



EL COLEGIO  
DE SONORA

# Instituciones, gobierno y sociedad

Perspectivas, aplicaciones y lecciones  
desde la política pública

Alejandro Salazar Adams · Víctor S. Peña  
Coordinadores



**EL COLEGIO**  
DE SONORA

# **Instituciones, gobierno y sociedad**

Perspectivas, aplicaciones y lecciones  
desde la política pública

Alejandro Salazar Adams · Víctor S. Peña  
Coordinadores

Instituciones, gobierno y sociedad : perspectivas, aplicaciones y lecciones desde la política pública / Alejandro Salazar Adams, Víctor S. Peña, coordinadores.— Hermosillo, Sonora, México : El Colegio de Sonora, 2015.

204 páginas ; 23 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-607-7775-78-2

1. Administración pública – México 2. Políticas públicas – México 3. México – Política y gobierno 4. Gobierno municipal – México – Evaluación 5. Planificación de políticas -- Participación ciudadana – México 6. Política social – México - Evaluación 7. Políticas públicas – Aspectos ambientales - México 8. Gobierno local – México I. Alejandro Salazar Adams, editor de la compilación II. Peña, Víctor S., editor de la compilación  
JL1229.P64 .I57

ISBN: 978-607-8480-59-3 (PDF)



El Colegio de Sonora

Doctora Gabriela Grijalva Monteverde  
Rectora

Doctor Nicolás Pineda Pablos  
Director de Publicaciones no Periódicas

Licenciada Inés Martínez de Castro N.  
Jefa del Departamento de Difusión Cultural

ISBN: 978-607-7775-78-2

D. R. © 2015 El Colegio de Sonora  
Obregón 54, Centro  
Hermosillo, Sonora, México  
C.P. 83000  
<http://www.colson.edu.mx>

Hecho en México / *Made in Mexico*

INTRODUCCIÓN.	
INSTITUCIONES, GOBIERNO, SOCIEDAD: UNA COMPLEJA RELACIÓN.....	4
Alejandro Salazar Adams	
Víctor S. Peña	
INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO: EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN MÉXICO.....	9
Elvira Elena Naranjo Priego	
CAPACIDAD Y ABSTENCIÓN EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA RECAUDAR IMPUESTOS.....	22
Luis Augusto Chávez Maza	
EVALUANDO EL PROGRAMA OPORTUNIDADES. ¿ES POSIBLE SUPERAR EL CARÁCTER ASISTENCIAL DE LA POLÍTICA SOCIAL?.....	41
Joaquín Bracamontes Nevárez	
Mario Camberos Castro	
IMPACTO DEL SUBSIDIO A LA TARIFA ELÉCTRICA SOBRE LA EXTRACCIÓN DE AGUA PARA USO AGRÍCOLA EN EL MUNICIPIO DE HERMOSILLO, SONORA.....	60
Cecilia Ramírez Figueroa	
Alejandro Salazar Adams	
José Luis Moreno Vázquez	
América N. Lutz Ley	
LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE GOBIERNOS Y CIUDADANOS: LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE DOS POLÍTICAS NACIONALES ANTICORRUPCIÓN.....	80
Víctor S. Peña	
PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y TERRITORIAL: UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL.....	92
Maribel Pallanez Murrieta	
Rolando E. Díaz Caravantes	
ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN CLIENTELARES EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES.....	107
Elizabeth Cristina Cobilt Cruz	
REFLEXIONES FINALES.....	120

# INTRODUCCIÓN

## INSTITUCIONES, GOBIERNO, SOCIEDAD: UNA COMPLEJA RELACIÓN

Alejandro Salazar Adams<sup>1</sup>  
Víctor S. Peña<sup>2</sup>

La tendencia global a partir del último tercio del siglo pasado incorpora al gobernado en las acciones de los gobiernos. Considerarlo como parte de la solución antes que un problema, entenderlo como un beneficiario de los servicios que el gobierno provee, incluirlo en la planeación, la ejecución y la evaluación de las actividades del gobierno resulta en un nuevo, pero aún inconcluso, paradigma dominante. Sin embargo, se está avanzando, aunque a contracorriente.

La ocupación intelectual sobre la relación entre gobierno y sociedad puede encontrarse en la literatura, en textos tan remotos como los escritos en la Inglaterra del siglo XIII. En ese entonces “la nota característica de la ciudadanía [era] la obediencia y reconocimiento de parte del súbdito hacia su príncipe soberano, y la tutela, justicia y defensa del príncipe hacia el súbdito” (Bodino 1946, 40).

Imposible hacer aquí un recuento pormenorizado de la evolución de las ideas políticas al respecto. En muchos sentidos, la misma evolución de la ciencia política tiene en su seno la tensión generada entre quienes ejercen el poder y sobre quienes éste se ejerce (Wright Mills 1964; Duso 2005; Ferraro 2009; Sartori 2010). Todos esos días acumulados son el peso contra el que se enfrenta el nuevo paradigma, sobre el que apenas se está aprendiendo.

Enfoquemos la atención en un pasado mucho más reciente. En las últimas tres décadas del siglo pasado, la construcción conceptual al respecto apresuró su carrera. Viene de la mano de la liberal-democracia, con sus principios y valores, que se propagó de manera más bien generalizada en el mundo, y de la revolución hacia la ahora conocida nueva gestión pública (NGP). Del primer ramal, los tres aspectos por considerar son: *a*) su inclusión en la vida en comunidad como un principio de legitimidad, *b*) su instrumentación como sistema para resolver problemas de ejercicio y *c*) la titularidad del poder y su concepción como ideal (Sartori 2010); del segundo, la búsqueda permanente de formas posburocráticas de organización, dirección y operación (Aguilar Villanueva 2006).

Pero ¿qué se busca en una relación entre gobierno y gobernado? Cuando recién se conformaban los Estados, en los siglos XVII y XVIII, los deberes de la autoridad pública se concibieron con base en la expresión aristotélica del “bien común” (Ferraro 2009). Esto ha evolucionado. El contenido del bien común es la paz; y si ésta falta se debe a la ausencia de relación entre la comunidad (Alvira 2009). Desde la esfera de

---

<sup>1</sup> Profesor investigador de El Colegio de Sonora; [asalazar@colson.edu.mx](mailto:asalazar@colson.edu.mx)

<sup>2</sup> Profesor investigador de El Colegio de Sonora; [vpena@colson.edu.mx](mailto:vpena@colson.edu.mx)



lo público, se está frente al denominado bien común práctico (diferenciado del bien común ontológico), en cuyo centro se encuentra la persona como ente que supera la individualidad. Hay en esta aproximación, sin embargo, la identificación de una justificación previa y superior a la propia autoridad y, por lo mismo, las fronteras entre lo temporal-personal y lo transcendental-espiritual no están nítidamente establecidas. Desde la perspectiva del bien común, el tomador de decisiones de la esfera pública tendrá como tarea ser intérprete de las leyes naturales. Como estas leyes naturales son únicas y universalmente válidas, una adecuada interpretación traerá el beneficio y la paz de la totalidad del elemento humano estatal. Visto desde esta aproximación, el tomador de decisiones se ubica en un plano central y el poder es consecuencia de su calidad de intérprete del orden natural ya dado. Frente a su decisión no cabe una opinión diversa: se construye así lo que sería una especie de monopolio de la participación.

Posterior a los trabajos de Charles-Jean Baptiste Bonnin (referido por Porrúa Pérez 1978), a principios del siglo XIX, será el “interés público” el objetivo último de los gobiernos, el componente básico de su actividad e idea, reiteradamente citada en el discurso social y político. El interés público es una noción que ya se ha desprendido completamente de una dimensión transcendental-espiritual; floreció, sobre todo, en el área del derecho y en una perspectiva del Estado como ente jurídico-político. Encuéntrase en la literatura también como interés general y hasta con utilidad pública (De Cores y Cal 2007). Desde esta perspectiva, se entiende la colectividad de manera objetiva y el bienestar general puede consolidarse, incluso, a través del sacrificio de los intereses de algunos grupos.

En virtud del interés público, se mantiene el monopolio de la decisión gubernamental. El principal rasgo distintivo entre esta aproximación y la del bien común se encuentra en la distancia que la esfera pública ha tomado respecto de la esfera espiritual: ahora ya no hay leyes naturales por interpretar, sino una clase política dominante que construye las decisiones, desde su propia perspectiva, a partir de lo que considera más conveniente según una postura ideológica o un cálculo político. Se contempla ya el sacrificio de algunos grupos minoritarios y al mismo tiempo la posibilidad de que exista entre ellos una idea válida de lo que debería hacerse. Manteniéndose el monopolio de la decisión, comienza a cimbrarse el monopolio de la razón dentro de la esfera de lo gubernamental.

El monopolio de la decisión con base en la razón suponía una capacidad extraordinaria de los gobernantes para identificar los elementos que componen el bien común y suponer que éste podría alcanzarse sin mayores fricciones, y sólo bajo el mandato y el orden impuesto desde la esfera gubernamental, ignorando a los actores no gubernamentales, así como sus intereses, sus incentivos y los contextos en donde toman sus decisiones. Se creía, por tanto, que la adecuada programación burocrática generaría los resultados esperados desde una planeación racional (Uvalle 2014).

Es a finales del siglo XX cuando puede ubicarse una transición aún inconclusa de paradigma respecto de la decisión gubernamental. Debía llegar el momento en que la acumulación de sacrificios asumidos por los grupos minoritarios se volviese contra la clase política, la beneficiaria del esquema. Dado el incremento en la complejidad de la sociedad, llegaría el momento en que los excluidos del sistema tuviesen un mayor peso específico en el cálculo político. Sólo contaría en su contra el hecho de no estar organizados. Es en ese momento que lo gubernamental debió integrar estas fuerzas contrarias y, contra la inercia de años, abrir espacios de participación.

¿En dónde nos encontramos ahora? Al inicio del siglo XXI, Michael Barzelay (1998) propone sustituir “interés público” por “resultados que valoran los ciudadanos”. Es una propuesta que se encarta en una aproximación de gestión pública y de un esquema de gobernanza, en la que el punto de partida es la insuficiencia de la estructura gubernamental frente a las necesidades de la comunidad.

Valdez Ugalde (2006, 102) define la gobernanza como

las esferas y procesos de concurrencia de mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, las organizaciones sociales y gubernamentales, que hacen el tipo de desempeño de la economía y la política (*polity*), y que tienen una instancia privilegiada de formación en las instituciones formadas por los sistemas consuetudinarios y formales del derecho.

Por instituciones, el autor entiende las instituciones en el mismo sentido que North (1993): las reglas formales e informales de comportamiento que reducen la incertidumbre y facilitan la toma de decisiones de los individuos. Entonces, los procesos de gobernanza se ven afectados por la configuración de relaciones previamente definidas por las instituciones que norman las relaciones de la sociedad en un país o territorio.

Valdez Ugalde considera que en Latinoamérica hay una historia institucional oligárquica, la cual constituiría un obstáculo para el desarrollo de una gobernanza democrática en la región. En este contexto es conveniente entonces preguntarse si las estructuras y las instituciones previamente existentes en México y en Latinoamérica permiten o limitan el avance hacia una gobernanza democrática y la implementación de las políticas públicas incluyentes. La disciplina de las políticas públicas es donde puede amalgamarse la comprensión de la relación entre gobierno y gobernado con una visión fresca y, al menos en principio, más clara a la luz de las restricciones institucionales prevalecientes. Aquí la pertinencia del presente volumen.

A manera de estudios individuales, todos ellos comparten una visión inquietante sobre la compleja relación que se presenta entre sociedad y gobierno; cada capítulo aporta una perspectiva particular.

En el capítulo “Instituciones políticas y distribución del poder político: efectos sobre el desempeño municipal en México”, Elvira Elena Naranjo Priego identifica la compleja interacción entre elementos, como la participación política, la participación ciudadana, la concordancia política y la capacidad institucional para gobernar por medio de planes. Enfocándose en la instancia más inmediata de gobierno, el municipio, realiza un análisis de la distribución del poder político y sus efectos en el crecimiento económico y en el desarrollo.

También, considerado el municipio un campo inmediato de interacción entre la sociedad y el gobierno, Luis Augusto Chávez Maza, en “Capacidad y abstención de los gobiernos municipales para recaudar impuestos”, destaca cómo algunas administraciones públicas pueden gestionar en su propia contra. Entre las opciones a la mano de los gobiernos para financiar su gasto público, Chávez Maza señala que el cobro de impuestos es la vía que exigiría corresponsabilidad política entre gobierno y contribuyentes. El ámbito donde se ha preferido relajar las condiciones de cobro son los municipios, sobre todo aquellos con alta presencia de propiedad comunal.

La construcción de acuerdos entre los actores y la generación de incentivos alrededor del cuidado de los recursos comunes son un contexto propicio para el estudio de la relación entre sociedad y gobierno. En este sentido, la sobreexplotación de mantos acuíferos en el clima desértico del noroeste del país, debido en gran parte a una política de subsidio a las tarifas eléctricas para bombeo, es analizada por Ramírez Figueroa, Salazar Adams, Moreno Vázquez y Lutz Ley en capítulo “Impacto del subsidio a la tarifa eléctrica sobre la extracción de agua para uso agrícola en el municipio de Hermosillo, Sonora”. De su lectura se advierte cómo un acuerdo para satisfacer las necesidades inmediatas de un sector de la sociedad trae consecuencias para la generalidad de la población.

La coordinación entre diferentes organizaciones del gobierno, entre los diferentes órdenes y cómo esto incide en la composición y recomposición de la relación con la sociedad vulnerable, es abordada por Bracamontes Nevárez y Camberos Castro en “Evaluando el Programa Oportunidades: ¿es posible superar el carácter asistencial de la política social?”

También sobre la composición y recomposición de la relación entre sociedad y gobierno, Peña examina, en el capítulo “La compleja relación entre gobiernos y ciudadanos: lecciones aprendidas a partir de la implementación de dos políticas nacionales anticorrupción”, dos programas nacionales que debieran incidir en la disminución de la corrupción.

Por su parte, Pallanez Murrieta y Díaz Caravantes en el capítulo “Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial: un instrumento de política ambiental” se enfocan en el ordenamiento del territorio, a manera de herramienta de política pública cuyo objetivo es realizar una planeación suficiente e integral, considerando las necesidades de la población y el funcionamiento natural de los ecosistemas.

Finalmente, Cobilt Cruz en su estudio “Estrategias de movilización clientelares en los procesos electorales locales” replantea la aproximación de los estudios del clientelismo, entendido éste como una de las instituciones que más perjudican la relación entre quienes detentan el poder y quienes buscan aprovechar su voto como un instrumento para adquirir un satisfactor inmediato.

Por su composición y temáticas, el libro puede leerse de manera secuencial o en lo individual, por capítulos. Ofrece argumentos, datos y herramientas tanto para quien comienza a adentrarse en el conocimiento de la política pública, las instituciones, las organizaciones, los gobiernos y la sociedad, como para los especialistas. Desde el punto de vista temático, se puede abordar la perspectiva de la influencia de las instituciones sobre el desarrollo a través de la lectura de los capítulos 1 y 2; la perspectiva del manejo de recursos naturales a través de los capítulos 3 y 6; la perspectiva de los problemas de corrupción y el clientelismo que afectan al desarrollo de la democracia a través de los capítulos 5 y 7; la perspectiva de los efectos de las políticas públicas federales en los capítulos 3 y 4; y las dificultades de la implementación de las políticas en los capítulos 5 y 6.

Desde el punto de vista metodológico, el libro ofrece en los capítulos 1 y 2 estudios para la identificación de variables que afectan el desempeño en la gestión pública con base en el análisis de regresión. También ofrece una visión basada en el planteamiento de escenarios en los capítulos 3 y 4. Se recurre a la revisión de estudios de caso en los capítulos 5 y 6, poniendo especial énfasis en la comparación y en la contrastación de resultados en el capítulo 5. Finalmente, en el capítulo 7 se recoge la voz de los actores que intervienen en los procesos de decisión política. Es un retrato a varias voces alrededor de un punto coincidente: la compleja relación entre actores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alvira, Rafael. 2009. Bien común y justicia social en las diferentes esferas de la sociedad. *Empresa y humanismo* 12 (2): 61-79.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bodino, Jean. 1946. *Los seis libros de la república*. Madrid. Editorial Alianza Nueva.
- De Cores, Carlos Alberto y Juan Manuel Cal. 2007. El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa. *Revista de Derecho* (11): 131-140.
- Ferraro, Agustín E. 2009. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.



Porrúa Pérez, Francisco. 1978. *Teoría del Estado*. México. Editorial Porrúa.

Sartori, Giovanni. 2010. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Uvalle Berrones, Ricardo. 2014. Las transformaciones de la administración pública con base en la gobernanza democrática. Seminario impartido en el Colegio de Sonora el 8 de septiembre de 2014.

Valdez Ugalde, Francisco. 2006. Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos* (31): 95-119.

Wright Mills, Charles. 1964. *Poder. Política. Pueblo*. México: Fondo de Cultura Económica.

# INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO: EFECTOS SOBRE EL DESEMPEÑO MUNICIPAL EN MÉXICO

Elvira Elena Naranjo Priego<sup>1</sup>

Este capítulo analiza, desde el enfoque de la nueva economía institucional, los efectos de la distribución del poder político como una institución política local que impacta en las diferencias en el desempeño económico de los municipios en México. La hipótesis que se plantea es que las instituciones políticas, y especialmente la distribución del poder político (*de jure* y *de facto*), permiten explicar las diferencias en el desempeño económico a nivel municipal en México. En primer lugar, se analiza la problemática que, desde el marco institucional, enfrentan los gobiernos locales; posteriormente, utilizando el método de componentes principales, se construye un índice de instituciones políticas (IIP) a partir de indicadores que hacen referencia a elementos de *a*) participación política, *b*) de participación ciudadana, *c*) de concordancia política y *d*) de capacidad institucional para gobernar por planes. A continuación, con un modelo 2SLS se verifica una relación positiva entre el índice de instituciones políticas y el desempeño económico municipal, medido con el producto interno bruto municipal. Finalmente, sobre esta relación se elabora una propuesta de fortalecimiento institucional municipal basada en principios de justicia, flexibilidad y legitimidad.

## ANTECEDENTES

Las teorías de crecimiento y desarrollo económico han ocupado un lugar central en la economía desde su surgimiento como ciencia. Se han analizado una gran variedad de factores y se han estimado un sinnúmero de regresiones con el objetivo de explicar los determinantes y las diferencias del crecimiento en los ámbitos nacional y regional. Destacan las hipótesis de convergencia que sostenían que, dados los rendimientos decrecientes en el uso de factores, como el capital, las regiones menos desarrolladas crecerían a tasas mayores que las más desarrolladas, con lo cual se daría un proceso de convergencia. Asimismo, se ha transitado de enfoques deterministas (unidimensionales) a otros más integradores que reconocen la influencia de múltiples factores. Además, el enfoque se ha tornado multidisciplinario y la corriente de la nueva economía institucional ha sido una pieza fundamental de un movimiento que se ha extendido a la mayoría de las ciencias sociales en una relación simbiótica que nutre y se nutre de la sociología, de la ciencia política, de la administración pública, de la historia económica, de la teoría de la organización, de la antropología y del derecho.

---

<sup>1</sup> Instituto para el Desarrollo Regional de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey; [enaranjo@itesm.mx](mailto:enaranjo@itesm.mx)

El neoinstitucionalismo logró proveer a la economía de una teoría de las instituciones que se tradujo en un marco teórico y analítico que permitió probar que las instituciones sí son relevantes para el crecimiento y el desarrollo económico. Además, en este enfoque se considera que los individuos que toman decisiones en un marco institucional dado, también influyen en él, por lo que el análisis del proceso de cambio institucional es parte central del modelo.

Además de reconocer el efecto del marco institucional en el desarrollo económico, otra de las preguntas que trata de responder la nueva economía institucional es por qué tenemos las instituciones que tenemos y por qué son tan diferentes entre sí. Para responder esta pregunta, Acemoglu (2005) propone un enfoque de conflicto social en el cual las instituciones no son elegidas por la sociedad en su conjunto, sino por los grupos con poder político, los cuales toman decisiones con base en las consecuencias distribucionales que estas instituciones tendrán en la asignación futura de recursos. Cualquiera que sea el conjunto de instituciones seleccionado, se crearán ganadores y perdedores, de tal manera que la elección de las instituciones siempre tendrá un efecto distributivo.

De acuerdo con esta teoría, las instituciones no se eligen por su eficiencia o por las creencias, sino por sus consecuencias distribucionales, de tal forma que el entorno institucional en un tiempo y lugar determinados es el resultado de los conflictos distributivos existentes entre los diferentes grupos sociales.

Se puede decir entonces que un cambio institucional intencional responde a los intereses de aquellos con poder que, al controlar los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en la esfera política, controlan dicho cambio institucional (Eggertsson 1996, citado en Toboso 2003).

## INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO

Como ya se ha dicho, muchos han sido los modelos propuestos para explicar las fuentes del crecimiento económico. Algunas de las principales propuestas se han centrado en las diferencias en el capital físico y humano, en el ahorro, en la tecnología, en la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D), en la adopción de tecnología o en la organización eficiente de la producción, así como en las diferencias en la estructura y funcionamiento de los mercados. Sin embargo, puede decirse que estas propuestas no son sino causas aproximadas del crecimiento económico, puesto que existe un factor fundamental que determina las diferencias existentes entre estos mismos factores: el marco institucional.

En términos generales, para saber por qué algunas economías no ahorran o invierten suficiente, no desarrollan o usan tecnología eficientemente o no cuentan con mercados funcionales, podemos remitirnos al estudio de las instituciones. Este enfoque institucional se centra en factores que dependen del ser humano de manera consciente, especialmente la organización de la sociedad y la manera en que provee una estructura de incentivos a los individuos, a las empresas y a los gobiernos.

Desde la década de los años setenta, Douglas North observó la correlación que existe entre el marco institucional (formal e informal) de los países y su correspondiente desempeño económico. Propuso una teoría de las instituciones en la que el crecimiento económico de éstas es una función del marco institucional que ejemplifica la manera en que las instituciones y el cambio institucional se dan en la sociedad.

