se obtiene un coeficiente $R_{IEF/Emgran} = -0.5374$, es decir, una relación inversa. Esto confirma que efectivamente la evasión fiscal aumenta conforme disminuye el tamaño de las empresas y disminuye cuando aumenta la magnitud de las mismas.

Conclusiones

A partir del análisis realizado es posible plantear las siguientes conclusiones:

1. Los estados que más recaudan son también las economías estatales más grandes, por lo que en sólo seis estados se concentra el 64 por ciento del total de la recaudación del Impuesto a la Nómina.
2. Se corrobora una fuerte relación entre el tamaño de la economía estatal y sus montos de recaudación efectiva. Ello se explica por la mayor cantidad de trabajadores en estas entidades, lo cual propicia la existencia de una más elevada cantidad de Masa Salarial, variables que están altamente correlacionadas.
3. Asimismo, la magnitud de la Masa salarial se correlaciona intensamente de manera positiva con la RE y con el valor del PIBE. Esto es así porque las economías estatales más grandes tienen un mayor número de trabajadores que generan una amplia masa salarial en términos absolutos, la cual garantiza una base muy extensa para una amplia recaudación efectiva.
4. Se identifica que una mayor eficiencia recaudatoria no depende de la cantidad potencialmente recaudable, por lo que no debe esperarse que de manera automática, un aumento de la RP (por ejemplo derivado de un incremento de la actividad económica de algún estado) se refleje en un mayor ÍER.
5. Los montos de evasión fiscal no están relacionados con el tamaño de la economía estatal, pues si bien es cierto que entre los estados con mayor evasión se encuentran las economías más grandes, también entre ellas se ubican otras de un tamaño menor. Aunque si se puede observar que los estados que más recaudan en términos absolutos, tienen índices de evasión más reducidos.
6. Dado que la magnitud absoluta de la RE depende del tamaño de la economía estatal, se puede considerar que la magnitud del PIBE también es un factor que influye de manera inversa en los niveles de evasión fiscal, es decir, que las economías más grandes tienen menos evasión relativa y por lo mismo son más eficientes en el cobro de su impuesto.
7. Otro aspecto que hay que considerar a favor del argumento de que los estados más grandes recaudan mejor, es que la RE como proporción del PIBE está influida por el tamaño de la economía. Es decir, entre más grande es la economía estatal, más grande es la RE en términos del tamaño del PIBE y por lo mismo, más alta la eficiencia recaudatoria.
8. Se confirma que existe relación entre el número de trabajadores informales y una mayor evasión fiscal. Aunque hay que advertir que esa influencia no es tan fuerte, puesto que es posible observar que si bien los estados con mayor informalidad son también los que se identificaron como de mayor evasión, también hay estados con baja evasión pero que tienen altos índices de informalidad.
9. En este sentido hay que decir que la mayor capacidad para recaudar una porción mayor de la RP, está relacionada parcialmente con un mayor porcentaje de trabajadores formales pues se ha confirmado, al menos parcialmente, que una mayor recaudación proviene de una mayor formalidad de los mercados laborales.
10. Se ha identificado que no existe relación entre la tasa del ISN y el Índice de evasión fiscal. Esto significa que la evasión del ISN no es resultado del tamaño de la tasa del impuesto y que es muy probable que los estados que la tienen en un nivel bajo para promover el pago del impuesto estén desperdiciando la oportunidad de poder recaudar más. En cambio la progresividad de la tasa impositiva en cada estado si influye en el nivel de evasión, esto es, a mayor progresividad, menor índice de evasión.
11. Asimismo puede afirmarse que, contrario a lo que afirma la teoría de la evasión, para el caso del ISN, ni la magnitud de las sanciones penales ni el monto de las multas, ni la suma de ambos influye

sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

12. Finalmente se ha demostrado que la evasión fiscal disminuye a medida que aumenta el tamaño de las empresas en cada entidad federativa y aumenta conforme disminuye la magnitud de las mismas.

Referencias

- Allingham, M. y Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1. 323-338.
- Sandmo, A. (2005). The theory of tax evasion: a retrospective view. Recuperado de http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-5259387/The-theory-of-tax-evasion.html
- Pestieau, P. y Posse, U. M. (1991) Tax Evasion and Occupational Choice. *Journal of Public Economics*. 45/1. 107-125.
- Kolm, A. S. y Larsen, B. (2004). Does Tax Evasion Affect Unemployment and Educational Choice? *Working Paper*. Intitute for Labour Market Policy Evaluation. 4
- Persson, M. y P. Wissen, (1984). Redistributinal Aspects of Tax Evasion. *Scandinavian Journal of Economics*. 86/2. 131-149.