Para North (1990), las instituciones son las “reglas del juego” que regulan las interacciones en la sociedad y proveen los incentivos para que los individuos y las organizaciones se involucren en actividades políticas, económicas, sociales y culturales. Las instituciones constituyen un marco que regula las actividades de los agentes económicos, elimina la incertidumbre y hace que las acciones de los demás agentes sean predecibles. Esto reduce los costos de transacción y facilita la coordinación y la difusión del conocimiento en la sociedad.

De esta forma, las instituciones en las que los agentes económicos están inmersos y toman decisiones ejercen una influencia directa sobre todas sus actividades, por lo que el impacto que tengan en el desarrollo económico dependerá de la eficiencia con que dichas instituciones les permitan realizar sus funciones de manera efectiva.

## LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES

El reto es llevar el análisis institucional al terreno de lo local, por lo que primero se revisarán los argumentos que devuelven a lo local ese papel fundamental que desempeña en la vida económica, política, social y cultural de las naciones. Y es que en lo local puede apreciarse realmente el grado de desarrollo económico de una comunidad: las relaciones sociales son más cercanas y la participación política es más intensa. Los ámbitos locales son espacios de construcción de proyectos colectivos, de profundización de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades (Goma y Blanco 2002). En lo local se identifican los procesos sociales, políticos y económicos, sus actores y su historia (Paz-Cuevas 2008).

Es en lo local donde la ciudadanía tiene la oportunidad real de manifestar sus necesidades y de participar en la identificación de los problemas públicos; puede expresarse y opinar sobre sus preferencias para influir en la definición de la agenda pública local, ya que existe una “agenda local del desarrollo que habrá de ser puesta en obra en espacios donde hay actores, procesos, instituciones y desarrollos históricos muy particulares” (Paz-Cuevas 2008, 115); puede manifestar la forma en que desea que estos problemas públicos sean abordados y contribuir a la formulación y al diseño de la política pública; y puede incluso participar en la implementación y en la evaluación de la política. En lo local surgen los primeros valores cívico-políticos de los ciudadanos (Torres-Estrada 2005).

El municipio en México, como la célula base de la organización política de la sociedad, es el espacio donde se constituye y construye la vida política. Ahí se discuten los problemas más inmediatos de los grupos sociales. Como orden de gobierno, los municipios conocen más y mejor las necesidades y potencialidades de su territorio, y se encuentran en la mejor posición para llevar a cabo las políticas sociales y articular consensos entre los distintos actores: en el municipio se crean espacios públicos fundamentales.

## EL SISTEMA DE GOBIERNO MUNICIPAL

En México, el sistema de gobierno municipal es un espacio institucional donde se procesan las decisiones formales e informales más importantes del Ayuntamiento (Acosta 1999). Estas decisiones, de acuerdo con el mandato constitucional, deberán ser colegiadas; el Artículo 115 de la Constitución política así lo establece cuando dice que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Sin embargo, a pesar de la naturaleza colegiada del gobierno municipal, el presidente municipal es con mucho la figura más importante y poderosa del Ayuntamiento. Es el responsable de la administración pública municipal y es el representante del propio municipio pero, además de sus funciones ejecutivas, es el presidente del cabildo, que corresponde a la figura legislativa del gobierno municipal.

Adicionalmente a las facultades formales otorgadas por el marco jurídico (poder político *de jure*), el presidente municipal también cuenta con un poder informal (poder político *de facto*), derivado del sistema de elección por planillas del Ayuntamiento. Este sistema consiste en elegir al presidente municipal, a los síndicos y a los regidores mediante un voto simultáneo, de tal forma que el presidente, como cabeza de la planilla ganadora, tiene además un poder informal sobre el resto de los integrantes que le “deben” su elección.

Las implicaciones de este resultado pueden analizarse desde dos perspectivas opuestas, ya que si bien, por un lado, la alta concentración del poder se relaciona con el ejercicio discrecional y autoritario de éste, por el otro lado, se argumenta que el gobierno municipal es un gobierno potencialmente “efectivo”, dado que la autoridad que el presidente ejerce sobre el resto de la estructura ejecutivo-administrativa incrementa la posibilidad de que sus decisiones se transformen efectivamente en políticas públicas (IGLOM 1999).

En la siguiente reflexión, Rodríguez-Banda (2000) deja claras las implicaciones de la concentración de poder del presidente municipal:

...si ocurriera lo mismo a nivel federal, sería tanto como si el Presidente de la República convocara a las sesiones de la Cámara de Diputados, presidiera las sesiones del pleno, encabezara a la fracción parlamentaria mayoritaria y además pudiera presidir las comisiones legislativas de Gobernación, Seguridad Pública y Prensa, así como ser miembro activo de otras múltiples comisiones, y agregaríamos, Procurador General de la República.

## LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL

La problemática que enfrentan los municipios en México es compleja, puesto que involucra no sólo factores políticos, sino también factores económicos, institucionales y sociales. Continuamente se acusa a los municipios de tener una visión de corto plazo, de ser ineficientes en su funcionamiento y dependientes de los demás órdenes de gobierno. También se los acusa de ser débiles institucionalmente y de tener altos grados de corrupción. Las causas que se argumentan van desde las formales, derivadas de su marco jurídico –como periodos de gobierno demasiado cortos– hasta las prácticas informales de control de poder político, entre las que encontramos el clientelismo, el caciquismo y el presidencialismo.

La institución municipal supone e impone la presencia de órganos de gobierno y de administración. Tal y como ha sido dispuesto en la Constitución política, se ha dado al municipio la calidad de orden de gobierno, se ha reconocido su personalidad jurídica, se le han dado competencias exclusivas, se le han proporcionado medios de defensa ante otros poderes y se ha reconocido su soberanía con la elección popular directa de su Ayuntamiento. Sin embargo, a pesar de lo que se establece en la Constitución, la conformación política y administrativa en el orden municipal no se ha visto fortalecida en los hechos (Torres-Estrada 2005), por lo que en gran medida la administración pública municipal se ha limitado a la administración de los servicios públicos.

Por otro lado, el marco jurídico que rige la conformación del gobierno municipal es un marco rígido, que no genera pluralidad y da un poder vertical al presidente municipal sobre el resto de los integrantes de la administración y del gobierno municipal (poder político *de jure*). Aunque pretende ser colegiado, el funcionamiento de los cabildos y de sus comisiones está lejos de ser una instancia colegiada, independiente del Ejecutivo, que analice y decida con imparcialidad (Paz-Cuevas 2008).

Más aún, a la concentración de poder producida por el marco jurídico habremos de agregar otros fenómenos que afectan la distribución y el ejercicio del poder político en los ámbitos municipales. Estas formas de ejercicio de poder, entre las que encontramos el clientelismo, el caciquismo y el patrimonialismo (poder político *de facto*), se generan en parte por el propio marco jurídico, así como por factores de orden histórico que, en lugar de promover la lógica de la racionalidad individual, se embarcan en una lógica patrimonialista colectiva (Arellano Gault 2000).

La concentración de poder en el presidente municipal afecta negativamente el funcionamiento del gobierno municipal, porque no existe una vigilancia efectiva a las labores del Ejecutivo. Sin embargo, la diversidad y desigualdad que existe entre los 2 454 municipios en México no nos permite hacer

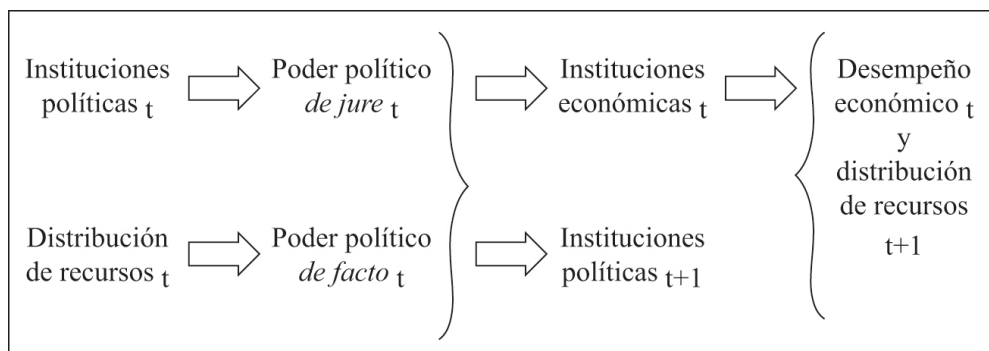
generalizaciones en el sentido de sus capacidades administrativas, financieras o institucionales y, aunque la mayoría debe hacer frente a su administración en un ambiente de precariedades e ineficiencias de orden administrativo, financiero y político, Enrique Cabrero nos recuerda que “ni todos los gobiernos estatales y municipales del país están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos, ni todos se encuentran en una condición de rezago y fragilidad institucional” (Cabrero 2004, 754).

## MARCO ANALÍTICO

El marco analítico y el modelo empírico que se utilizan buscan examinar y evaluar la relación entre las instituciones políticas existentes y el desempeño económico a nivel municipal en México. Está basado en la propuesta de Acemoglu, Johnson y Robinson (2005), pues en su obra, *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, proponen una teoría dinámica de las instituciones basada en el conflicto social y en el poder cuya premisa central es que el entorno institucional existente, el cual tiene un efecto en el desempeño económico, es el resultado de los conflictos distributivos entre diferentes grupos sociales. Es un marco teórico en el que las instituciones políticas y la distribución de los recursos son las variables fundamentales.

El modelo reconoce que el desempeño económico en el presente ( $t$ ) y la distribución de los recursos en el futuro ( $t+1$ ) están determinados por las instituciones económicas presentes que dan estructura a los incentivos económicos y definen los costos de transacción y producción en la economía (véase la [figura 1](#)).

Figura 1. Modelo teórico del efecto de las instituciones políticas en el desempeño económico



Fuente: Acemoglu, Johnson y Robinson (2005, 392).

Ahora bien, estas instituciones económicas son endógenas, es decir, están determinadas por las decisiones colectivas de la sociedad pero, como los efectos redistributivos de las instituciones que se elijan serán diferentes para los diferentes grupos, y no todos los individuos tendrán las mismas preferencias, se generará un conflicto de intereses en el que la selección final de las instituciones económicas quedará determinada por el poder político de los grupos involucrados.

El poder político, a su vez, es una variable endógena que distingue entre dos tipos de poder: el poder político *de jure*, que está regulado por las instituciones políticas (Constitución, leyes, normas), y el poder político *de facto*, que se ejerce por medios económicos, políticos o extralegales (fuerza bruta, movimientos en masa, violencia, grupos armados, etcétera).



Los grupos con poder político pueden influir no sólo en las instituciones económicas, sino que, de acuerdo con su capacidad de coordinación y de sus recursos económicos, influirán también en las instituciones políticas futuras ( $t+1$ ). De tal forma que la distribución del poder político (*de jure* y *de facto*) determina las instituciones económicas en el presente y las instituciones políticas en el futuro. Esto incorpora un elemento de persistencia o de dependencia en el modelo, porque las instituciones políticas distribuyen el poder político *de jure* y aquellos que detentan el poder político influyen en la evolución de las instituciones políticas (en el tiempo  $t+1$ ), tratando de mantener aquellas que les dan poder político.

#### ANÁLISIS EMPÍRICO

Para estimar el efecto de la distribución del poder político como una institución política local en el desempeño económico municipal, se estima un modelo de regresión en dos etapas con la siguiente especificación:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_i + \beta_2 IIP_i + \varepsilon_i \quad (\text{Ecuación 1})$$

Donde,

$Y_i$  es el nivel de ingreso per cápita para cada municipio.

$IIP$  es el índice de instituciones políticas.

$X_i$  es un vector de variables de control.

En una primera etapa, el  $IIP$  es una función de variables instrumentales:

$$IIP_i = \alpha_0 + \alpha_1 Z_{i1} + e_i \quad (\text{Ecuación 2})$$

Donde:

$Z_i$  es un vector de variables instrumentales.

El  $IIP$  se construye mediante el método de componentes principales, utilizando indicadores de distribución de poder político que se refieren a la participación política, participación ciudadana, concordancia política y a la capacidad institucional de los gobiernos para gobernar por medio de planes. Dado que las instituciones políticas son una variable endógena en el modelo, el método de regresión con variables instrumentales puede ayudar a eliminar éste y otros problemas de estimación, como las variables omitidas y otros errores de medición. De acuerdo con el modelo de regresión en dos etapas, planteado en las ecuaciones 1 y 2, es necesario definir variables instrumentales correlacionadas con la variable endógena, en este caso, el índice de instituciones políticas, pero no con el error  $\varepsilon_i$ . De esta forma se proponen como instrumentos los indicadores basados en los resultados electorales locales, como el margen de ganancia en las elecciones y el índice de concentración (HHI) en los resultados electorales.

El supuesto central es que el poder político se ejerce de tal forma que los resultados electorales reflejan el poder político local (*de jure* y *de facto*) y, por lo tanto, están correlacionados con las instituciones

políticas (IIP) presentes en el municipio, pero no directamente con el desempeño económico, sino sólo a través de su efecto en las instituciones políticas.

En la [figura 2](#) se presentan las variables utilizadas en las dos etapas del modelo: las que integran el índice de instituciones políticas (IIP) y las variables instrumentales.

Figura 2. Variables utilizadas en el modelo

Variable	Medición (indicador)	Fuente	Efecto esperado
Desempeño económico	Logaritmo del PIB municipal per cápita, en dólares PPP en 2005.	INAFED	Variable dependiente
Índice de instituciones políticas	Componentes principales.	Elaboración propia	+
Ingreso inicial	Logaritmo del PIB municipal per cápita, en dólares PPP en 2000.	INAFED	+
Capital humano (salud)	Tasa de mortalidad infantil en 2000.	INEGI	-
Capital humano (educación)	Tasa de alfabetismo en 2000.	INEGI	+
Autonomía financiera	Autonomía municipal (ingresos propios del municipio / ingreso total en 2000).	INAFED	+
Empleo	Índice de empleo municipal básico en 2004.	COLEF	+
Índice de instituciones políticas			
Concordancia política	Concordancia política del partido del gobierno local con el partido del gobierno federal (PRI) en 1994.	ENDESMUN	
Índice de participación política	Índice de participación política.	UNDP	
Participación ciudadana en asuntos públicos	El grado en que la participación ciudadana en los asuntos públicos es alta.	ENDESMUN	
Consejo ciudadano	Existencia de consejo ciudadano municipal.	ENDESMUN	
Planes de gobierno	Existencia de plan de gobierno y plan urbano.	ENDESMUN	
Variables instrumentales			
Geografía	El municipio pertenece a un estado del norte del país.	Elaboración propia	
Margen de control político del ayuntamiento	Promedio del margen de ganancia del partido vencedor en las elecciones de Ayuntamiento de 1994 a 2009.	Elaboración propia	
Concentración política	Promedio del índice de concentración política HHI de las elecciones de Ayuntamiento de 1994 a 2009.	Elaboración propia	

Fuentes: UNDP: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; INAFED: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; COLEF: Colegio de la Frontera Norte; ENDESMUN: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal.

## RESULTADOS

El modelo se estimó tomando en cuenta únicamente los municipios que en el año 2000 contaban con una población superior a 2 500 habitantes. Adicionalmente, no se incluyeron los municipios de los estados de Chiapas, Durango, Guanajuato, Oaxaca ni Veracruz, porque no fue posible obtener la información de resultados electorales para las elecciones de Ayuntamientos.<sup>2</sup> El número total de municipios en la muestra fue de 1 358, que representan 55 por ciento del total de los municipios en el país.

Se estimaron cinco diferentes especificaciones, a las que se fueron incorporando variables de control, y se observaron los efectos en los coeficientes de las variables y el grado de ajuste del modelo ( $R^2$ ). Cabe destacar que todas las especificaciones resultaron conjuntamente significativas, así como las variables en lo individual y de signo esperado (véase la [figura 3](#)).

Figura 3. Resultados de los modelos de 2SLS

Variable/modelo	I	II	III	IV	V
Constante	2.976** (0.163)	6.222** (0.267)	5.817** (0.283)	6.282** (0.270)	5.985** (0.276)
IIP	0.118** (0.039)	0.195** (0.038)	0.166** (0.035)	0.129** (0.036)	0.122** (0.036)
Ingreso inicial	0.675** (0.020)	0.378** (0.026)	0.362** (0.026)	0.282** (0.025)	0.288** (0.025)
Tasa de mortalidad infantil		-0.026** (0.002)	-0.021** (0.002)	-0.018** (0.002)	-0.017** (0.002)
Tasa de alfabetización			0.005** (0.002)	0.005** (0.001)	0.005** (0.001)
Autonomía financiera				0.007** (0.001)	0.007** (0.001)
Nivel de empleo					0.457** (0.100)
$R^2$	0.600	0.616	0.642	0.698	0.708
F	1003.329**	715.760**	599.063**	569.604	498.189**

Fuente: elaboración propia.

Notas: error estándar en paréntesis; \*\* significativo a 1 por ciento.

En la especificación I se incluyó el índice de instituciones políticas (IIP) y el ingreso inicial como variable de control. Ambas variables resultan ser significativas a 1 por ciento, con un mayor peso para el ingreso inicial. El coeficiente de IIP es 0.118, mientras que el del ingreso es de 0.675. La  $R^2$  del modelo es de 0.6. Cabe destacar el signo positivo del ingreso inicial que revela un proceso de divergencia entre los municipios.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que las estadísticas, si bien son públicas, se encuentran en formatos en los que no fue posible integrarlas a la base de datos.

En la especificación II se agrega la variable de control de salud (tasa de mortalidad infantil), la cual también es significativa. El efecto en el modelo es un incremento en el coeficiente de IIP y una disminución en el coeficiente de ingreso inicial; asimismo la inclusión de esta variable incrementa ligeramente el porcentaje de variación explicado por el modelo a una  $R^2$  de 0.616.

En los modelos III y IV se incluyen consecutivamente las variables de control de educación (tasa de alfabetización de adultos) y la capacidad de decisión del gobierno municipal (autonomía financiera). Ambas variables son estadísticamente significativas e incrementan el grado de ajuste del modelo, de 0.616 a 0.698.

Por último, en el modelo V se incorpora la variable de empleo como última variable de control. Los efectos son consistentes con las especificaciones anteriores e incrementa la  $R^2$  del modelo a 0.71. Todos los coeficientes son significativos y de signos esperados.

El coeficiente de IIP se reduce ligeramente a medida que se incorporan más variables. En el último modelo, el IIP es de 0.122 con signo positivo, lo que implica que un incremento en el índice de instituciones políticas tiene un efecto positivo en el desempeño económico municipal. El impacto de esta variable es superior al que tienen las variables de salud, educación y autonomía financiera municipal como variables explicativas.

La tasa de mortalidad infantil entra en el modelo con signo negativo, lo que supone que una mayor tasa de mortalidad tiene efectos negativos en el desempeño económico municipal. Respecto a la tasa de alfabetización y la autonomía financiera, entran con signo positivo, lo cual indica que un mayor grado de educación de la población y los ingresos propios municipales tienen efectos positivos en el ingreso municipal.

Los resultados obtenidos muestran que la especificación del modelo es adecuada y permite verificar la importancia de las instituciones políticas que distribuyen el poder político en el desempeño municipal. El IIP explica una parte importante de la variación en el ingreso municipal, lo cual significa que los incrementos en el índice de instituciones políticas resultarán en incrementos en el nivel de desempeño económico de los municipios, medido por el producto interno bruto municipal. El modelo corrige los problemas de simultaneidad que se presentan cuando se incluyen variables institucionales en los modelos de regresión, lo cual permite no rechazar la hipótesis de causalidad entre las variables independientes y la dependiente.

Si bien el modelo permite establecer una relación positiva entre un índice de instituciones políticas y el desempeño municipal, la pregunta realmente importante se refiere al proceso de evolución de estas instituciones y a la manera específica en que éstas inciden en el desempeño.

## UNA PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

En los apartados siguientes analizaremos algunos elementos del cambio institucional y plantearemos tres principios que consideramos fundamentales para el diseño de las instituciones políticas que distribuyen el poder político: justicia, flexibilidad y legitimidad.

### *Cambio institucional: persistencia y evolución*

Quizá la pregunta más ingenua sobre economía institucional es por qué los gobiernos, u otras organizaciones, no cambian simplemente las instituciones ineficientes por otras mejores y adaptan sus marcos institucional y legal de tal modo que faciliten el intercambio tanto en los mercados económicos como en los políticos.

El problema es que no hay una manera única de conseguir buenas instituciones. La mejor institución para una comunidad dependerá de las limitaciones y oportunidades locales. Lo importante del diseño

institucional no son las formas específicas que tomen las instituciones, sino la manera en que cumplen con su función, que es facilitar el intercambio, ya sea en los mercados económicos, políticos o sociales.

Si el marco de las instituciones políticas en el municipio es un obstáculo para el proceso de política pública, es decir, si no permite que todos los actores participen en el proceso de identificación de los problemas públicos; si la ciudadanía no tiene la capacidad de organización (enfrentar problemas de acción colectiva) para elevar los problemas públicos a la agenda de gobierno, o si los medios institucionales de participación no son efectivos; si los diseñadores de la política responden a patrones clientelares; si en el monitoreo de los burócratas ejecutores se enfrentan problemas de agencia y no hay mecanismos efectivos de *enforcement* y rendición de cuentas, entonces es evidente que el marco institucional no está cumpliendo con su función y se reconoce la necesidad de una reforma institucional.

Ahora bien, dado un marco institucional existente, la posibilidad de modificarlo depende de dos fuerzas que se contraponen: la persistencia y la evolución. Las instituciones son por naturaleza persistentes. Y es precisamente esta persistencia lo que hace que puedan cumplir con su función de facilitar el intercambio, porque los individuos pueden tener expectativas ciertas de las acciones que otros agentes tomarán, es decir, le dan certeza al intercambio. Pero, al mismo tiempo, las instituciones evolucionan y lo hacen en la medida en que las necesidades de las comunidades cambian.

Por ejemplo, las instituciones pueden cambiar como resultado de la lucha política, como cuando un grupo fuera del poder gana acceso al poder político *de facto*. Este grupo puede ocasionar también un cambio en el poder político *de jure*, en las instituciones económicas y finalmente en la distribución de los recursos. Sin embargo, mientras las estructuras de poder no cambien, los gobiernos no tienen incentivos para modificar las instituciones; por el contrario, los incentivos dominantes son mantener las instituciones actuales, independientemente de su ineficiencia e inequidad.

### *Diseño de instituciones*

Existen dos elementos básicos que nos permiten hablar de la posibilidad de un diseño o de un rediseño institucional; en primer lugar, el reconocimiento de que las instituciones cambian, y, en segundo, que éstas no sólo cambian de manera espontánea sino que también son susceptibles de modificarse intencionalmente.

El diseño institucional no puede ser único. No todas las formas institucionales son adecuadas para todos los entornos y menos aún ante entornos tan diversos como son los que enfrentan los gobiernos subnacionales en México. Por esta razón, no es el objetivo de este trabajo plantear características específicas, sino lineamientos generales que permitan a los gobiernos trabajar en su propio diseño institucional.

### *Principio de justicia*

El primer principio que plantearemos será el de justicia. Y dado que nos ocupan las instituciones políticas, el punto de partida es preguntarnos si éstas deben ser construidas democráticamente de acuerdo con la voluntad de los actores políticos, o deben construirse alrededor de un juicio político “razonable” con criterios de racionalidad, imparcialidad o justicia.

Nosotros argumentamos que, dado que las instituciones políticas determinan la distribución del poder político y éste a su vez se utiliza para diseñar las instituciones políticas en el futuro, asegurando así una determinada distribución de poder y recursos, las instituciones políticas deben diseñarse con base en un sentido de justicia.

De acuerdo con la teoría de la justicia de John Rawls, las decisiones deben tomarse como si no supiéramos la identidad de los que se beneficiarán con las reglas elegidas, como si nadie conociera su lugar

en la sociedad, ni su clase ni su posición social. Tampoco deben tomarse en cuenta la distribución de capacidades ni la inteligencia ni la fuerza. De esta manera y dado que, cuando se levanta el velo, una persona puede ocupar cualquier posición en la sociedad, se promueve el pensamiento de la sociedad desde la perspectiva de todos los miembros (Rawls 1971). En este sentido, se argumenta que idealmente las reglas (instituciones políticas) deben escogerse bajo el “velo de la ignorancia”.

### *Principio de flexibilidad*

Si hay algo seguro en el contexto social, es que éste cambiará. Y si hay algo seguro en cuanto a las decisiones humanas, es que éstas son falibles y susceptibles de mejora. Las sociedades están en continua evolución y, por lo tanto, aunque las instituciones deben ser lo suficientemente permanentes y consistentes como para que permitan a los individuos planear dentro de un marco estable y tomar decisiones, también deben ser lo suficientemente flexibles como para que puedan ajustarse a nuevos contextos sociales sin que corran el riesgo de convertirse en herramientas de manipulación discrecional por aquellos que detentan el poder político.

Debemos asegurar un equilibrio entre la posibilidad de revisión del marco institucional existente y la protección contra emprendedores políticos oportunistas que busquen modificarlos en su propio beneficio. Sin embargo, aunque mínima, siempre deberá asegurarse la posibilidad de revisión. El equilibrio entre estos dos extremos dependerá del alcance de la institución de que se trate. Instituciones de alcance más general —el caso más general es la Constitución— deben contener más candados para su modificación, mientras que las reglas de menor alcance, o de efectos de corto plazo, deberán ser susceptibles de modificación con facilidad y prontitud para responder a los cambios en el contexto social o político.

### *Principio de legitimidad: participación de la ciudadanía*

Una de las funciones de las instituciones políticas es constituirse como un mecanismo para dar respuesta a las demandas de los diferentes grupos de interés en la sociedad, asegurando el acceso al poder político de todos los grupos. No basta con tener sistemas democráticos procedimentales (*de jure*). Es necesario reducir los costos de transacción para que la ciudadanía, que enfrenta problemas de coordinación (acción colectiva), pueda expresar efectivamente sus demandas, así como monitorear las acciones de sus representantes. El sistema político debe permitir a las minorías y a los grupos no organizados expresar sus demandas relativas a las políticas públicas y asegurarles que serán escuchadas.

Por ejemplo, en el contexto de las políticas públicas, las instituciones políticas deben asegurar la participación de todos los actores en la identificación de los problemas públicos, reducir los costos que enfrenta la ciudadanía para participar mediante esquemas institucionales efectivos, limitar los riesgos de que las políticas se diseñen con base en patrones corporativistas o clientelares, reducir los costos del monitoreo, y asegurar mecanismos de *enforcement* efectivo y de rendición de cuentas.

## REFLEXIONES FINALES

El modelo de Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) establece que las instituciones políticas y la distribución de recursos determinan la distribución del poder político en los diferentes grupos de la sociedad, y estos grupos con poder político son los responsables de la definición de las instituciones económicas que determinan el desempeño económico en última instancia. Más aún, estos grupos también determinan la evolución de las instituciones políticas y la distribución del poder político en el futuro. Dicha



determinación crea un efecto de persistencia. Esto implica que las instituciones no pasan por un proceso “evolutivo” tras el cual sobreviven necesariamente las más eficientes, sino aquellas que los grupos con mayor poder lograron mantener para asegurar su propio poder futuro. Así, si no estamos conformes con el desempeño económico que tenemos, no sólo debemos voltear a ver las políticas que nos han traído hasta aquí, sino también la manera en que éstas fueron hechas y por qué fueron hechas de esa forma, es decir, el marco institucional político, en el presente y en el pasado, y los incentivos que éste ha creado.

Como se ha visto, el marco institucional político, que es el que distribuye el poder político, en los municipios es un marco rígido que no genera pluralidad y que da un poder vertical al presidente municipal sobre el resto de los integrantes de la administración y gobierno municipal (poder político *de jure*). Además, la existencia de otras formas informales de poder (poder político *de facto*) que promueven una lógica patrimonialista y clientelar afecta negativamente el funcionamiento del gobierno municipal.

Como se ha observado en el modelo empírico, un índice de instituciones políticas muestra los efectos de la distribución del poder político en el desempeño de las economías municipales, lo cual significa un efecto positivo de un índice que incluye elementos de distribución de poder político, como la participación ciudadana, la participación y la concordancia política, la existencia formal de consejos ciudadanos y la capacidad para gobernar por medio de planes.

La propuesta para el fortalecimiento institucional contempla la existencia de dos fuerzas contrarias en el cambio institucional, la persistencia y la evolución, y plantea tres principios clave para tomar en cuenta en el diseño de instituciones, especialmente de aquellas que determinan la distribución del poder político local.

## BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2005. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, cap. 6, compilado por Philippe Aghion y Steve Durlauf, 385-472. Elsevier B.V.

\_\_\_\_\_. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review* 91 (5): 1369-1401.

Acosta, Octavio. 1999. Los gobiernos locales: el futuro político de México. Ponencia presentada en el Congreso IGLOM, Guadalajara, Jalisco.

Arellano Gault, David. 2000. Challenges for the New Public Management in Mexico: Patrimonialism and Colonial Values. *Ciencia Ergo Sum* 7 (2): 112-120.

Cabrero, Enrique. 2004. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales en México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública* XIII (3): 753-784.

Gomà, Ricard e Ismael Blanco. 2002. Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

- IGLOM (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos). 1999. Documento base. Sistema de Gobierno.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2000. Encuesta nacional sobre desarrollo municipal.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paz-Cuevas, Cuauhtémoc. 2008. La gestión local del desarrollo: límites institucionales a una agenda prioritaria. En *Gobiernos municipales en México*, compilado por Gretchen González-Parodi, 115-124. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rodríguez Banda, A. 2000. División de poderes en el gobierno municipal. En *Memorias del congreso Gobiernos locales: El futuro político de México*, compilado por M. Bazdrech, México: ITESO-IGLOM.
- Toboso, Fernando y Raúl Compés. 2003. Nuevas orientaciones en el ámbito de la nueva economía institucional. La incorporación de los aspectos distributivos. *El Trimestre Económico*, 280, LXX (4): 637-671.
- Torres-Estrada, Pedro. 2005. *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

# CAPACIDAD Y ABSTENCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA RECAUDAR IMPUESTOS

Luis Augusto Chávez Maza<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Para financiar el gasto público, los gobiernos pueden endeudarse, disminuir el gasto público o recaudar impuestos. El uso inadecuado de la deuda y los recortes presupuestales, por parte del gobierno, han generado graves problemas políticos, económicos y financieros. Pero financiar el gasto mediante impuestos exige corresponsabilidad política entre gobierno y contribuyentes, situación deseable para cualquier nación. Según anota Moreno (2007), para incrementar la recaudación, los gobiernos deben vigilar y castigar a los evasores y, por otra parte, los contribuyentes serán más exigentes con sus gobiernos cuando su funcionamiento es directamente financiado por sus aportaciones. Según la teoría económica, para motivar el pago de impuestos, la literatura económica reconoce las siguientes perspectivas: asignación de sanciones ejemplares a evasores, elevar la confianza fiscal de los contribuyentes y el ofrecimiento de mayor correspondencia fiscal.

En la siguiente sección de este trabajo se describirán los esquemas teóricos mencionados. Adicionalmente se revisarán algunos datos sobre la capacidad de recaudación de los tres niveles de gobierno en México, y cabe mencionar que el gobierno municipal es la entidad con la menor capacidad para recaudar. Para los municipios, los impuestos a la propiedad inmobiliaria son los de mayor importancia. Esto es reconocido en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014).

En el problema de recaudación de impuestos en los municipios se distinguen dos aspectos: abstinencia y baja capacidad. Una parte importante de los municipios se abstiene de cobrar el impuesto predial. Conforme a la evidencia estadística que se desarrollará en este trabajo, los municipios con alta presencia de propiedad comunal tienden a no recaudar los impuestos a la propiedad. Se argumentará que la indefinición de los derechos de propiedad de la tierra influye negativamente en la recaudación. No obstante, en algunos municipios con alta presencia de propiedad social, se recauda el impuesto predial. Esto significa que algunos ejidos y comunidades han desarrollado nuevas organizaciones para fraccionar la tierra en parcelas, lo cual afecta positivamente la recaudación. Finalmente, se tiene evidencia que confirma la teoría: los municipios que asignan mayores sanciones y gastan mayores recursos en obra pública son mejores recaudadores.

---

<sup>1</sup> Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; [augusto\\_mx@hotmail.com](mailto:augusto_mx@hotmail.com)

La literatura económica muestra, al menos, dos perspectivas para analizar y entender el pago de impuestos.<sup>2</sup> La primera perspectiva plantea modelos donde la evasión de impuestos se explica por la ineficiente asignación de castigos a los evasores; a tal perspectiva la denominaremos modelo de evasión de impuestos. Por otro lado, la segunda perspectiva se centra en explicar el cumplimiento voluntario del pago de impuestos a través de dos motivos: uno, desde el punto de vista de la confianza fiscal que posee el contribuyente hacia el recaudador y, dos, la correspondencia fiscal que se produce en el contribuyente a partir de la información provista por el agente recaudador respecto del uso de los recursos.

Figura 1. Teorías económicas sobre el cumplimiento del pago de impuestos

Perspectiva teórica	Motivos del cumplimiento
Evasión de impuestos	Miedo a recibir castigos (probabilidad de recibir un castigo y monto del castigo).
Confianza fiscal	Beneficios por la provisión de bienes públicos es mayor a los costos por pagar impuestos.
Correspondencia fiscal	Información sobre los bienes financiados y la posibilidad de constatar la calidad del gasto.

Fuente: elaboración propia con base en Andreoni, Erard y Feinstein (1998).

#### EL MODELO ESTÁNDAR SOBRE EVASIÓN DE IMPUESTOS

El primer modelo sobre evasión de impuestos se asienta en el artículo de Allingham y Sandmo (1972). Dicho esquema se basa en el trabajo seminal de Gary Becker (1968), en el cual se desarrolla un modelo general para analizar el comportamiento de un individuo que está por decidir si comete un delito o no. De acuerdo con el modelo de Becker, el individuo realiza una evaluación costo-beneficio antes de cometer el crimen. Cuando los beneficios marginales por evadir impuestos son mayores a los costos marginales, el individuo comete el acto ilegal. El acto ilegal no se cometerá cuando el individuo afronta mayores costos que beneficios. Ahora bien, Becker (1968) señala la posibilidad de que algunos de los delincuentes reciban alguna sanción y otros delincuentes no sean sancionados; por ello, la magnitud óptima del crimen se calcula mediante un proceso de maximización de la utilidad esperada.

<sup>2</sup> Además de los enfoques económicos mencionados, recientemente la psicología y la sociología han desarrollado e incorporado teorías sobre el pago de impuestos. Según consta en los trabajos de Kirchler (2007), Kirchler, Hoelzl y Wahl (2008) y Akerlof y Shiller (2009), la teoría psicológica plantea que el comportamiento de los contribuyentes está influido por normas asimiladas cognoscitivamente durante el proceso de crianza; por ejemplo, serán buenos contribuyentes aquellos individuos criados con gran apego a la autoridad, paterna y materna, y con alta sociabilidad, pues sienten angustia cuando no cumplen con las normas.

Desde la sociología se plantea que los contribuyentes se agrupan en estratos sociales, quienes están en permanente conflicto; cada estrato pagará impuestos cuando, a raíz del gasto gubernamental, disminuyan los conflictos entre los estratos. Al respecto, revisense los trabajos de Mann (1943), Kirchler (2007), Vahadabi (2010) y Dal Bó y Dal Bó (2011).

En el modelo de evasión de impuestos de Allingham y Sandmo (1972) el contribuyente debe pagar un impuesto de acuerdo con su nivel de ingreso aunque, como la autoridad fiscal desconoce el ingreso, el contribuyente puede decidir si declara su ingreso real o declara una cantidad por debajo de ese ingreso. Sin importar el monto declarado, existe la posibilidad de que el contribuyente sea auditado por la autoridad fiscal, con lo cual puede discernirse el nivel de ingreso real. Si el contribuyente declara por debajo de su ingreso real y es auditado, deberá pagar una sanción por evadir impuestos. Pero si el contribuyente no es auditado y declara por debajo de su ingreso, puede quedarse con su ingreso real menos el pago del impuesto por el ingreso declarado. Formalmente, el problema del individuo es maximizar su utilidad esperada, ponderando la posibilidad de ser auditado y castigado. De tal planteamiento se desencadenan dos conclusiones extensamente reconocidas en la literatura sobre evasión de impuestos: la probabilidad de castigar y la magnitud de la sanción inhiben la evasión.

De acuerdo con Alm, Jackson y McKee (1992), el modelo estándar mostró serios problemas para pronosticar el nivel de cumplimiento en Estados Unidos. Según los autores mencionados, apenas se audita uno por ciento del total de los contribuyentes. De los contribuyentes a quienes se les encontró problemas durante la auditoría, menos de 75 por ciento fueron sancionados. Por ello, Alm, Jackson y McKee (1992) y Slemrod y Yitzhaki (2000) indican que en la práctica existe baja probabilidad de auditoría. Además, las sanciones son blandas. Con lo anterior, el marco teórico y empírico sobre evasión de impuestos permite la incorporación de enfoques alternativos para entender los motivos del cumplimiento voluntario en el pago de impuestos.

#### ENFOQUES DE CONFIANZA Y CORRESPONDENCIA FISCAL EN LA LITERATURA SOBRE CUMPLIMIENTO

En este trabajo se revisan dos motivos que inciden sobre el cumplimiento: la confianza fiscal y la correspondencia fiscal. El efecto por confianza fiscal considera que el contribuyente, previo a decidir si cumple o evade con su obligación fiscal, evalúa las sanciones, la probabilidad de recibirlas y, al mismo tiempo, evalúa los posibles beneficios por la provisión de bienes públicos financiados con la recaudación. De esta forma, el cumplimiento está asociado positivamente con los castigos esperados y con la provisión esperada de bienes públicos, donde la misma autoridad que recauda los impuestos, a la que llamaremos gobierno, realiza la provisión. De acuerdo con Tyler (2006), De Cremer y Tyler (2007) y Van Dijke y Verboon (2010), la confianza fiscal prospera cuando el gobierno ha mostrado gran capacidad para transformar lo recaudado en bienes públicos. En cambio, si en el pasado el gobierno abusó de su poder, empleando la recaudación para alcanzar fines personales, la confianza se deteriora y el cumplimiento voluntario se inhibe. En los modelos que incorporan la confianza fiscal, el gobierno influye sobre la recaudación en tres ámbitos: la probabilidad de monitoreo, la asignación de castigos y la provisión de bienes públicos. Al vigilar y sancionar, el gobierno logra mayores niveles de cumplimiento imponiendo el miedo. Por otra parte, logra que los contribuyentes cumplan voluntariamente cuando la recaudación sirve para financiar bienes públicos. Algunos autores, además de los ya citados, que han analizado la relación entre cumplimiento y confianza fiscal son: Alm, Jackson y McKee (1992), Andreoni, Erard y Feinstein (1998), Fischbacher, Gächter y Fehr (2001), Feld y Frey (2002), Fortin, Lacroix y Villeval (2007), Kastlunger, Lozza, Kirchler y Schabmann (2013).

El segundo motivo que incide positivamente sobre el cumplimiento voluntario es el denominado correspondencia fiscal. Oates (1977) indica que existe perfecta correspondencia fiscal cuando el contribuyente conoce y observa la asociación entre impuesto a pagar y bien a financiarse. En otro sentido, cuando el contribuyente desconoce y no observa los bienes financiados con la recaudación, entonces existe

imperfecta correspondencia fiscal. Según Oates, la mayoría de las naciones mantienen esquemas fiscales con imperfecta correspondencia. Además, presupone que la recaudación de impuestos aumentará a mayor correspondencia fiscal. En el trabajo de Bateman y Langford (1997) se vinculan el financiamiento de bienes públicos y la correspondencia fiscal. En tal documento se emplea un método de valuación contingente para revelar la disposición a realizar aportaciones que financien un bien público ambiental. El resultado de esa investigación indica que los contribuyentes que aportan mayores recursos son quienes observan directamente el bien público por financiarse; en contraste, aquellos individuos que desconocen el bien público ambiental, aportan diez por ciento menos. Con tal resultado, los autores apoyan la hipótesis de correspondencia fiscal: la recaudación para bienes observables es mayor en comparación con la disposición a aportar para un bien no observable.

Conforme a lo anotado en los artículos de Sugden (1984), Torgler (2003), Dell'Anno (2009) y Lubian y Zarri (2011), la evasión disminuye cuando se incorporan ambos tipos de perspectivas. De acuerdo con sus resultados, basados en análisis de encuestas en diversos países, es posible observar que la efectividad en el pronóstico crece significativamente al combinar el modelo estándar con las perspectivas de confianza y de correspondencia fiscal. En resumen, los resultados que combinan ambas perspectivas concluyen que la recaudación aumenta cuando hay mayor monitoreo de contribuyentes, mayores sanciones, mejor calidad del gasto público y mayor confianza fiscal.

## RECAUDACIÓN DE CONTRIBUCIONES EN MÉXICO

A lo largo de este capítulo se describirá el esquema de contribuciones vigente en los tres niveles de gobierno en México: federal, estatal y municipal. El énfasis se colocará en las contribuciones que recaudan los gobiernos municipales. En ellos se identifican los niveles más bajos de recaudación. El desglose del capítulo se anuncia a continuación. En la primera parte se exhibe la capacidad de recaudación en México, en contraste con otras naciones. Posteriormente, se describirá el esquema de impuestos y contribuciones recaudados por los tres niveles de gobierno. Finalmente, el capítulo expone algunos datos que muestran la gran debilidad recaudatoria del gobierno municipal de Oaxaca.

## COMPARATIVO INTERNACIONAL

En forma sucinta se ofrece un comparativo sobre la capacidad recaudatoria de México en relación con la capacidad de recaudación de algunos países latinoamericanos y el promedio de los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). El dato que se va a mostrar puede revisarse en la [figura 2](#). Es el ingreso por impuestos como porcentaje del PIB (producto interno bruto) de 2009; dicha información se muestra para tres niveles de gobierno. Ese único dato coloca a México debajo de la capacidad recaudatoria de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y del promedio de la OCDE. También muestra que la baja capacidad de recaudación en México no sólo se presenta en el nivel federal, sino que, además, los gobiernos municipales de México son las entidades que menos recaudan.

Este comparativo internacional debe tomarse con cuidado. Si bien permite mostrar la fragilidad recaudatoria de los gobiernos en México, el comparativo no incluye otros factores que explicarían la capacidad de recaudación en cada nación. Entre los factores que pueden explorarse, mencionamos: la tasa de los impuestos, el marco regulatorio y el tamaño de la economía informal. A continuación se explicará y describirá la estructura de ingresos para los tres niveles de gobierno.



Figura 2. Ingresos por impuestos como porcentaje del PIB, 2010

País	Gobierno central/federal (porcentaje)	Gobierno estatal/regional (porcentaje)	Gobierno local/municipal (porcentaje)
Argentina	20.1	4.6	–
Miembros de la OCDE (promedio)	20.0	5.3	3.9
Uruguay	17.0	–	–
Chile	15.9	–	1.4
Brasil	15.0	7.6	1.3
México	13.9	0.4	0.2
Perú	13.5	–	0.7
Venezuela	13.5	–	–
Costa Rica	13.4	–	0.6
República Dominicana	13.1	–	–
Colombia	12.8	0.5	2.0
El Salvador	12.6	–	–
Guatemala	10.2	–	0.2

Fuente: OCDE (2014).

## INGRESOS FEDERALES

En primera instancia analizaremos el esquema de contribuciones en el nivel federal. De acuerdo con la ley en la materia, en el Código Fiscal de la Federación (2010) se estipula que las distintas contribuciones que recauda el gobierno federal se clasifican en: derechos, contribuciones de mejoras, aportaciones a la seguridad social e impuestos.

Para el ejercicio fiscal de 2010,<sup>3</sup> el Gobierno federal cobró los siguientes impuestos: impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto empresarial a tasa única, impuesto al valor agregado (IVA), impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), impuesto a los rendimientos petroleros, impuesto al comercio exterior e impuesto a los depósitos en efectivo. De todos esos impuestos, el ISR y el IVA son los de mayor valía para la hacienda federal; 55 por ciento de los ingresos provienen de su cobro. Para observar con mayor detalle la estructura de ingresos, revítese la [figura 3](#) de este capítulo. En ella se puede encontrar la lista de impuestos, el monto recaudado y el porcentaje de participación para el periodo de 2008 a 2010.

<sup>3</sup> Se toma 2010 como año de referencia. En tal año es posible encontrar información sobre las finanzas públicas federales, estatales y de 75 por ciento de los municipios. Al día de hoy, la información municipal sobre periodos posteriores es limitada; sólo existe información para menos de 65 por ciento de los municipios.

Figura 3. Ingresos fiscales del gobierno federal  
por tipo de ingresos de 2008 a 2010  
(miles de millones de pesos, a precios de 2010)

Tipo de ingreso	2008		2009		2010	
	Monto	Participación (porcentaje)	Monto	Participación (porcentaje)	Monto	Participación (porcentaje)
Total	2 222	100	2 049	100	2 033	100
Derechos	1 025	46.1	549	26.8	677	33.3
Petroleros	986	44.4	511	24.9	641	31.5
No petroleros	39	1.8	38	1.9	36	1.8
Contribuciones de mejoras	0.038	0.0	0.390	0.0	0.040	0.0
Aportaciones a la seguridad social	123	5.6	362	17.7	141	7.0
Impuestos	1 073	48.3	1 137	55.5	1 213	59.7
ISR	660	29.7	562	27.4	627	30.8
IVA	495	22.3	427	20.8	504	24.8
Otros impuestos	153	6.9	145	7.1	138	6.8
IEPS-petroleros	-235	-10.6	3	0.2	-56	-2.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015).

## INGRESOS DE LOS ESTADOS

En 2010, los gobiernos estatales administraron poco más de un millón de millones, lo cual representa 60 por ciento de lo administrado por el Gobierno federal. Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal (2010), en 2010 los estados miembros de la federación tienen derecho a recaudar contribuciones y recibir transferencias financieras del Gobierno federal. El Gobierno federal transfiere recursos a los estados mediante el fondo participable y los fondos por aportaciones federales. La suma de las participaciones y las aportaciones federales son la mayor fuente de ingresos para los estados.

Ahora bien, los estados pueden complementar sus ingresos con la recaudación de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y financiamiento (deuda). Tenemos entre los impuestos de mayor recurrencia en los estados:<sup>4</sup> hospedaje, juegos y espectáculos, tenencia de autos, enajenación de vehículos, actos notariales y remuneraciones (incluye el impuesto sobre nómina, a las profesiones y por trabajo no subordinado).

<sup>4</sup> Para enlistar los diferentes impuestos estatales, se revisaron las leyes de ingreso en 2010 para los 31 estados de la república mexicana.

Figura 4. Ingresos públicos de los gobiernos estatales  
y la recaudación de impuestos estatales por persona durante 2010

Entidad Federativa	Impuestos (porcentaje del total de los ingresos estatales)	Transferencias federales (porcentaje del total de los ingresos estatales)	Deuda (porcentaje del total de los ingresos estatales)	Otros ingresos (porcentaje del total de los ingresos estatales)	Recaudación de impuestos por persona (pesos)
Oaxaca	0.7	88.4	1.0	10.0	91
Tlaxala	0.9	74.0	0.0	25.1	126
Zacatecas	1.1	81.3	14.4	3.1	179
Coahuila	1.4	50.2	42.3	6.2	250
Michoacán	1.5	83.7	3.8	11.0	170
Veracruz	1.6	68.9	12.3	17.2	210
Morelos	1.9	87.5	0.0	10.6	206
Sinaloa	1.9	90.0	2.7	5.4	224
Tabasco	2.1	95.3	0.0	2.6	329
Durango	2.1	94.4	0.0	3.5	262
Puebla	2.1	89.7	4.6	3.5	200
San Luis Potosí	2.2	89.5	0.6	7.7	236
Chiapas	2.2	87.8	0.0	10.0	263
Sonora	2.3	79.5	8.7	9.5	331
Guerrero	2.3	91.3	4.0	2.4	267
Media nacional	2.8	81.2	6.7	9.3	329
Tamaulipas	2.8	81.4	11.1	4.7	349
Nayarit	2.9	83.4	10.2	3.6	429
Jalisco	3.0	85.1	2.5	9.4	295
Hidalgo	3.0	89.4	0.0	7.7	306
Yucatán	3.1	86.9	7.2	2.8	342
Guanajuato	3.5	86.7	3.2	6.6	306
Estado de México	3.5	78.1	1.5	16.9	397
Aguascalientes	3.7	91.6	2.2	2.4	419
Baja California Sur	3.8	78.1	11.1	7.0	569
Quintana Roo	4.1	61.1	29.8	5.1	703
Chihuahua	4.2	78.4	5.3	12.2	500
Baja California	4.3	86.2	4.5	5.0	438
Nuevo León	4.5	71.6	14.9	9.0	575
Colima	4.7	92.5	0.0	2.8	637
Campeche	5.5	87.3	3.0	4.1	1 000
Querétaro	7.3	86.2	2.8	3.7	838
Distrito Federal	18.6	56.3	4.1	25.1	2 738

Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010).

En la [figura 4](#) se expone la estructura porcentual de ingresos de los estados y, como punto de comparación, del Distrito Federal.<sup>5</sup> Estos ingresos se agrupan en impuestos, transferencias federales, deuda pública y otros ingresos. Adicionalmente, esa tabla muestra el promedio de pesos recaudados por el gobierno estatal. De acuerdo con esa información, las transferencias son la principal fuente de ingresos para los estados. El promedio nacional indica que la segunda fuente de ingresos para los estados es el financiamiento, con 8 por ciento del total. En tanto que los ingresos estatales derivados por el cobro de impuestos representan menos de 10 por ciento del total. En contraste, el Distrito Federal obtiene por el cobro de impuestos más de 18 por ciento de sus ingresos. Con tal información, la limitada capacidad de los estados para recaudar impuestos es evidente.

## INGRESOS MUNICIPALES

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014) y en las leyes de coordinación fiscal de los 31 estados se establece la estructura de ingresos de los gobiernos municipales. En general, los ingresos en favor de la hacienda pública municipal lo conforman el impuesto a la propiedad y traslado de bienes inmuebles, los derechos, los productos, los aprovechamientos, las contribuciones de mejora, el financiamiento (deuda) y las transferencias estatales-federales.

El impuesto sobre propiedad inmobiliaria es mejor conocido como impuesto predial. Siguiendo lo anotado en Arriaga (2001), este impuesto lo paga el propietario de un inmueble, ya sea terreno, vivienda, edificio o local comercial. El valor del impuesto generalmente se estipula considerando el valor comercial del suelo y el valor de la construcción y su pago es anual. A medida que un inmueble goce de mayores servicios públicos (agua potable, alumbrado público, calles pavimentadas, etcétera), el valor comercial del inmueble crece y, en consecuencia, el monto del impuesto a pagar. Existe otro impuesto sobre propiedad. Éste corresponde al traslado de bienes inmobiliarios y grava la transacción o la cesión del bien. El monto del impuesto por traslado de inmuebles, al igual que el impuesto predial, aumenta progresivamente respecto del valor catastral del bien.

Los municipios tienen derecho a recibir recursos por transferencias provenientes de los gobiernos federal y estatal. Se debe recordar que, según la LCF, los estados están obligados a entregar, por lo menos, 20 por ciento del fondo general de participaciones a sus municipios, el cual será distribuido siguiendo los criterios establecidos por las legislaturas locales. Otros fondos transferibles en favor de los municipios son las aportaciones federales descritas en el Artículo 25 de la LCF.

## ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

Como ocurre en el nivel estatal, los municipios dependen en gran medida de las transferencias. En la [figura 5](#) se anota la información promedio, en el nivel nacional, sobre la estructura de ingresos del municipio. En el periodo de 2008 a 2010, el municipio medio nacional recibe, aproximadamente, 67 por ciento de sus ingresos por la vía de transferencias y apenas 10 por ciento proviene del cobro de impuestos. El impuesto predial y el impuesto por traslado de dominios son los que mayores recursos aportan a la hacienda municipal; 72 por ciento de los ingresos impositivos provienen de la recaudación de impuestos a la propiedad. Los ingresos municipales se complementan mediante financiamiento, 8 por ciento, y de otros ingresos ordinarios, 14 por ciento.

---

<sup>5</sup> A diferencia de lo que ocurre en las entidades federativas, donde los gobiernos federal, estatal y municipal cuentan con facultades para recaudar impuestos, en el Distrito Federal, de acuerdo con la Ley de ingreso del Distrito Federal (2010), la Jefatura de Gobierno y el Gobierno federal son las únicas entidades gubernamentales con facultades para recaudar.

Figura 5. Estructura porcentual de los ingresos municipales, promedio nacional de 2008 a 2010

Año	Impuestos	Transferencias	Deuda	Otros ingresos
	(porcentaje del total de los ingresos municipales)			
2008	10.5	67.7	6.2	15.7
2009	10.0	66.5	6.7	16.7
2010	10.3	67.2	8.3	14.1

Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010).

#### ESFUERZO FISCAL MUNICIPAL

A continuación se realizará un análisis comparativo del nivel municipal sobre la evolución de la recaudación del impuesto predial. En México, conforme al acervo de información disponible en los registros administrativos y financieros del INEGI, se reconocen 2 440 municipios; en 2010, sólo 86 por ciento del total de los municipios tiene la aprobación de su cuenta pública. Los municipios con cuentas públicas aprobadas fueron clasificados en cinco grupos:<sup>6</sup> 1) municipios que no cobran el impuesto predial; 2) municipios que cobran el predial con nivel muy bajo de marginación; 3) municipios con nivel bajo de marginación y cobran el predial; 4) municipios donde recaudan el impuesto predial con alto nivel de marginación; 5) municipios que cobran el predial con muy alta marginación.

En la [figura 6](#) se puede observar la siguiente información. En 2010 existían 1 865 municipios que cobraron el impuesto predial, 88 por ciento del total, contra 12 por ciento de municipios que no lo cobraron. La información sobre los municipios que recaudan impuestos señala que el grado de marginación está asociado positivamente con la recaudación del impuesto predial por vivienda y con el nivel de sanciones cobradas. En pocas palabras, los municipios con menor marginación tienen mayores ingresos por recaudación de impuestos y, en promedio, las sanciones son más severas; conforme a la teoría de evasión de impuestos, en aquellos municipios donde se cobran mayores sanciones, la recaudación es mayor.

La asociación negativa entre gasto en obra y grado de marginación podría ser efecto de la políticas de transferencias financieras. Conforme a las reglas de transferencias estipuladas en la LCF, los municipios de mayor marginación obtienen la mayor parte de sus ingresos por la vía de transferencias federales y estatales, en particular de los fondos de aportaciones, que son fondos condicionados, destinados al gasto en obra pública.

En la [figura 6](#) se pueden revisar algunas estadísticas sobre la propiedad de la tierra. En promedio, nacionalmente, según datos de la Procuraduría Agraria (2010), 51 por ciento de la extensión territorial está registrada como propiedad social, ejidos y comunidades. La propiedad social es un fenómeno presente en cada uno de los grupos municipales. En promedio, en cada grupo, más de 42 por ciento de la extensión municipal es propiedad social, ejidos o comunidades. Sin embargo, la proporción entre ejidos y comunidades muestra una interesante tendencia; a mayor proporción de propiedad comunal en el municipio, menor recaudación. Esto es, algunos municipios con alta presencia de propiedad ejidal cobran el impuesto predial. Pero, a mayor presencia de propiedad comunal, la recaudación disminuye.

<sup>6</sup> Los grupos se han establecido con base en los cuartiles del índice de marginación propuesto por el Consejo Nacional de Población (2010).

Figura 6. Características financieras, demográficas y sociales de los municipios.  
Se distingue entre quienes cobran el impuesto predial y quienes no

Variable	Municipios que no cobraron el impuesto predial.	Municipios que cobraron el impuesto predial en 2010, agrupados por grado de marginación.			
		Muy baja	Baja	Alta	Muy alta
Número de municipios dentro de la muestra.	249	547	516	463	339
Población.	22 589	123 505	25 802	16 566	12 687
Ingresos por cobro del predial en 2010, pesos por vivienda.	0	707	280	145	77
Ingreso por sanciones en 2010, pesos por vivienda.	2	69	20	10	7
Gasto en obra en 2010, pesos por vivienda.	6.402	3.199	4.822	6.125	8.334
Propiedad comunitaria, porcentaje de la extensión territorial del municipio.	21	2	7	16	20
Propiedad ejidal, porcentaje de la extensión territorial del municipio.	28	40	40	34	26

Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010) y estadísticas de la Procuraduría Agraria (2010).

Conforme a los códigos fiscales de los estados, el sujeto del impuesto predial es una persona, física o moral, propietaria del predio; así, la ley presupone la propiedad privada. Sin embargo, algunos municipios con presencia de propiedad social, según consta en las cuentas públicas, recaudan el impuesto predial, como ocurre en los municipios de San Lorenzo Texmelucan, San Jacinto Tlacotepec y Santo Domingo Teojomulco, todos ellos pertenecientes al estado de Oaxaca. Un mecanismo desarrollado para asignar impuestos a los predios de propiedad ejidal es la fracción del ejido en parcelas. De acuerdo con la Ley Agraria (2012), Artículo 44, las propiedades ejidales pueden fraccionarse en parcelas. Así, lo mencionado puede ayudar a entender una posible causa del cobro del impuesto predial en municipios con alta propiedad social.

En general, la clasificación de los municipios nos permite señalar dos tendencias importantes: una cantidad considerable de municipios no cobran impuestos municipales, y algunos municipios con presencia de propiedad social recaudan el impuesto predial. A continuación se revisarán con mayor detalle estas dos tendencias.

#### ABSTINENCIA EN EL COBRO DEL IMPUESTO PREDIAL

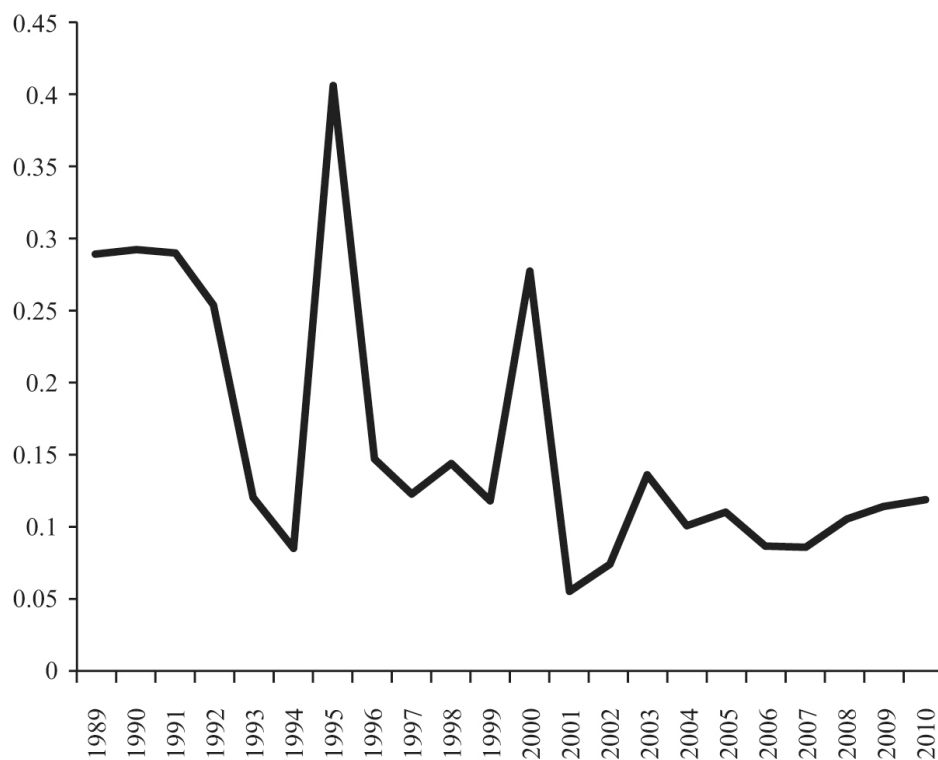
De 1989 a 2010 la cantidad de municipios que no recaudaron el impuesto varía. La [figura 7](#) muestra una tendencia a la baja en la frecuencia del abstencionismo. En 1989, 28 por ciento de los municipios no recaudaban el predial; en cambio, en 2007, sólo 8 por ciento no lo hicieron. Después de 2007 la abstinerencia



en el cobro del impuesto crece de 8 por ciento a 12 por ciento en 2010. En general, la evolución de la abstención en la recaudación muestra irregularidades durante todo el periodo. Eso podría sugerir, conforme a lo anotado en Moreno (2007), que algunos municipios no cobran el impuesto con la intención de obtener estabilidad política o votos en favor de un partido político; en cambio, en ausencia de alguna coyuntura económica o político-electoral, la severidad fiscal del municipio retorna.

En la [figura 7](#) se remarcan los municipios donde, en 2010, no se recaudó el impuesto predial. La mayor parte de esos municipios están ubicados dentro de las demarcaciones de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Nayarit. En tales entidades federativas, la presencia de propiedad comunitaria es alta, asimismo los índices de marginación.

Figura 7. Municipios que no cobran el impuesto predial, porcentaje del total de los municipios con cuentas públicas aprobadas

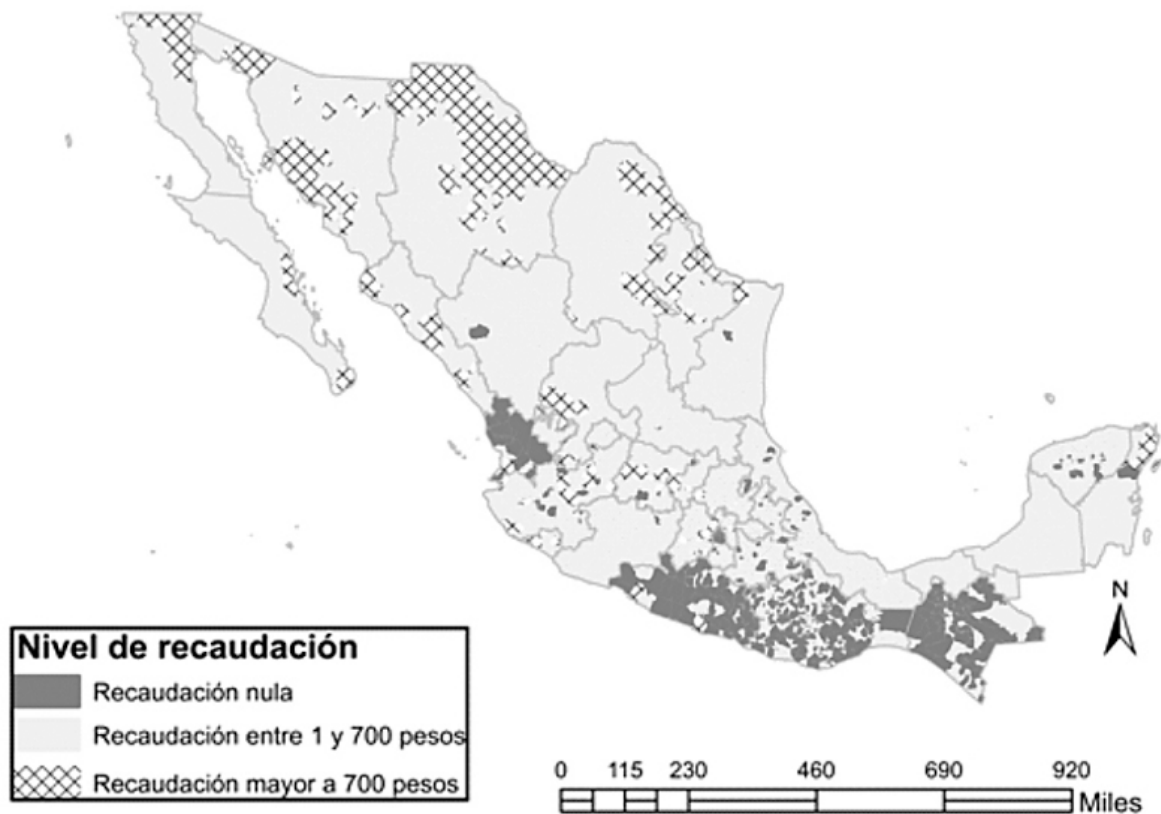


Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010).

A continuación, con la intención de fortalecer la evidencia estadística descriptiva, se presenta un análisis de regresión. La regresión específica se muestra como variable dependiente; la frecuencia se expresa como porcentaje en que un municipio no recaudó el impuesto predial durante el periodo de 1989 a 2010. Las variables explicativas son: índice de marginación en 2010, porcentaje de la extensión de tierra municipal registrada como propiedad ejidal en 2010, porcentaje de la extensión de tierra registrada como propiedad

ejidal en 2010, promedio del gasto en obra por vivienda durante el periodo de 1989 a 2010; la última variable dependiente es la dependencia financiera del municipio a las participaciones federales promedio durante el periodo de 1989 a 2010.

Figura 8. Nivel de recaudación de impuestos inmobiliarios en el nivel municipal, México, 2010 (pesos por vivienda)



Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010).

Los resultados de la regresión se anotan en la [figura 9](#). Los coeficientes de marginación y de propiedad comunal son estadísticamente significativos. Por el contrario, no existe evidencia alguna para aseverar que la propiedad ejidal, el gasto en obra pública y la dependencia financiera influyen sobre la abstención.

Considerando los resultados, se puede argumentar lo siguiente: los municipios con alta propiedad comunal tienden, en gran medida, a no cobrar el impuesto predial, pues existe alta incertidumbre por la posesión de la tierra; aunada a esa incertidumbre, la marginación del municipio tiende, quizás por falta de recursos monetarios, a incrementar aún más el abstencionismo fiscal.

Figura 9. Determinantes de la abstención en la recaudación del impuesto predial

Variable dependiente: porcentaje de abstención			
Variable	Coefficiente	Errores estándar robustos	p
Marginación	0.0033	0.0004	0.0000
Propiedad comunal	0.0220	0.0023	0.0000
Propiedad ejidal	-0.0020	0.0010	0.1470
Gasto en obra	-1.6143	1.7135	0.3460
Dependencia	0.0001	0.0003	0.7480
Constante	-0.0076	0.0156	0.6250
R-cuadrada	0.2540		
Prob-F	0.0000		

\*Estimaciones realizadas por medio de mínimos cuadrados ordinarios con corrección por heteroscedasticidad, utilizando la técnica Huber-White.

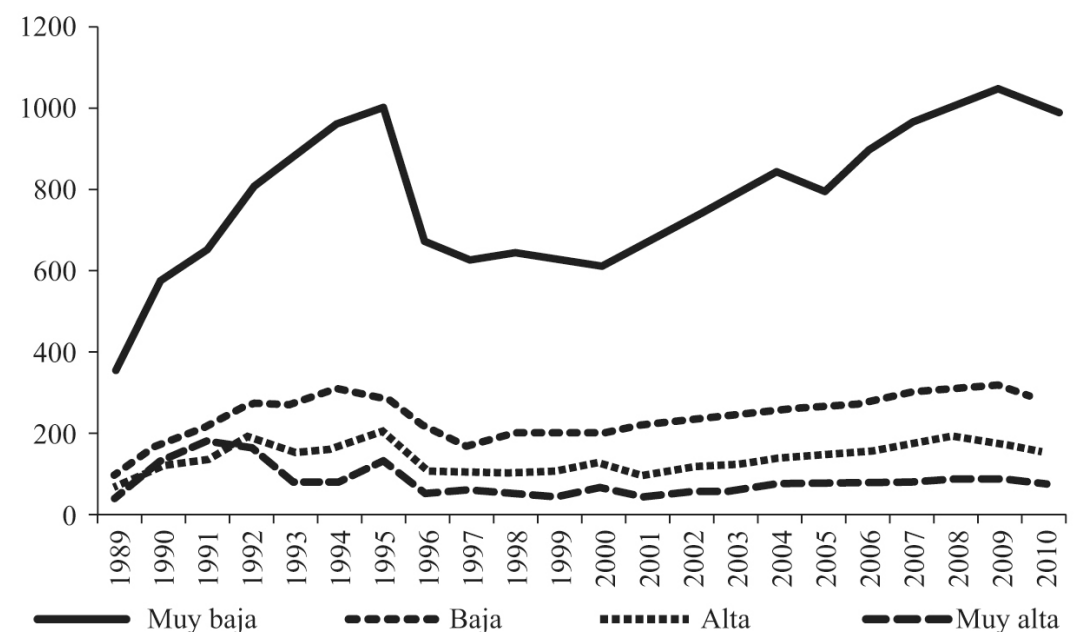
Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010) y estadísticas de la Procuraduría Agraria (2010).

#### CAPACIDAD DE RECAUDACIÓN

Para los grupos de municipios que recaudan el predial, la evolución de la recaudación, expresada en pesos a precios de 2010, se delinea en la figura 10. Los municipios de muy baja marginación muestran una tendencia de crecimiento en la recaudación: de 357 pesos por vivienda en 1989 a más de 700 pesos por vivienda en 2010, crecimiento de 1.9 veces. El crecimiento de la recaudación por vivienda en los municipios de baja y alta marginación durante el periodo es mayor que el doble: de 98 y 67 pesos en 1989, a 280 y 145 pesos en 2010, respectivamente. El menor crecimiento de la recaudación se observa en los municipios con menor marginación: de 43 a 70 pesos; estos municipios lograron su mejor recaudación a inicios de la década de los años noventa del siglo pasado, y no han logrado retomar esa tendencia.

Para reconocer cuantitativamente el impacto de algunos determinantes de la recaudación, se propone el siguiente análisis de regresión. La variable dependiente en la regresión es el promedio de recaudación en 2010, expresada en pesos por vivienda. Las variables explicativas son: índice de marginación en 2010, porcentaje de la extensión del municipio certificada como propiedad ejidal en 2010, porcentaje de la extensión del municipio certificada como propiedad comunal en 2010, ingreso promedio por el cobro de sanciones en 2010 (expresado en pesos por vivienda), gasto en obra pública menos el ingreso por transferencias por aportaciones y, finalmente, los ingresos por participaciones como porcentaje del total de los ingresos municipales en 2010 (dependencia). Los resultados de la regresión pueden revisarse en la [figura 9](#). Todos los coeficientes son significativos. La recaudación disminuye a mayor marginación y alta presencia de propiedad social (ejidos y comunidades), aunque el coeficiente asociado a la propiedad comunal es estadísticamente mayor al coeficiente asociado a la propiedad ejidal. La dependencia financiera de los municipios también muestra una relación inversa con la recaudación. En sentido contrario, los municipios que cobran mayores sanciones y gastan altos recursos en obra, por encima de los condicionantes financieros impuestos en las políticas de transferencias, son mejores recaudadores.

Figura 10. Evolución de la recaudación del impuesto predial, de 1989 a 2010.



\*Promedio por grado de marginación en el municipio (pesos por vivienda a precios de 2010)

Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010).

Figura 11. Correlaciones de las variables empleadas en la regresión

Variable	Dependencia	Marginación	Gasto en obra menos transferencia por aportaciones	Propiedad comunal	Propiedad comunal	Sanciones
Dependencia	1.00					
Marginación	-0.23	1.00				
Gasto en obra menos transferencia por aportaciones	0.20	-0.03	1.00			
Propiedad comunal	-0.08	0.27	-0.03	1.00		
Propiedad ejidal	0.01	-0.16	-0.01	-0.29	1.00	
Sanciones	-0.08	-0.27	0.01	-0.08	0.01	1.00

Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010) y estadísticas de la Procuraduría Agraria (2010).

Figura 12. Determinantes de la recaudación del impuesto predial

Variable dependiente: recaudación del impuesto predial			
Variable	Coficiente	Error estándar	p
Marginación	-21.0394	1.2885	0.000
Propiedad comunal	-12.5101	5.7802	0.031
Propiedad ejidal	-9.7806	3.1571	0.002
Sanciones	1.1524	0.1277	0.000
Gasto en obra menos transferencias	0.0129	0.0037	0.001
Dependencia	-6.1883	0.9214	0.000
Constante	1109.1	56.4575	0.000
R <sup>2</sup>	0.2740		
Prob-F	0.0000		

\*Estimaciones realizadas por medio de mínimos cuadrados ordinarios con corrección por heteroscedasticidad, utilizando la técnica Huber-White

Fuente: elaboración propia con datos de los registros administrativos sobre finanzas públicas estatales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010) y estadísticas de la Procuraduría Agraria (2010).

## REFLEXIONES FINALES

Los ingresos impositivos en el nivel municipal, según lo estipulado en el Artículo 115 de la Constitución federal, son los impuestos a la propiedad. Sin embargo, en México existe una gran heterogeneidad fiscal en el nivel municipal. Aproximadamente, cada año, uno de cada diez municipios se abstiene de recaudar el impuesto predial, y el resto de los municipios recaudan impuestos con diferentes niveles de éxito. Los municipios de mayor éxito recaudatorio son pocos y se ubican dispersos en el norte y en el centro del país; generalmente son urbanos y con actividad económica dinámica.

Por otro lado, la mayoría de los municipios, ocho de cada diez, tiene baja capacidad recaudatoria. En este caso, tanto municipios urbanos como rurales pretenden imponer un sistema fiscal, aunque con resultados limitados. Con base en la literatura, entre los factores que limitan el éxito recaudatorio se encuentran la incertidumbre sobre los derechos de propiedad de la tierra, la baja vigilancia, la poca efectividad de los castigos y el pobre esquema fiscal, que se relaciona con bienes y servicios públicos de mala calidad a los contribuyentes.

En este documento se revisa particularmente la propiedad social y su efecto sobre la abstención del municipio a recaudar el impuesto predial. Éste es un aspecto importante, pues más de la mitad de la extensión territorial del país es propiedad social: ejidos y comunidades.

Los municipios con alta presencia de propiedad comunal son los más renuentes a recaudar impuestos. Esos municipios pueden ubicarse principalmente en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, regiones que cuentan con alta presencia de población indígena que plantea la organización comunitaria como fuente para conservar tradiciones y costumbres. Pero debe resaltarse que algunos municipios con alta presencia de propiedad social

se organizan para establecer y expandir la recaudación del impuesto predial. Existen organizaciones políticas que permiten la recaudación del impuesto predial en propiedades de carácter social. Esta situación abre una posible línea de investigación que indague sobre las condiciones organizacionales que motivan a los municipios con alta presencia de propiedad comunal a recaudar impuestos.

Los municipios con alta presencia de propiedad ejidal tienen mayor propensión a recaudar el impuesto predial; virtualmente, la posibilidad de fraccionar el ejido en parcelas incide positivamente sobre la definición de los derechos de propiedad y, en consecuencia, en la recaudación, aunque la presencia de propiedad ejidal influye negativamente sobre el nivel de recaudación.

Con la información analizada, la teoría sobre evasión de impuestos se valida. Los municipios que imponen mayores sanciones, recaudan mayores ingresos. La teoría sobre la confianza fiscal también se ratifica. Los municipios con mayor gasto en obra, por encima de las condiciones impuestas en los fondos de aportaciones, recaudan mayores impuestos.

Finalmente, la dependencia financiera influye negativamente sobre la recaudación. Según consta en Sour (2004), los municipios prefieren financiar el gasto en obra con recursos provenientes de las transferencias, pues no están dispuestos a absorber los costos de operación ni los costos políticos por recaudar impuestos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, George A. y Robert J. Shiller. 2009. *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy and Why It Matters*. Princeton: Princeton University Press.
- Allingham, Michael G. y Agnar Sandmo. 1972. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* (1): 323-338.
- Alm, James, Betty R. Jackson y Michael McKee. 1992. Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data. *National Tax Journal* (45): 107-114.
- Andreoni, James, Brian Erard y Jonathan Feinstein. 1998. Tax Compliance. *Journal of Economic Literature* (36): 818-860.
- Arriaga, Enrique. 2001. *Finanzas públicas de México*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Becker, Gary S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* (76): 169-217.
- Bateman, Ian J. e Ian H. Langford. 1997. Non-users' Willingness to Pay for a National Park: An Application and Critique of the Contingent Valuation Method. *Regional Studies* (31): 571-582.
- Código Fiscal de la Federación. 2010. *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8\\_070115.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_070115.pdf) (13 de abril de 2015).

- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2010. Índices de marginación 2010. [http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/Indices_de_Marginacion_Publicaciones) (13 de abril de 2015).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> (7 de junio de 2014).
- Dal Bó, Ernesto y Pedro Dal Bó. 2011. Workers, Warriors, and Criminals: Social Conflict in General Equilibrium. *Journal of the European Economic Association* 9 (4): 646-677.
- De Cremer, David y Tom R. Tyler. 2007. The Effects of Trust in Authority and Procedural Fairness on Cooperation. *Journal of Applied Psychology* (92): 639-649.
- Dell'Anno, Roberto. 2009. Tax Evasion, Tax Morale and Policy Maker's Effectiveness. *The Journal of Socio-Economics* (38): 988-997.
- Feld, Lars P. y Bruno S. Frey. 2002. Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated. *Economics of Governance* (3): 87-99.
- Fischbacher, Urs, Simon Gächter y Ernst Fehr. 2001. Are People Conditionally Cooperative? Evidence from a Public Goods Game. *Economics Letters* (71): 397-404.
- Fortin, Bernard, Guy Lacroix y Marie-Claire Villeval. 2007. Tax Evasion and Social Interactions. *Journal of Public Economics* (91): 2089-2112.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2010. Registros administrativos sobre finanzas públicas estatales. [http://www.inegi.org.mx/est/lista\\_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2](http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=2) (13 de abril de 2015).
- Kastlunger, Barbara, Edoardo Lozza, Erich Kirchler y Alfred Schabmann. 2013. Powerful Authorities and Trusting Citizens: The Slippery Slope Framework and Tax Compliance in Italy. *Journal of Economic Psychology* (34): 3645.
- Kirchler, Erich. 2007. *The Economic Psychology of Tax Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchler, Erich, Hoelzl, E. e I. Wahl. 2008. Enforced Versus Voluntary Tax Compliance: The "Slippery Slope" Framework. *Journal of Economic Psychology* (29): 210-225.
- Ley Agraria. 2012. *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf> (13 de abril de 2015).

- Ley de Coordinación Fiscal. 2010. *Diario Oficial de la Federación*. 2010. [https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F260635%2F782636%2Ffile%2FLey\\_Coordinacion\\_Fiscal.pdf&ei=hOYrVeqQB8yeyAT2tYDIAw&usq=AFQjCNGQjDc9Hb2esa9QQO6ixY01EKwTPA&bvm=bv.90491159,d.b2w&cad=rja](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F260635%2F782636%2Ffile%2FLey_Coordinacion_Fiscal.pdf&ei=hOYrVeqQB8yeyAT2tYDIAw&usq=AFQjCNGQjDc9Hb2esa9QQO6ixY01EKwTPA&bvm=bv.90491159,d.b2w&cad=rja) (13 de abril de 2015).
- Ley de Ingresos del Distrito Federal. 2010. *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2010/LeyIngresos2010.html> (13 de abril de 2015).
- Lubian, Diego y Luca Zarri. 2011. Happiness and Tax Morale: An Empirical Analysis. *Journal of Economic Behavior & Organization* (80): 223-243.
- Mann, Fritz Karl. 1943. The Sociology of Taxation. *The Review of Politics* 5 (2): 225-235.
- Moreno Jaimes, Carlos. 2007. Do Competitive Elections Produce Better-Quality Governments? Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000. *Latin American Research Review* 42 (2): 136-153.
- Oates, Wallace. 1977. *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2014. OCDE.Stat. <http://stats.oecd.org/> (13 de abril de 2015).
- Procuraduría Agraria. 2010. Estadísticas agrarias 2010. [http://www.pa.gob.mx/paweb/conoce\\_la\\_pa\\_publicaciones.html](http://www.pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa_publicaciones.html) (13 de abril de 2015).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2015. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx) (13 de abril de 2015).
- Slemrod, J. y S. Yitzhaki S. 2000. *Tax Avoidance, Evasion, and Administration*. NBER. Working Paper no. 7476.
- Sour, Laura. 2004. El sistema de transferencias federales en México. *Gestión y Política Pública* (3): 733-751.
- Sugden, Robert. 1984. Reciprocity: The Supply of Public Goods through Voluntary contributions. *Economic Journal* (94): 772-787.
- Torgler, Benno. 2003. To Evade Taxes or Not to Evade: That Is the Question. *Journal of Socio-Economics* (32): 283-302.
- Tyler, Tom R. 2006. Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology* (57): 375-400.



Vahadabi, Mehrdad. 2010. Integrating Social Conflict into Economic Theory. *Cambridge Journal of Economics* 34 (4): 687-708.

Van Dijke, Marius y Peter Verboon. 2010. Trust in Authorities as a Boundary Condition to Procedural Fairness Effects on Tax Compliance. *Journal of Economic Psychology* (31): 80-91.

# EVALUANDO EL PROGRAMA OPORTUNIDADES. ¿ES POSIBLE SUPERAR EL CARÁCTER ASISTENCIAL DE LA POLÍTICA SOCIAL?

Joaquín Bracamontes Nevárez<sup>1</sup>

Mario Camberos Castro<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años ochenta, en México se han implementado varios programas para combatir el grave problema de la pobreza: el Programa Nacional de Solidaridad, que tuvo lugar en el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), el Progresá en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) y el Programa Oportunidades, que inicia en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y continuó en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

La actual administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha reforzado el Programa Oportunidades<sup>3</sup> al reconocer que el porcentaje de la población en pobreza todavía es alto. El Programa se torna importante, ya que transfiere recursos monetarios a los hogares que tienen la peor situación económica, en la expectativa de contrarrestar la transmisión intergeneracional de la pobreza a partir del desarrollo de capacidades básicas de las personas, para que éstas, a la postre, puedan integrarse por sus propios medios a la vida social y productiva, lo cual propiciaría un desarrollo social y humano más equitativo (SEDESOL 2003).

Entre las principales fortalezas que se destacan de Oportunidades están: 1) las transferencias buscan elevar las capacidades básicas: una buena nutrición, salud y educación de las personas en pobreza; 2) la corresponsabilidad, ya que se involucra activamente a la familia para superar el paternalismo y el asistencialismo; 3) la garantía de transparencia, pues las transferencias se hacen mediante instituciones liquidadoras; y 4) la focalización de recursos a partir de las características socioeconómicas del hogar, lo que permite superar la discrecionalidad (SEDESOL 2003).

Los apoyos monetarios se otorgan a las madres de familia, siempre y cuando cumplan con mantener a los hijos en las escuelas, llevarlos a visitas médicas regulares, vacunarlos y acudir a charlas de salud o nutrición. El programa sin duda significa una gran ayuda para las familias que no satisfacen los mínimos

---

<sup>1</sup> Profesor investigador del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD); [joaco@ciad.mx](mailto:joaco@ciad.mx)

<sup>2</sup> Profesor investigador del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD); [mcamberos@ciad.mx](mailto:mcamberos@ciad.mx)

<sup>3</sup> Véase [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)

de bienestar,<sup>4</sup> pero surgen las preguntas siguientes: ¿acaso las transferencias de Oportunidades coadyuvan a que las familias superen la condición de pobreza?; ¿cuál ha sido el impacto de dicho Programa durante la primera década del siglo XXI?; ¿en verdad el Programa entraña la superación del asistencialismo?

En este trabajo se pretende conocer la incidencia de la pobreza en México e identificar si Oportunidades, a la vez que favorece el ingreso de las familias pobres, coadyuva de manera efectiva a combatir la pobreza, por lo cual se proponen tres objetivos específicos: *a*) estimar la incidencia por tipo de pobreza en México de 2002 a 2010; *b*) mediante la técnica de microsimulación estática evaluar el impacto del Programa Oportunidades en la reducción de la pobreza y *c*) valorar si la implementación de Oportunidades coadyuva a superar el asistencialismo.<sup>5</sup>

La hipótesis a probar arguye que las transferencias monetarias de Oportunidades han coadyuvado a reducir significativamente los niveles de pobreza y con ello las prácticas asistencialistas que caracterizan a los diversos programas de política social. La pobreza se mide con el método de líneas de pobreza (LP) (Sen 1976) y los índices FGT (Foster, Greer y Thoerbecke 1984); el impacto de Oportunidades, con la técnica de microsimulación estática (Bourguignon y Spadaro 2006) y se utilizan microdatos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de los años 2002, 2006, 2008 y 2010.

Luego de esta parte introductoria, en la segunda parte se trata brevemente la conceptualización de la pobreza y luego se incluye la explicación metodológica del estudio realizado. En la cuarta parte se analizan los niveles de pobreza y el impacto del Programa Oportunidades en México, así como el carácter asistencial del Programa Oportunidades en el periodo de estudio. En la parte final se abordan las conclusiones del trabajo.

## LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

Este estudio se fundamenta en el “enfoque monetario de la pobreza” o paradigma de la pobreza de ingresos, el cual tiene su origen en los esfuerzos pioneros de Benjamin S. Rowntree (1901, citado en Kanbur y Squire 2001) a inicios del siglo XX. Este paradigma se centra en los ingresos o en los gastos para medir la pobreza y naturalmente conduce, para reducirla, a la estrategia del crecimiento en el ingreso nacional. En el transcurso del siglo pasado, este enfoque se replantea y Sen (1976) lo desarrolla formalmente.

El enfoque supone que las diferencias en el bienestar de la población se pueden resumir en las diferencias de los ingresos o de los gastos de consumo; es decir, los hogares o los individuos pobres se definen por la condición de insuficiencia de ingresos para cubrir el costo de determinados satisfactores básicos. Eso implica que todas las personas transforman los ingresos en bienestar de igual manera, por lo que las diferencias en los precios y en la composición de los hogares se tendrán en cuenta mediante la deflatación<sup>6</sup> de los ingresos o los gastos. A excepción de esto, dependiendo de la unidad de análisis, todos los hogares o personas se suponen idénticos (Bourguignon 2003).

---

<sup>4</sup> Para la operación del Programa en el año de inicio, 2002, se asignaron 20 mil millones de pesos, que se incrementaron a 33 mil millones en 2006, y en 2010 ascendieron a cerca de 60 mil millones, recursos que permitieron apoyar a 3.2 millones de hogares en 2002, casi 5 millones en 2006 y alrededor de 6 millones de familias en 2010; véase el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año (DOF 2010, 2006a, 2006b, 2002).

<sup>5</sup> El asistencialismo comprende un apoyo, o ayuda, que por naturaleza es efímero, ya que sólo pretende cubrir una necesidad específica, concreta y única (Miranda 2009); mientras que la política social implica la identificación de necesidades, así como las estrategias y acciones tendientes a resolverlas, sin perder de vista que el objetivo último de la política social –ligada a la política económica– debe ser la vigencia plena de los derechos sociales, lo que significa proveer a las personas de las condiciones materiales y sociales para la satisfacción de sus necesidades, coadyuvando así al desarrollo de las potencialidades y capacidades humanas (Damián 2010).

<sup>6</sup> La deflatación es el cálculo que se realiza para obtener el poder adquisitivo real, evitando de esta manera la distorsión causada por el incremento en los precios o inflación.

Luego de hacer las correcciones precedentes, lo que define a los pobres es la condición de sus ingresos: caen por debajo de una línea de pobreza predeterminada. Este límite o línea de pobreza puede definirse en términos absolutos, como lo hace el Banco Mundial (2004) para las comparaciones internacionales de la pobreza: 2.30 dólares estadounidenses por persona al día. También puede definirse en términos relativos, considerando el porcentaje por debajo de la media de ingresos de toda una población, criterio aplicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Este enfoque, además de ser utilizado por el Banco Mundial, es avalado por autores reconocidos, como Ruggeri, Ruhi y Stewart. (2003), para quienes la amplia utilización de este enfoque se justifica principalmente mediante dos argumentos: primero, el hecho de que sobre la base de un mínimo de derechos de las personas, se supone algún ingreso básico aludiendo a la libertad de elección que ello proporciona; y segundo, porque se supone también que el uso de un indicador monetario sugiere una muy apropiada aproximación a los diversos aspectos del bienestar y de la pobreza.

Por otra parte, según Jantty y Danziger (2000), los ingresos son fáciles de medir, y en teoría la falta de recursos no agota la definición de pobreza, pues los indicadores monetarios resultan convenientes por la vasta información disponible para identificar a los pobres en muchas dimensiones, no sólo en cuanto a falta de ingresos, sino también en relación con la nutrición, la salud, etcétera, aunque eventualmente se aduce que en la práctica el enfoque casi siempre incluye sólo el ingreso o el consumo privado y omite los factores sociales, es decir, una variedad de bienes y servicios que se proporcionan públicamente.

Este enfoque no está exento de críticas que giran alrededor de una idea básica: el análisis de la pobreza ya no debería basarse solamente en los ingresos o en el gasto, sino también en los múltiples atributos o dimensiones que la caracterizan, principalmente los activos de distinto tipo que la determinan y están más allá del control de los individuos;<sup>7</sup> sin embargo, este enfoque, considerado dominante, propició un gran trabajo durante el siglo pasado y subyace en buena parte de la literatura económica de los últimos treinta años sobre la pobreza (Bourguignon 2003 y Kanbur 2002).

## EL MÉTODO DE LÍNEAS DE POBREZA Y LA TÉCNICA DE MICROSIMULACIÓN ESTÁTICA

### *El método de líneas de pobreza*

Para conocer el impacto del Programa Oportunidades en los niveles de pobreza, primero se cuantifica ésta mediante el método de líneas de pobreza (LP) y los índices FGT (Sen 1976; Foster, Greer y Thorbecke 1984). Luego se recurre a la técnica de microsimulación estática (tmse) para conocer el cambio en el ingreso de los hogares atribuido al Programa (Bourguignon y Spadaro 2006) y los cambios en el índice FGT. Observando dichos cambios es posible precisar la diferencia entre los índices antes de Oportunidades y después de la aplicación del Programa.

El método de LP toma como referencia el costo de los satisfactores básicos o mínimos, llamado línea de pobreza ( $z$ ).<sup>8</sup> Se consideran en pobreza aquellas familias o individuos cuyo ingreso ( $y_i$ )<sup>9</sup> esté por debajo de la línea de pobreza ( $z$ ); es decir, si se cumple la condición  $z - y_i > 0$ , el hogar será pobre ( $n_i$ ), y el total de hogares en pobreza se representará en  $N_i$ . Se estiman los índices de pobreza FGT (Foster, Greer y Thorbecke

<sup>7</sup> La educación y la salud de los niños se consideran activos. Se espera que en el futuro permitan a los individuos ser más productivos y “socialmente más incluidos” (Bourguignon 2003).

<sup>8</sup> Véase el desarrollo formal del método de líneas de pobreza en Camberos, Huesca y Genesta (1996).

<sup>9</sup> El ingreso neto total per cápita mensual del hogar se compara con el valor de las líneas de pobreza; es decir, el ingreso familiar, luego de pagar impuestos y recibir transferencias del gobierno (CONEVAL 2006).

1984) que introducen un ponderador “ $\alpha$ ” como factor de valoración subjetiva del grado de pobreza. La fórmula generalizada de los índices FGT es la siguiente:

$$FGT(\alpha) = P_{\alpha}(y, z) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^{i=q} \left( \frac{z - y_i}{z} \right)^{\alpha}$$

Donde  $n$  es el número total de hogares observados;  $q$ , el número de hogares pobres,  $y_i$  es el ingreso per cápita de los hogares pobres;  $z$  representa las líneas de pobreza; y  $\alpha$ , el parámetro de ponderación del grado de pobreza en los hogares o individuos ( $\alpha=0, 1$  y  $2$ ). Cuando el parámetro  $\alpha=0$ , el índice FGT ( $0$ ) es el porcentaje de hogares en pobreza; mientras que si  $\alpha=1$ , el índice FGT ( $1$ ) representa la intensidad promedio de la pobreza y es equivalente al índice de Sen ( $P$ ), que nos dice qué tan pobres son los pobres (Sen 1976). En términos generales, cuanto mayor es el índice FGT, los ingresos de los hogares pobres estarán más alejados de las líneas de pobreza.

Foster, Greer y Thorbecke (1984) utilizan el parámetro  $\alpha=2$  para medir la “severidad” de la pobreza en atención a los axiomas de pobreza de Sen (1976),<sup>10</sup> de suerte que el índice FGT ( $2$ ) refleja mayor sensibilidad al déficit de ingreso de los hogares más pobres. Es decir, este índice va más allá del elaborado por el propio Sen, toda vez que permite conocer si las transferencias de ingreso del Programa están contribuyendo a reducir la pobreza de los más pobres, grupo al cual deberían estar dirigidos todos los esfuerzos en el combate a la pobreza.

#### *La técnica de microsimulación estática*

La técnica de microsimulación es el instrumento del análisis económico que ayuda a estudiar los efectos que producen un cambio en las políticas fiscal o social respecto de la calidad de vida de la población (Bourguignon y Spadaro 2006). Esta técnica se torna muy importante porque ayuda a modelar y simular la política social, y da respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuál sería el nivel de pobreza ante un cambio de la variable  $Y_i$  para el hogar  $b$  en el tiempo  $t+1$  si se aplica determinada política social y todo lo demás se mantiene constante?

La técnica de microsimulación estática presenta básicamente las siguientes características: 1) se utilizan microdatos con información detallada de los hogares o de los individuos; 2) tanto la estructura demográfica como la económica se suponen constantes; 3) no se considera la reacción de los agentes económicos ante un cambio de política; 4) por lo tanto, se trata de cálculos que muestran el efecto inmediato de un cambio en la política fiscal o en la social (Cogneau y Robillard 2003).

#### LOS SOFTWARE UTILIZADOS Y LA MICROSIMULACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Para estimar los niveles de pobreza se sigue la metodología propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL 2006), que es una modificación de la propuesta del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP 2002). La fuente de información son las ENIGH del

<sup>10</sup> Amartya Sen menciona dos axiomas deseables para un índice de pobreza. Un primer axioma es el de *monotonidad*: si lo demás se mantiene constante, una reducción en el ingreso de un individuo por debajo de la línea de pobreza debe incrementar el índice de pobreza. El segundo axioma es el de *transferencia*: si lo demás se mantiene constante, una transferencia de ingreso de una persona pobre a otra más rica debe incrementar el índice de pobreza (Sen 1976).

INEGI (2006, 2008 y 2010). Se utiliza el *software* DAD 4.4-DAD (Araar y Duclos 2006),<sup>11</sup> uno de los más apropiados para el análisis de la pobreza y de la distribución del ingreso (Zhan 2003). Para ello, a partir de los microdatos de las ENIGH, se estimaron los niveles de “ingreso neto total per cápita mensual familiar” mediante el paquete estadístico general STATA.<sup>12</sup>

La microsimulación de la política social se hace de la manera siguiente: primero se estima la pobreza con el método de líneas de pobreza, considerando las transferencias focalizadas o dosificadas<sup>13</sup> que hace el Programa Oportunidades al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares; segundo, restando las transferencias de ingreso del Programa al “ingreso neto total per cápita mensual del hogar” se simula un mundo sin transferencias, que será punto de referencia para ver y comparar el impacto en los niveles de pobreza del programa; tercero, se calculan los niveles de pobreza simulando la transferencia focalizada del monto máximo de apoyo al ingreso neto total per cápita mensual de los hogares, determinado por el propio Programa Oportunidades.

## NIVELES DE POBREZA E IMPACTO DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES DE 2002 A 2010

### *Las líneas de pobreza en el estudio*

En este trabajo se aplican las líneas de pobreza obtenidas a partir de la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (citado en CTM 2002),<sup>14</sup> actualizadas según los desagregados por rubro y bienes específicos del índice nacional de precios al consumidor, que luego replica el CONEVAL (2006).<sup>15</sup> No es suficiente una canasta básica alimentaria para construir las líneas de pobreza; también se deben considerar otras necesidades básicas no alimentarias. Para ello el procedimiento más común, empleado en el estudio INEGI-CEPAL (1993), consiste en aplicar al valor monetario de la canasta alimentaria un factor de expansión que es el inverso del coeficiente de Engel,<sup>16</sup> para estimar así cada línea de pobreza.

---

<sup>11</sup> El DAD es un *software* que el Banco Mundial utiliza en el monitoreo de la pobreza en el mundo. Araar Abdelkrim y Jean-Yves Duclos (2006) lo diseñaron con base en: 1) la necesidad de que los investigadores de países en desarrollo hicieran sus propios análisis de pobreza y desigualdad; 2) la mayor accesibilidad a los microdatos en los países en desarrollo, por el mayor almacenamiento y la velocidad de procesamiento propiciado por la revolución informática; 3) el hecho de que gran parte del análisis de distribución se manejaba como si no estuviera sujeto a imprecisión estadística. Por lo tanto, el DAD se diseñó para coadyuvar a que el análisis distributivo ofrezca resultados estadísticamente significativos (Zhan 2003).

<sup>12</sup> STATA es un paquete de software estadístico creado en 1985 por StataCorp. La mayoría de los usuarios trabajan en la investigación, sobre todo en los campos de la economía, la sociología, la ciencia política, la biomedicina y la epidemiología.

<sup>13</sup> El Programa Oportunidades establece un monto monetario máximo de apoyo a los hogares, pero actualmente el otorgamiento de este monto depende de las particularidades de cada hogar; es decir, a los hogares se les da el apoyo monetario para alimentos y energía, pero el incremento de las transferencias está sujeto a que el hogar tenga hijos en educación básica o media superior y a la existencia o no de adultos mayores en la familia; véase las reglas de operación del Programa en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

<sup>14</sup> En México se han utilizado las líneas de pobreza que derivan de la canasta normativa alimentaria elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales (COPLAMAR 1983), así como las que proceden de la canasta alimentaria obtenida en el estudio INEGI-CEPAL (citado en CTM 2002). Estas canastas establecen a priori los parámetros de requerimientos nutricionales mínimos de la canasta básica que permitirían cubrir las necesidades elementales de la población. El CTMP consideró no conveniente la canasta alimentaria de COPLAMAR (1983), ya que no incorpora el comportamiento del consumo actual de las personas, pues se refiere a los patrones de gasto de 1975 a 1982.

<sup>15</sup> De esta manera, la imputación del valor monetario a los alimentos incluidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993) se realiza a partir de los precios promedio reportados en las encuestas de los hogares, y este valor monetario de la canasta alimentaria se actualiza con los precios de agosto de cada año mediante la aplicación de los índices de precios específicos del Banco de México.

<sup>16</sup> El economista prusiano Engel observa una tendencia entre el presupuesto destinado a alimentos y el gasto total, y señala que cuando aumenta el ingreso, la proporción que se gasta en alimentos disminuye –Ley de Engel–. Para ver cómo el CTMP y el CONEVAL estiman el coeficiente de Engel y lo utilizan en la estimación de las líneas de pobreza, véase el “Anexo 1”, que está basado en SEDESOL (2002).

La [figura 1](#) muestra las líneas de pobreza calculadas por el CONEVAL, las cuales se utilizan en este trabajo para estimar la pobreza y en la microsimulación de la política social. En el año 2002 todo hogar cuyo ingreso neto total per cápita mensual fuese inferior o igual a 672.27 pesos –igual a 0.56 salarios mínimos mensuales (SMM)– estaba en pobreza alimentaria; mientras que todo hogar con un ingreso neto total per cápita mensual igual o inferior a 824.54 pesos (0.69 SMM) vivía en pobreza de capacidades, y los hogares que tuvieran un ingreso neto total per cápita mensual de 1 348.84 pesos (1.12 SMM) o menos, padecían pobreza de patrimonio.

Figura 1. Líneas de pobreza mensual per cápita<sup>1</sup>  
en México durante 2002, 2006, 2008 y 2010

Tipo de pobreza	Año 2002	SMM <sup>2</sup>	Año 2006	SMM	Año 2008	SMM	Año 2010	SMM
Alimentaria	672.27	0.56	809.87	0.57	949.38	0.63	1047.94	0.63
De capacidades	824.54	0.69	993.31	0.70	1164.41	0.77	1285.30	0.77
De patrimonio	1348.84	1.12	1624.92	1.15	1904.84	1.25	2102.59	1.26

1 Ingreso neto mensual per cápita en pesos, correspondiente al mes de agosto de cada año.  
2 Es la equivalencia en salarios mínimos mensuales. El SMM en el año 2002 era de 1 203 pesos; en 2006 fue de 1 414.80 pesos; en 2008, de 1 518.00 pesos, y en 2010 estaba en 1 675.20 pesos. Véase [www.conasami.gob.mx](http://www.conasami.gob.mx)

Fuente: información tomada del CONEVAL (2006), que hace la estimación siguiendo la metodología del CTMP. La información de los deflatores necesarios fue proporcionada por el Banco de México. Véase Nota Técnica 001 del CONEVAL (2006).

En el año 2006, los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a 809.97 pesos (0.57 SMM) estaban en condición de pobreza alimentaria. Padecían pobreza de capacidades los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o por debajo de 993.31 pesos (0.70 SMM). Eran pobres de patrimonio los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a 1 624.92 (1.15 SMM).

En el año 2008, los hogares que tenían un ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a 949.38 pesos (0.63 SMM) estaban en condición de pobreza alimentaria. Padecían pobreza de capacidades los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o por debajo de 1 164.41 pesos (0.77 SMM). Eran pobres de patrimonio los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a 1 904.84 (1.25 SMM).

En el año 2010, los hogares cuyo ingreso neto total per cápita mensual fuese igual o menor a 1 047.94 pesos (0.63 SMM) vivían en condición de pobreza alimentaria. En pobreza de capacidades estaban los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o por debajo de 1 285.30 pesos (0.77 SMM). Los hogares con un ingreso neto total per cápita mensual igual o menor a 2 102.59 (1.26 SMM) eran pobres de patrimonio.

LA INCIDENCIA SEGÚN EL TIPO DE POBREZA DE 2002 A 2006

La [figura 2](#) (segunda y tercera columnas) muestra el porcentaje de hogares por año y por tipo de pobreza de no haberse aplicado el Programa Oportunidades en México. Esta microsimulación indica que la pobreza alimentaria hubiera disminuido 5.5 puntos porcentuales de 2002 a 2006, lo que significa que 28.8 por ciento de los hogares en pobreza alimentaria dejarían de estarlo en 2006. También se ve que la pobreza de capacidades podría haber disminuido 6.1 puntos porcentuales, por lo que habría 24.0 por ciento menos hogares en pobreza de capacidades en 2006. De igual manera, en el periodo se hubiera observado una disminución en 6.9 puntos porcentuales respecto de la pobreza patrimonial, es decir, habría 15.1 por ciento menos hogares en pobreza patrimonial en 2006.

Figura 2. Índices de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial FGT (0) en México, de 2002 a 2006

Tipo de pobreza	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con monto máximo <sup>4</sup>		CONEVAL <sup>5</sup>	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Año	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Alimentaria <sup>1</sup>	19.14	13.63	18.46	12.76	4.31	2.69	15.60	10.60
	[0.004]	[0.003]	[0.004]	[0.004]	[0.002]	[0.001]	[0.008]	[0.004]
De capacidades <sup>2</sup>	25.45	19.35	24.72	18.48	9.54	6.21	21.40	16.10
	[0.005]	[0.004]	[0.005]	[0.004]	[0.003]	[0.002]	[0.009]	[0.006]
Patrimonial <sup>3</sup>	45.59	38.69	45.45	38.36	31.27	24.30	42.40	35.50
	[0.006]	[0.005]	[0.006]	[0.005]	[0.005]	[0.004]	[0.012]	[0.006]
*Variación porcentual en el periodo de 2002 a 2006:								
Alimentaria		-28.8		-30.9		-37.6		-32.1
De capacidades		-24.0		-25.2		-34.9		-24.8
Patrimonial		-15.1		-15.6		-22.3		-16.3
*Variación respecto de la situación sin Oportunidades:								
			Con Oportunidades		Con monto máximo		CONEVAL	
Alimentaria			-2.09		-8.80		-3.26	
De capacidades			-1.27		-10.93		-0.79	
Patrimonial			-0.46		-7.15		-1.14	

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH, (2002 y 2006), que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO.

Nota 2. La cifra que aparece entre corchetes es el dato del error estándar.

<sup>1</sup> La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al indispensable para satisfacer las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).

<sup>2</sup> Se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>3</sup> Se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

<sup>4</sup> Según el Programa Oportunidades, en el año 2002 el monto máximo mensual que se podía asignar a una familia era 1 550.00 pesos (1.29 SMM), es decir 378.05 pesos mensuales por persona; mientras que en 2006 este monto fue de 1 855.00 pesos (1.31 SMM), lo que significaba 475.64 pesos al mes por persona.

<sup>5</sup> Datos tomados de las estimaciones hechas por el CONEVAL (2002 y 2006).

Fuente: cálculos propios con base en la metodología del CTMP, en el método de líneas de pobreza, en la técnica de microsimulación estática y en las ENIGH (INEGI 2002, 2006).

La cuarta y la quinta columnas permiten ver los porcentajes de los hogares por tipo de pobreza en México una vez aplicado el Programa Oportunidades de manera focalizada y dosificada –como se hace actualmente—. La *pobreza alimentaria* disminuyó 5.7 puntos porcentuales, es decir, 30.9 por ciento de los



hogares que padecían pobreza alimentaria en 2002 la superaron en 2006. La *pobreza de capacidades* cayó 6.2 puntos porcentuales, lo cual indica que 25.2 por ciento de los hogares que vivían en pobreza de capacidades dejaron de estarlo en 2006; mientras que la pobreza patrimonial cayó en 6.9 puntos porcentuales, esto es, 15.6 por ciento de los hogares en pobreza patrimonial abandonaron esa pobreza en 2006.

#### EL IMPACTO DE OPORTUNIDADES Y EL EFECTO DE UNA POLÍTICA DE MONTO MÁXIMO

Pese a la disminución en el porcentaje de hogares según el tipo de pobreza (30.9, 25.2 y 15.6 por ciento), el impacto que tiene el Programa Oportunidades es muy reducido. Al compararlo con la situación sin Oportunidades, se observa que una vez aplicado el Programa Oportunidades los hogares en pobreza alimentaria disminuyeron apenas 2.09 por ciento; las familias en pobreza de capacidades se redujeron 1.27 por ciento y los hogares en pobreza patrimonial sólo disminuyeron 0.46 por ciento en el periodo de 2002 a 2006. Este magro impacto del Programa en los tres tipos de pobreza, así como el hecho de que la mayor reducción en virtud a Oportunidades sea en pobreza alimentaria, denota todavía el carácter asistencialista del Programa, aunado esto al hecho de que la incidencia en el año 2006 todavía era relativamente alta: pobreza alimentaria, 12.76 por ciento; pobreza de capacidades, 18.48 por ciento; pobreza de patrimonio, 38.36 por ciento.

La [figura 2](#) (sexta y séptima columnas) muestra los porcentajes de los hogares en pobreza, por tipo y año, cuando se hace la microsimulación de una transferencia que sigue estando focalizada, pero que en lugar de dosificar los apoyos<sup>17</sup> otorga el monto máximo a todos los hogares identificados como pobres montos que el propio Programa Oportunidades define,<sup>18</sup> independientemente del tamaño y composición, siempre que los hogares comprueben que el apoyo monetario se utiliza en los componentes que interesan al Programa, lo que supondría también que se superan los problemas de focalización.

De haberse aplicado la transferencia del monto máximo, los hogares en pobreza alimentaria se hubieran reducido 37.6 por ciento; en pobreza de capacidades, 34.9 por ciento y en pobreza patrimonial, 22.3 por ciento de 2002 a 2006, por lo que esta modalidad de intervención podría haber puesto al país en la senda de la principal meta del milenio<sup>19</sup> desde principios del siglo XXI. En otras palabras, el Programa Oportunidades hubiera superado el carácter asistencialista, de haberse otorgado el monto máximo a todo hogar en condición de pobreza<sup>20</sup> en el periodo de 2002 a 2006, pues en virtud de ello los hogares en pobreza alimentaria hubieran disminuido en 8.8 por ciento; los hogares en pobreza de capacidades, 10.9 por ciento.<sup>21</sup> Y la pobreza total o patrimonial se habría reducido en 7.15 por ciento. Por lo tanto, con esta modalidad de

<sup>17</sup> Como actualmente se hace la transferencia del apoyo monetario a los hogares en pobreza.

<sup>18</sup> En el año 2002 el monto máximo mensual era 1 550.00 pesos –igual a 1.29 SMM–, lo que en términos per cápita significaban 378.05 pesos, esto es, 12.60 pesos diarios; mientras que en 2006 el monto máximo ascendió a 1 855.00 pesos (1.31 SMM) y equivalía a 475.64 pesos al mes por persona, es decir, 15.85 pesos diarios. En 2008, el monto máximo mensual que se podía transferir a una familia era de 2 220.00 pesos (1.46 SMM), equivalentes a 569.23 pesos per cápita, esto es, 18.97 pesos diarios. En 2010 el monto máximo fue de 2 440.00 pesos (2.03 SMM), equivalentes a 610 pesos per cápita, es decir, 20.33 pesos diarios. Véanse las cifras históricas y las reglas de operación del Programa Oportunidades en [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx).

<sup>19</sup> Las ocho metas del milenio son: 1) la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; 2) el acceso universal a la educación primaria; 3) la promoción de la igualdad de géneros; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) la mejoría de la salud materna; 6) el Combate contra el VIH, sida y otras enfermedades; 7) asegurar la sostenibilidad medioambiental; 8) desarrollar asociaciones globales. Véase [http://www.onu.org.mx/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_del\\_milenio.html](http://www.onu.org.mx/objetivos_de_desarrollo_del_milenio.html)

<sup>20</sup> Claro está que todo eso bajo el supuesto de que la transferencia del monto máximo se hace de manera eficaz y eficiente, lo que implicaría que se minimizan los errores de inclusión y exclusión en el ejercicio de focalización de política, los cuales actualmente resultan bastante elevados de acuerdo con Bracamontes y Camberos (2012) y Damián (2007).

<sup>21</sup> Eso significa que el Programa no sólo habría tenido un impacto significativo en la reducción de los hogares en pobreza alimentaria –superando el carácter asistencial–, sino que también podría haber tenido un impacto muy importante en el desarrollo de las capacidades básicas de las personas en los hogares pobres, lo cual es el objetivo primordial del Programa.

intervención, sólo 24.3 por ciento de los hogares mexicanos estaría en pobreza de patrimonio en el año 2006, en pobreza de capacidades, sólo 6.21 por ciento, y la pobreza alimentaria apenas hubiera alcanzado a 2.6 por ciento de los hogares en México.

Las estimaciones del CONEVAL (véase la [figura 2](#), novena columna) muestran también una reducción en el porcentaje de los hogares en pobreza durante el periodo 2002-2006.<sup>22</sup> De los hogares que vivían en pobreza alimentaria, 32.1 por ciento dejaron de estar en tal condición en 2006. El porcentaje de hogares en pobreza de capacidades se redujo 24.8 por ciento, mientras que 16.3 por ciento de los hogares en pobreza patrimonial superaron este tipo de pobreza en 2006; sin embargo, al comparar la variación porcentual con la situación sin Oportunidades, se puede ver que los hogares en pobreza alimentaria disminuyen sólo 3.26 por ciento; en pobreza de capacidades, 0.79 por ciento y los hogares en pobreza patrimonial, 1.14 por ciento entre 2002 y 2006. Este exiguuo impacto deja entrever también el carácter asistencial del Programa, ya que la mayor reducción se aprecia en el porcentaje de familias que padecen pobreza alimentaria, aunado esto a un modesto impacto en la reducción de los hogares que viven en pobreza de capacidades, lo que pone en entredicho el principal atributo que se adjudica al Programa: el desarrollo de capacidades básicas de las personas en los hogares pobres.

#### LA INCIDENCIA SEGÚN EL TIPO DE POBREZA DE 2006 A 2008

La recesión económica global lanzó a millones de personas al desempleo (ILO 2009; INEGI 2009), despojándolos de su fuente de ingresos, lo que en el mundo y en México significó un mayor riesgo de empobrecimiento, aunque otra de las causas fue el incremento del precio de los alimentos (Valero, 2009); por ello, a partir del año 2008, para contrarrestar los efectos de la crisis, Oportunidades incluyó también el componente Vivir Mejor.<sup>23</sup> De no haberse aplicado Oportunidades, la [figura 3](#) (segunda y tercera columnas) muestra lo que hubiera sido el incremento de los porcentajes de los hogares pobres en México, cualquiera que fuera el tipo de pobreza de 2006 a 2008. Los hogares en pobreza alimentaria habrían incrementado 25.1 por ciento; los que hubieran padecido pobreza de capacidades se habrían elevado 19.7 por ciento, y las familias en pobreza patrimonial se hubieran incrementado 9.5 por ciento durante el periodo de 2006 a 2008.

La [Figura 3](#) (cuarta y quinta columnas) también permite ver el incremento de los porcentajes de los hogares según su tipo de pobreza una vez que se aplica Oportunidades en el periodo de 2006 a 2008 –aun con el componente Vivir Mejor–. Los hogares en pobreza alimentaria se incrementaron 22.3 por ciento; las familias en pobreza de capacidades aumentaron 19.3 por ciento; y los hogares en condición de pobreza patrimonial incrementaron 9.3 por ciento en 2008.

---

<sup>22</sup> El primer quinquenio del siglo comprendió una etapa de estabilidad económica con modesto crecimiento, en la cual el PIB creció a una tasa de 1.88 por ciento anual, y la inflación anual se mantuvo debajo de cinco puntos porcentuales, tendencia que se acompañó de una disminución moderada de la pobreza (CONEVAL 2010, 12, Cuadro 1.1).

<sup>23</sup> Las reglas de operación inicialmente definían sólo tres componentes: nutrición, salud y educación, pero en 2006 se incorpora el apoyo por adulto mayor en el hogar beneficiado. En 2007 se incorpora el componente energético; y en 2008, Vivir Mejor, que comprende dos transferencias más: un apoyo monetario por el alza de precios de los alimentos y otro si las familias beneficiarias tienen hijos de cero a nueve años (SEDESOL 2009).

Figura 3. Índices de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial FGT (0) en México, de 2006 a 2008

Tipo de pobreza	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con monto máximo <sup>4</sup>		CONEVAL <sup>5</sup>	
Año	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Alimentaria <sup>1</sup>	133.63	17.05	12.76	15.61	2.69	5.42	10.60	14.30
	[0.003]	[0.004]	[0.004]	[0.004]	[0.001]	[0.002]	[0.004]	[0.008]
De capacidades <sup>2</sup>	19.35	23.16	18.48	22.05	6.21	9.52	16.10	20.10
	[0.004]	[0.005]	[0.004]	[0.005]	[0.002]	[0.003]	[0.006]	[0.009]
Patrimonial <sup>3</sup>	38.69	42.37	38.36	41.95	24.30	27.38	35.50	40.20
	[0.005]	[0.006]	[0.005]	[0.006]	[0.004]	[0.005]	[0.006]	[0.012]
*Variación porcentual en el periodo de 2006 a 2008:								
Alimentaria		25.1		22.3		101.5		34.9
De capacidades		19.7		19.3		53.3		24.8
Patrimonial		9.5		9.3		12.7		13.2
*Variación respecto de la situación sin Oportunidades:								
			Con Oportunidades		Con monto máximo		CONEVAL	
Alimentaria				-2.73		76.4		9.9
De capacidades				-0.34		33.7		5.2
Patrimonial				-0.17		3.2		3.7

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH (2006 Y 2008), que incorporan la conciliación demográfica realizada por el INEGI y el CONAPO. La conciliación demográfica comprende sólo a la ENIGH 2006, ya que todavía no se contaba con la conciliación demográfica para las ENIGH 2008 y 2010, misma que se hace en 2013.

Nota 2. La cifra que aparece entre corchetes es el dato del error estándar.

<sup>1</sup> La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al indispensable para satisfacer las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL (1993).

<sup>2</sup> Se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>3</sup> Se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

<sup>4</sup> Según el Programa Oportunidades, en el año 2006 el monto máximo mensual que se podía asignar a una familia era 1 855.00 pesos (1.31 SMM), es decir 475.64 pesos mensuales por persona; mientras que en 2008 este monto era de 2 220.00 pesos (1.46 SMM), lo que significaba 569.23 pesos al mes por persona.

<sup>5</sup> Datos tomados de las estimaciones hechas por el CONEVAL (2006 y 2008).

Fuente: cálculos propios con base en la metodología del CTMP, en el método de líneas de pobreza, en la técnica de microsimulación estática y en las ENIGH (INEGI 2006, 2008).

#### EL IMPACTO DE OPORTUNIDADES Y EL EFECTO DE LA POLÍTICA DE MONTO MÁXIMO

Pese al aumento observado en el porcentaje de los hogares según el tipo de pobreza (22.3, 19.3 y 9.3 por ciento), en el contexto de la recesión internacional, y a pesar del aumento de los precios de los alimentos, Oportunidades logró amortiguar marginalmente la incidencia en los tres tipos de pobreza. Así, al comparar la situación del Programa con la situación sin él, se observa que la aplicación de Oportunidades, si no contrarrestó el incremento de los niveles de pobreza, al menos evitó que la proporción de los hogares mexicanos en pobreza alimentaria se incrementara 2.73 por ciento. También impidió que las familias en pobreza de capacidades aumentaran 0.34 por ciento, y que los hogares en pobreza de patrimonio se incrementaran 0.17 por ciento de 2006 a 2008.

Es evidente que durante el periodo 2006-2008, pese al adverso contexto de crisis global, aunque marginal, todavía persiste un reducido impacto del Programa Oportunidades, lo cual denota aún más el carácter asistencial que presentaba ya en los años previos, y deja entrever de nuevo la duda en cuanto al principal atributo que se adjudica al Programa: el desarrollo de capacidades básicas de las personas en los hogares pobres para que por sí mismas puedan insertarse en la vida productiva y social.

En el caso de que el Programa Oportunidades se hubiera aplicado de manera focalizada, transfiriendo el monto máximo a todos los hogares identificados como pobres ([figura 3](#), sexta y séptima columnas), los tres tipos de pobreza habrían presentado un inevitable incremento en el contexto de la recesión económica global y debido al incremento del costo de los alimentos, pero los niveles de pobreza hubieran sido mucho más bajos que los que en realidad se presentan. Esta microsimulación indica que sólo 5.4 por ciento de los hogares mexicanos viviría en pobreza alimentaria, 9.5 por ciento estaría en pobreza de capacidades y 27.4 por ciento en pobreza patrimonial con esta modalidad de intervención durante 2008 en ese importante programa de política social.

Las estimaciones del CONEVAL (véase la [figura 3](#), novena columna) también reflejan el incremento de los porcentajes de los hogares por tipo de pobreza en el país de 2006 a 2008.<sup>24</sup> Los hogares en pobreza alimentaria se incrementaron 34.9 por ciento, aumentaron 24.8 por ciento los que estaban en pobreza de capacidades, y los hogares en pobreza patrimonial se elevaron 13.2 por ciento en 2008. Pero, al comparar la variación porcentual con la situación sin Oportunidades, se ve que con las estimaciones oficiales, y pese a las transferencias del Programa Oportunidades, se incrementaron los tres tipos de pobreza: los hogares en pobreza alimentaria aumentaron 9.9 por ciento, los hogares en pobreza de capacidades, 5.2 por ciento, y las familias en pobreza patrimonial, 3.7 por ciento durante el periodo 2006-2008.

#### LA INCIDENCIA SEGÚN EL TIPO DE POBREZA DE 2008 A 2010

De no haberse aplicado Oportunidades, lo primero que muestra la [figura 4](#) (segunda y tercera columnas) es que los porcentajes de cualquiera que sea el tipo de pobreza se habrían ampliado durante el periodo 2008-2010. Los hogares en pobreza alimentaria habrían aumentado 10.2 por ciento, las familias en pobreza de capacidades podrían haberse elevado 10.4 por ciento, y los hogares en pobreza de patrimonio se habrían extendido 10.8 por ciento durante el periodo 2008-2010.

La [figura 4](#) (quinta y sexta columnas) muestra que el aumento de las transferencias monetarias del programa, en virtud del componente Vivir Mejor, tampoco pudo evitar que se incrementaran los porcentajes de los hogares según el tipo de pobreza en el periodo 2008-2010. Los hogares que padecían pobreza alimentaria se incrementaron 11.3 por ciento, los que vivían en pobreza de capacidades tuvieron un aumento de 10.0 por ciento, y las familias en pobreza de patrimonio se elevaron 10.7 por ciento en el periodo 2008-2010.

---

<sup>24</sup> Durante el periodo 2005-2008 la etapa crecimiento moderado con baja inflación es interrumpida por el incremento de los precios de los alimentos, la elevación de los precios internacionales del petróleo y el inicio de la crisis económica mundial, por lo que la actividad económica se contrajo más de seis por ciento, aunque la inflación anual se mantuvo debajo de cuatro puntos porcentuales en 2009 (CONEVAL, 2010: 12, Cuadro 1.1), lo que sin duda explica la tendencia creciente de los niveles de pobreza en el segundo quinquenio de la década en el país.

Figura 4. Índices de pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial FGT (0) en México, de 2008 a 2010

Tipo de pobreza	Sin Oportunidades		Con Oportunidades		Con monto máximo <sup>4</sup>		CONEVAL <sup>5</sup>	
Año	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Alimentaria <sup>1</sup>	17.05	18.79	15.61	17.38	5.42	9.82	14.30	14.80
	[0.004]	[0.003]	[0.004]	[0.003]	[0.002]	[0.003]	[0.008]	[0.004]
De capacidades <sup>2</sup>	23.16	25.56	22.05	24.25	9.52	14.48	20.10	21.30
	[0.005]	[0.004]	[0.005]	[0.004]	[0.003]	[0.003]	[0.009]	[0.005]
Patrimonial <sup>3</sup>	42.37	46.94	41.95	46.45	27.38	32.30	40.20	43.70
	[0.006]	[0.004]	[0.006]	[0.004]	[0.005]	[0.004]	[0.012]	[0.006]
*Variación porcentual en el periodo de 2008 a 2010:								
Alimentaria		10.2		11.3		81.2		3.5
De capacidades		10.4		10.0		52.1		6.0
Patrimonial		10.8		10.7		18.0		8.7
*Variación respecto de la situación sin Oportunidades:								
			Con Oportunidades		Con monto máximo		CONEVAL	
Alimentaria				1.11		70.94		-6.74
De capacidades				-0.41		41.69		-4.41
Patrimonial				-0.04		7.17		-2.08

Nota 1. Las estimaciones se hacen con las nuevas bases de datos de la ENIGH 2008 Y 201, que todavía no incorporan la conciliación demográfica respecto al Censo General de Población y Vivienda 2010.

Nota 2. La cifra que aparece entre corchetes es el dato del error estándar.

<sup>1</sup> La pobreza alimentaria se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al indispensable para satisfacer las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL.

<sup>2</sup> Se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>3</sup> Se refiere a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

<sup>4</sup> Según el Programa Oportunidades, en el año 2008 el monto máximo mensual por familia era de 2 220.00 pesos (1.46 SMM), lo que significaba 569.23 pesos al mes por persona; mientras que en 2010 este monto era de 2 440.00 pesos (2.03 SMM), lo que significaba 610 pesos al mes por persona.

<sup>5</sup> Datos tomados de las estimaciones hechas por el CONEVAL (2008 y 2010).

Fuente: cálculos propios con base en la metodología del CTMP, en el método de líneas de pobreza, en la técnica de microsimulación estática y en las ENIGH (INEGI 2008, 2010).

#### EL IMPACTO DE OPORTUNIDADES Y EL EFECTO DE LA POLÍTICA DE MONTO MÁXIMO

Por lo tanto, ante los efectos de la crisis financiera internacional y del alza de los precios de los alimentos, el Programa Oportunidades prácticamente no ayudó a contrarrestar el incremento de los niveles de pobreza en el país, ya que al comparar los cambios con la situación sin Oportunidades se observa que la reducción del porcentaje de los hogares en pobreza patrimonial (0.04 por ciento) y de capacidades (0.41 por ciento), prácticamente fue insignificante, mientras que los hogares en pobreza alimentaria aumentaron 1.11 por ciento, a pesar del conjunto de la política social y de la implementación del Programa Oportunidades, por lo que en el periodo 2008-2010 se regresó a los niveles de pobreza que había a inicios del siglo XXI en el país, más de la mitad de la población en condiciones de pobreza.

En relación con la transferencia del monto máximo a todo hogar identificado en condición de pobreza, la incidencia seguiría incrementando en el contexto de crisis. En realidad, los porcentajes de pobreza serían mucho menores a los observados en el país actualmente: la pobreza de patrimonio alcanzaría

sólo 32.3 por ciento de los hogares mexicanos; la pobreza de capacidades estaría sólo en 14.48 por ciento, y padecerían pobreza alimentaria 9.8 por ciento de los hogares en el país; esto es, 14 puntos porcentuales menos en la pobreza patrimonial durante 2010, 10 puntos porcentuales menos en la pobreza de capacidades, y 9 puntos porcentuales menos en relación con la incidencia de hogares en pobreza alimentaria.

Por otra parte, las estimaciones del CONEVAL muestran que los tres tipos de pobreza se redujeron en el periodo 2008-2010, aunque es importante señalar que no se alcanzaron a revertir los incrementos experimentados en el periodo 2006-2008, cuando los hogares en pobreza alimentaria se incrementaron 9.9 por ciento, los hogares en pobreza de patrimonio lo hicieron 5.2 por ciento y la cantidad de familias en condición de pobreza alimentaria incrementó 3.7 por ciento.

En resumen, en los periodos 2002-2006 y 2006-2008 los resultados muestran que Oportunidades ejerció un menor impacto en la pobreza de patrimonio, lo que es congruente con los objetivos del Programa de atender preferentemente las necesidades de alimentación, salud y educación para auspiciar el desarrollo de las capacidades básicas de los individuos en pobreza, aunque también se denota un carácter asistencialista del Programa, en virtud del mayor impacto en la reducción de la incidencia de los hogares en pobreza alimentaria, es decir, en cuanto a la necesidad específica, concreta y única de satisfacer los requerimientos nutricionales de las personas para su reproducción biológica y social.

En el periodo 2008-2010 el impacto de Oportunidades prácticamente se pulveriza, ya que el Programa sólo coadyuva a que la incidencia de los hogares en pobreza patrimonial se reduzca 0.04 por ciento y los hogares en pobreza de capacidades 0.41 por ciento; mientras que la cantidad de los hogares que padecían pobreza alimentaria incrementó 1.11 por ciento, a pesar de todos los programas de política social implementados en el país, incluido Oportunidades, por lo que el carácter “asistencial” previamente observado del Programa Oportunidades se nulifica durante el periodo 2008-2010.

Estos resultados coinciden con los hallazgos de un estudio sobre Brasil (Bourguignon, Ferrerira y Leite 2003), en el que se evalúa el efecto de las transferencias de efectivo a los pobres mediante el Programa de Bolsa Escolar, y en el cual se encontró que si bien 60 por ciento de los pobres entre 10 y 15 años se inscribió en la escuela en respuesta al Programa, en realidad esta política social coadyuvó a reducir la incidencia de la pobreza apenas en poco más de un punto porcentual en dicho país.

De igual manera, en otro estudio sobre México (Cortés, Bánegas y Solís 2007) se muestra que las transferencias de Oportunidades reducen la incidencia de pobreza en los años 2002, 2004 y 2005, pero su impacto en el país ha sido del orden del uno por ciento en pobreza alimentaria, 8 décimas de punto porcentual en la pobreza de capacidades y 5 décimas de punto porcentual en la pobreza de patrimonio. Los efectos sobre la pobreza rural están más marcados, alcanzando cifras entre 2.1 y 2.8 puntos porcentuales en la pobreza alimentaria, de 1.6 a 2.4 puntos porcentuales para la pobreza de capacidades y poco más de un punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Resultados similares se constataron en las diferentes regiones del país durante el periodo 2002-2006 (Bracamontes y Camberos 2011). No obstante, esto no debe llevar a soslayar y subestimar los importantes logros reportados en las evaluaciones de metas, auspiciadas por el CONEVAL, a saber: 1) mejoras en el nivel de consumo de alimentos de los participantes, reflejado en mayor peso y mayor estatura de los menores; 2) incremento de la matrícula escolar de los niños, particularmente la tasa de matrícula de las niñas, lo que reduce la brecha de género en el acceso a la educación y también disminuye la tasa de empleo infantil; 3) mejor desempeño educativo de los niños becarios a raíz de Oportunidades, etcétera. Y es que las evaluaciones de metas y de impacto, más que ser excluyentes, resultan complementarias en la tarea de perfeccionar los mecanismos para la selección de beneficiarios, así como para el logro de mayores eficacia y eficiencia en la implementación de los diferentes programas de política social.

Aunado a ello, es importante enfatizar la relevancia del impacto que pudiera tener el programa Oportunidades en la modalidad que transfiere el monto máximo al universo de hogares pobres. Aun en el contexto de crisis financiera global, esta política sería más efectiva que la transferencia focalizada y dosificada, otorgada actualmente por el Programa, ya que hubiera coadyuvado a que, en el país, el porcentaje de las familias en pobreza de patrimonio se mantuviera en 32.30 por ciento, el de las familias en pobreza de capacidades se quedara en 14.48 por ciento, y la pobreza alimentaria alcanzaría sólo 9.82 por ciento de las familias mexicanas. De esta forma el país se insertaría en el camino hacia la principal meta del milenio:<sup>25</sup> la erradicación de la pobreza y del hambre en 2015, aunque implicaría un significativo incremento de los recursos asignados<sup>26</sup> al Programa Oportunidades.

## REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA

La situación de pobreza se define por la carencia de ingresos. Se mide con el método de líneas de pobreza, y mediante la técnica de microsimulación estática se estima el impacto que tienen las transferencias monetarias del Programa Oportunidades en los niveles de pobreza en México. En el periodo 2002-2006, Oportunidades coadyuvó a reducir la incidencia en los tres tipos de pobreza, y las transferencias monetarias posibilitaron que los hogares mexicanos que vivían en pobreza alimentaria se redujeran 2.09 por ciento, las familias en pobreza de capacidades disminuyeran 1.27 por ciento y el número de hogares en pobreza de patrimonio decreciera 0.46 por ciento.

De 2006 a 2008, Oportunidades no contrarrestó el incremento de los niveles en los tres tipos de pobreza durante el marco de la crisis financiera global ni el alza de precios de los alimentos; sin embargo, el Programa sí evitó que la proporción de los hogares mexicanos que vivían en pobreza alimentaria se incrementara 2.76 por ciento, que el número de las familias en pobreza de capacidades aumentara 0.37 por ciento y que la proporción de hogares en pobreza de patrimonio creciera 0.15 por ciento.

Durante el periodo 2008-2010, los hogares que vivían en pobreza alimentaria incrementaron (11.3 por ciento), los que estaban en pobreza de capacidades aumentaron (10.0 por ciento), y los hogares en pobreza patrimonial crecieron (10.7 por ciento); esto es, las transferencias del Programa Oportunidades no pudieron contrarrestar que los hogares en pobreza alimentaria aumentaran 1.11 por ciento, aunque evitó que los hogares en pobreza de capacidades crecieran 0.41 por ciento y que las familias en pobreza patrimonial aumentaran 0.04 por ciento.

La evidencia empírica muestra un modesto impacto de Oportunidades en la reducción de la pobreza en los periodos 2002-2006 y 2006-2008, aunque se hace patente el carácter asistencialista<sup>27</sup> del Programa y se pone en entredicho su principal atributo: potenciar las capacidades de las personas para que por su esfuerzo puedan salir adelante, insertándose en la vida social y productiva; mientras que el impacto del Programa prácticamente se ve pulverizado en el contexto de la crisis financiera mundial de 2008 a 2010. Por lo tanto, pese a ser el programa eje de la política social, éste no está coadyuvando a combatir significativamente los

---

<sup>25</sup> Nótese que antes de la crisis, atendiendo a esta modalidad de intervención en el año 2006, la pobreza alimentaria hubiera alcanzado sólo 2.6 por ciento de los hogares mexicanos, 6.2 por ciento de los hogares estaría en pobreza de capacidades, y 24.3 por ciento de los hogares padecería pobreza patrimonial en el país.

<sup>26</sup> Se requería 2.05 por ciento del PIB para el combate contra la pobreza, y sólo se transfirió 0.40 por ciento al Programa Oportunidades en 2006 (Bracamontes y Camberos 2011); mientras que en el contexto de crisis, durante 2008 ya se requería 3.13 por ciento del PIB (Huesca 2010).

<sup>27</sup> Como se advierte en el apartado introductorio, entre las principales fortalezas de Oportunidades se destaca la *corresponsabilidad*, ya que se involucra activamente a la familia en la perspectiva de superar el paternalismo y el asistencialismo (SEDESOL 2003).

niveles de pobreza en el país, ni se ha superado el asistencialismo en materia de política social, lo que lleva a rechazar la hipótesis de trabajo diseñada en el presente estudio.

Estos resultados denotan no sólo la vulnerabilidad de los avances en la lucha contra la pobreza ante los choques externos; también reflejan el imperativo de que la política social se “acompañe” de una política económica generadora de crecimiento económico y empleos formales bien remunerados. Sólo de este modo las personas, una vez que desarrollen sus capacidades básicas, podrán efectivamente insertarse en el mercado laboral y lograr un ingreso que en el mediano plazo les permita romper con la dependencia respecto de las transferencias gubernamentales por la vía de la política social y, a su vez, podrán superar las condiciones de pobreza económica.

Los hallazgos a los que conduce el estudio dan lugar a las siguientes recomendaciones:

1. El Programa Oportunidades debe acentuar su implementación, pues el concepto y la visión que subyace en sus acciones es correcta a la hora de afrontar el complejo problema de la pobreza: el desarrollo de las capacidades básicas es fundamental para que los individuos asuman un papel activo en la búsqueda de su propio bienestar.
2. En la perspectiva de un mayor impacto y también para superar el carácter asistencial de la política social, se pueden explorar nuevas formas de intervención. Una de ellas podría ser la política social focalizada de monto máximo cuyo impacto, como se ha visto, sería indiscutible. El problema sería su financiamiento, que significaría una proporción de recursos por el orden de 2.05 por ciento del PIB nacional, muy superior a 0.40 por ciento que se asignó al Programa Oportunidades en 2006 (Bracamontes y Camberos 2011), y sería de 3.13 por ciento, de acuerdo con Huesca (2010), en el marco de la crisis.
3. Por último, la superación de la pobreza no depende sólo del esfuerzo familiar o individual; por ello, el desarrollo de las capacidades requiere un entorno económico favorable que permita a las personas incorporarse a un empleo para la obtención de un ingreso que, a su vez, las lleve a superar la situación de pobreza económica, haciéndolas cada vez menos dependientes respecto de las transferencias monetarias de los diversos programas sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Araar, Abdelkrim y Jean-Yves Duclos. 2006. DAD: A Software for Poverty and Distributive Analysis. PMMA Working Paper no. 2006-10. SSRN. <http://ssrn.com/abstract=905577> (25 de octubre de 2012).
- Banco Mundial. 2004. La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno. México.
- Bourguignon, François. 2003. From Income to Endowments: The Difficult Task of Expanding the Income Poverty Paradigm. Working paper 2003-03. París: Centre National de la Recherche Scientifique, Département et Laboratoire de Economie Théorique et Appliquée (delta)-World Bank.
- Bourguignon, François y Amedeo Spadaro. 2006. Microsimulation as a Tool for Evaluating Redistribution Policies. Working paper no. 20. París: ecineq, Society for Study of Economic Inequality.



- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Phillippe Leite. 2003. Conditional Cash Transfers, Schooling and Child Labor. Micro-Simulating Brasil's Bolsa Escola Program. *The World Bank Economic Review* (2): 229-254.
- Bracamontes N., Joaquín y Mario Camberos C. 2011. La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del Programa Oportunidades en el periodo 2002-2006. *Papeles de Población* (67): 135-175. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- \_\_\_\_\_. 2012. *Las transferencias monetarias de Oportunidades. Su impacto en la pobreza de México*. México: AM Editores, CIAD y CLAVE.
- \_\_\_\_\_ y Luis Huesca R. 2011. *El Programa Oportunidades y el ejercicio de focalización en México*. Saarbrücken: Editorial Académica Española (EAE).
- Cogneau D., Michael Grimm y Sophie Robillard. 2003. Evaluating Poverty Reduction Policies. The Contribution of Micro-Simulation Techniques. En *New International Poverty Reduction Strategies*, editado por J-P Cling, M. Razafindrakato y F. Roubaud. Londres: Routledge Books.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social-CONEVAL. 2006. Nota Técnica sobre la Aplicación de la Metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005. <http://www.coneval.gob.mx> (20 de octubre de 2008).
- Cortés, Fernando, Israel Bánegas y Patricio Solís. 2007. Pobres con Oportunidades: México 2002-2005. *Estudios Sociológicos* (XXV: 1): 3-40.
- COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). 1983. *Macroeconomía de las necesidades esenciales*. México: Siglo XXI
- CTMP (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza). 2002. *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*. Documentos de Investigación, 56-71. SEDESOL.
- Damián, Araceli. 2007. Los retos en materia social en México a inicios del siglo XXI. En *El futuro de México al 2020*, coordinado por José Luis Calva, 315-345. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas y Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2010. Pobreza, bienestar y derechos socioeconómicos. En *Concepciones contemporáneas de la pobreza*, editado por Verónica Villarespe, 75-91. México: UNAM.
- DOF (*Diario oficial de la Federación*). 2010. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, anexo 19, pp.103 y 104
- \_\_\_\_\_. 2006a. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, anexo 18, pp.66

- \_\_\_\_\_. 2006b. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, anexo 17, pp.106 y 107
- \_\_\_\_\_. 2002. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, anexo 14, pp.107
- Foster, James, Joel Greer y Erick Thorbecke. 1984. A Class of Descomposable Poverty Measures. *Econometrica* (3): 761-766.
- Huesca R., Luis. 2010. Análisis del Programa Oportunidades en México: impacto en la distribución de una aplicación universal por tipos de pobreza. En *Las perspectivas del universalismo en México. Programas frente a la pobreza*, coordinado por Enrique Valencia, 195-207. Guadalajara: Cátedra Konrad Adenauer Stiftung.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2002. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. México.
- \_\_\_\_\_. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2006. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. México.
- \_\_\_\_\_. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2008. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. México.
- \_\_\_\_\_. (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2010. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. México.
- INEGI-CEPAL (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Comisión Económica para América Latina). 1993. Magnitud y evolución de la pobreza en México: 1984-1992. Aguascalientes: ONU-CEPAL-INEGI.
- Jantty, Markus y Sheldon Danziger. 2000. Income Poverty in Advanced Countries. En *Handbook of Income Distribution*. Compilado por Anthony Atkinson y François Bourguignon, 309-379. Elsevier Science.
- Kanbur, Ravi. 2002. Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development. Economist's Perspective. Working paper 2002-09, Cornell University. <http://aem.cornell.edu/research/wp.htm#wp2002> (15 de noviembre de 2009).
- Kanbur, Ravi y Lyn Squire. 2001. The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions. En *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, editado por Gerald Meier y Joseph Stiglitz, 183-226. Washington, Oxford University Press.
- Miranda C., Jorge. 2009. *Política social y asistencialismo*. <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1085961.htm> (16 de marzo de 2013).

Ruggeri, Caterina, Saith Ruhi y Frances Stewart. 2003. Does It Matter that We Do Not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. Working paper 107, mayo. Oxford: Queen Elizabeth House. <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps107.pdf> (15 de enero de 2010).

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2003. Programa Institucional Oportunidades 2002-2006. México: Primera edición.

Sen, Amartya. 1976. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica* (44): 219-232.

Zhan Qi. 2003. DAD An Innovative Tool for Income Distribution Analysis. *Journal of Economic Inequality* 1 (3): 281-284.

#### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

Atkinson, Tony, François Bourguignon, Cathal O'Donogui, Holly Sutherland y Francesca Utili. 2002. Microsimulation of Social Policy in the European Union: Case Study of a European Minimum Pension. *Economica* (69): 229-243.

Bautista, Sergio. 2004. Evaluación del efecto de Oportunidades sobre la utilización de los servicios de salud en el medio rural. Documentos de Investigación, 91-66. SEDESOL.

Boltvinik, Julio. 2004. Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades. En *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*, editado por Julio Boltvinik y Aracely Damián, 315-347. México: Siglo XXI Editores y Gobierno de Tamaulipas.

Camberos Castro, Mario, Luis Huesca y María Antonieta Genesta. 1996. Pobreza regional en Sonora: tendencias recientes, recursos necesarios para combatirla y perspectivas para el año 2000. *Investigación Económica* (215): 163-200.

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2010. La pobreza por ingresos en México, octubre, México, D. F.

Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart. 2003. Subsidios alimentarios y dos errores de focalización. *Comercio Exterior* (6): 563-573.

Hernández, Gonzalo y Lilia Marcela del Razo Martínez. 2004. Lo que dicen los pobres: evaluación del impacto de los programas sociales sobre la percepción de los beneficiarios. Documentos de Investigación (14):1-46. SEDESOL.

- ILO (International Labor Organization). 2009. World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond. Génova: International Institute for Labour Studies. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/publication/wcms\\_11838pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_11838pdf) [Recuperado el 20 de septiembre de 2010].
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2009. Encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE). México.
- Parker, Susan. 2003. *Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior*. Documentos de Investigación, 61-56. SEDESOL.
- Pérez, Rafael, Guilherme Issamu Hirata y Fábio Veras Soares. 2010. El programa Tekoporã de transferencias monetarias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiarios. *Revista de la CEPAL* (100): 209-221.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2009. *El Programa Oportunidades. Reglas de Operación*. [www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx), consultado el 4 de septiembre de 2010.
- Sen, Amartya. 2003. La economía política de la focalización. *Comercio Exterior* (53): 555-562.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. *El precio de la desigualdad*, Madrid: Taurus.
- Valero G. Jorge. 2009. Los efectos del incremento en los precios de los alimentos sobre la pobreza en México. V Coloquio Organización Industrial y Regulación: El sector alimentario en México: evolución reciente presente y perspectivas. UANL, Monterrey. N. L., 5 y 6 de marzo.

# IMPACTO DEL SUBSIDIO A LA TARIFA ELÉCTRICA SOBRE LA EXTRACCIÓN DE AGUA PARA USO AGRÍCOLA EN EL MUNICIPIO DE HERMOSILLO, SONORA

Cecilia Ramírez Figueroa<sup>1</sup>  
Alejandro Salazar Adams<sup>2</sup>  
José Luis Moreno Vázquez<sup>3</sup>  
América N. Lutz Ley<sup>4</sup>

De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua, en México existen 653 acuíferos. En 1975 treinta y cinco de éstos estaban sobreexplotados (es decir, se extraía más agua de la que se recargaba). En el año 2002 eran más de cien los acuíferos en condiciones de sobreexplotación (Jiménez y Marín 2004) y en 2009 ya eran 123, muchos de ellos ubicados en las zonas áridas del norte del país. Estos acuíferos tienen en conjunto un déficit de 5 490 millones de metros cúbicos (Mm<sup>3</sup>), un promedio de 44.6 Mm<sup>3</sup> por acuífero (Moreno et al. 2010). Dos de estos acuíferos se encuentran en el municipio de Hermosillo: el acuífero de la Costa de Hermosillo y el acuífero Mesa del Seri-La Victoria. Estos acuíferos abastecen la ciudad de Hermosillo, que cuenta con una población de más de setecientos mil habitantes y una superficie de riego de alrededor de sesenta y cinco mil hectáreas. La ciudad de Hermosillo se ha visto constantemente restringida en su abasto de agua debido, por un lado, al manejo ineficiente del organismo de agua potable y, por el otro lado, debido al deterioro de las fuentes de agua de la ciudad. En 2013 se inauguró el Acueducto Independencia, que tiene la capacidad de transportar 75 Mm<sup>3</sup> desde la vecina cuenca del río Yaqui, una distancia de 152 Kilómetros (km). La construcción tuvo un costo cercano a los cuatro mil millones de pesos (Lutz y Salazar 2011). Sin embargo, en el municipio, la agricultura consume cada año más de 570 Mm<sup>3</sup>, cantidad que excede la recarga de los acuíferos y que se destina en su gran mayoría a cultivos de bajo valor que no serían rentables si no existieran subsidios que incentivaran su siembra.

Varias investigaciones concuerdan en que uno de los factores que más ha impactado en la sobreexplotación de los acuíferos en México ha sido el subsidio a la tarifa eléctrica para bombeo (Rivero y García 2011). Este subsidio tiene especial impacto en la región noroeste del país, ya que varios de los acuíferos sobreexplotados se encuentran en estas regiones áridas. En 2013, de 106 acuíferos sobreexplotados reportados por CONAGUA, 26 se encontraban en la región noroeste, es decir, que uno de cada cuatro acuíferos sobreexplotados del país se encuentra en esa región. Además, 15 de esos acuíferos tenían problemas de intrusión salina (CONAGUA 2013).

---

<sup>1</sup> Profesora del Tecnológico de Monterrey, Campus Sonora Norte; [figueroa@gmail.com](mailto:figueroa@gmail.com)

<sup>2</sup> Profesor investigador de El Colegio de Sonora; [asalazar@colson.edu.mx](mailto:asalazar@colson.edu.mx)

<sup>3</sup> Profesor investigador de El Colegio de Sonora; [jmoreno@colson.edu.mx](mailto:jmoreno@colson.edu.mx)

<sup>4</sup> Asistente de investigación, University of Arizona; [alutz@email.arizona.edu](mailto:alutz@email.arizona.edu)

El objetivo de este trabajo es investigar el efecto de la política sobre la explotación del agua subterránea en el municipio de Hermosillo y modelar escenarios de extracciones, tomando en consideración los efectos de las políticas de apoyo al campo, principalmente el subsidio a la tarifa eléctrica. A partir de estos escenarios, se propondrán aquí políticas para la disminución de la sobreexplotación del acuífero y se promoverá el manejo integrado y sustentable por el beneficio del uso más adecuado del agua. El estudio busca, además, conocer el comportamiento de la demanda del agua para riego, considerando aumentos del precio (elasticidad) de la electricidad, a través de la formulación de un modelo econométrico que servirá como base para la formulación de escenarios.

Este capítulo está dividido en cinco secciones. En la primera se describe la situación actual de los acuíferos en el municipio de Hermosillo. En la segunda se hace una semblanza de la evolución y características del subsidio a la tarifa eléctrica para bombeo. En la tercera parte se plantea la metodología para estimar el efecto del subsidio en la región y para elaborar los escenarios de extracción y de rentabilidad de cultivos. En la cuarta parte se presentan los resultados de los escenarios y en la última parte se presentan las conclusiones del estudio.

## EL AGUA EN EL MUNICIPIO DE HERMOSILLO

El municipio de Hermosillo se caracteriza por tener un clima semidesértico, con temperaturas que oscilan entre los  $-3^{\circ}$  Celsius (C) como mínima y  $49^{\circ}$  C como máxima; tiene un intervalo de precipitación anual entre los 100 y 500 milímetros (mm), con lluvias escasas que ocurren principalmente en el verano. La tasa de evapotranspiración es de hasta 2 560 mm (CONAGUA 2002). El municipio se encuentra en la parte baja de la cuenca del río Sonora. Sin embargo, la mayoría de su consumo de agua proviene de fuentes subterráneas, ya que el río Sonora tiene un afluente muy reducido e intermitente, que además está altamente explotado en la parte alta de la cuenca. A continuación se presenta una descripción de las principales fuentes de agua subterránea del municipio, que son el acuífero Costa de Hermosillo y el Mesa del Seri-La Victoria.

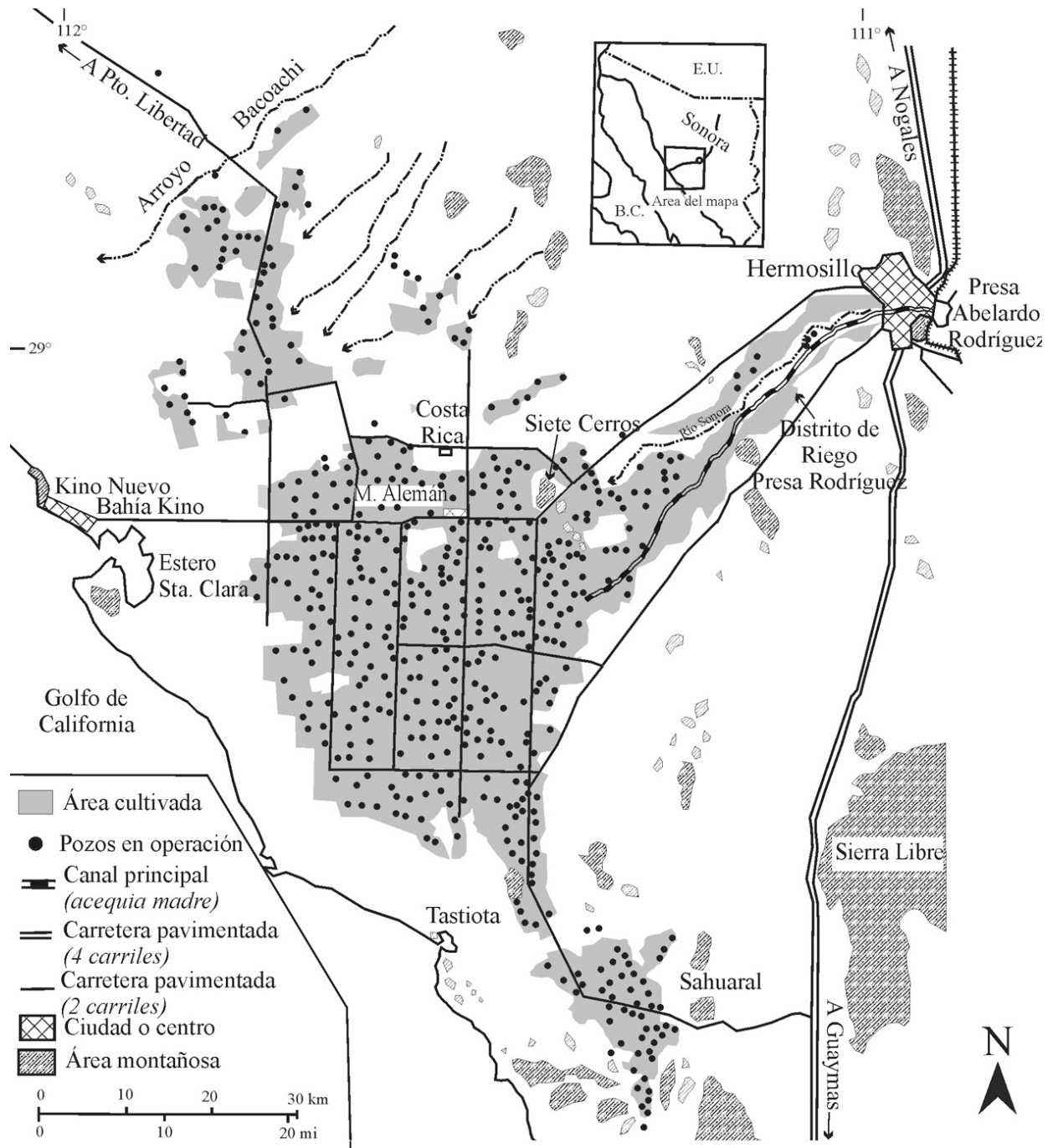
### *El acuífero de la Costa de Hermosillo*

En la Costa de Hermosillo se localiza un acuífero que dio lugar a la creación de uno de los distritos de riego por bombeo desarrollados en el país en la década de 1950. En este acuífero las extracciones ( $486 \text{ Mm}^3$ ) superan con mucho a las recargas ( $250 \text{ Mm}^3$ ). Además, existe un ingreso de agua marina de  $98 \text{ Mm}^3$ , lo cual constituye un problema de contaminación. El proceso de abatimiento de los niveles de bombeo es consecuencia de una explotación de más del doble que su ritmo de recuperación, además del agravante de la intrusión de agua marina (Moreno 2006).

La sobreexplotación del acuífero estuvo desde principios del siglo XX muy ligada a los subsidios a la agricultura. Entre 1926 y 1958 se destinaron al estado de Sonora fuertes sumas de dinero de inversión federal directamente relacionadas con la actividad agrícola: para la ampliación de superficies de cultivo y la instalación de sistemas de riego. También comenzaron a utilizarse motores eléctricos para extraer agua de los pozos profundos y se construyeron grandes obras de infraestructura, tanto hidráulica como de transportación (Hewitt 1982). Ejemplo de ello es la construcción de la presa Abelardo L. Rodríguez entre 1944 y 1948 en la capital del estado (Moreno 2006). Ante la cada vez mayor explotación del acuífero, entre 1951 y 1978 se tomaron medidas que buscaban mejorar la administración del recurso. Una de éstas fue el establecimiento del Distrito Nacional de Riego de la Costa de Hermosillo 051 en 1953, con una superficie de 1 480 000 hectáreas (ha). Otras acciones mitigadoras consistieron en decretos de veda para alumbramientos de agua en extensiones cada vez más amplias, la reducción programada de extracciones

entre 1963 y 1966 y la declaración del interés público para la conservación de los mantos acuíferos del estado de Sonora en 1978. A pesar de esto, ya en 1970 los abatimientos alcanzaban 65 metros por debajo del nivel del mar y se estima que entre 1945 y 2005 el nivel medio del acuífero ha descendido en promedio un metro cada año (Quevedo 2007).

Figura 1. Distritos de irrigación de la Costa de Hermosillo y la presa Abelardo L. Rodríguez



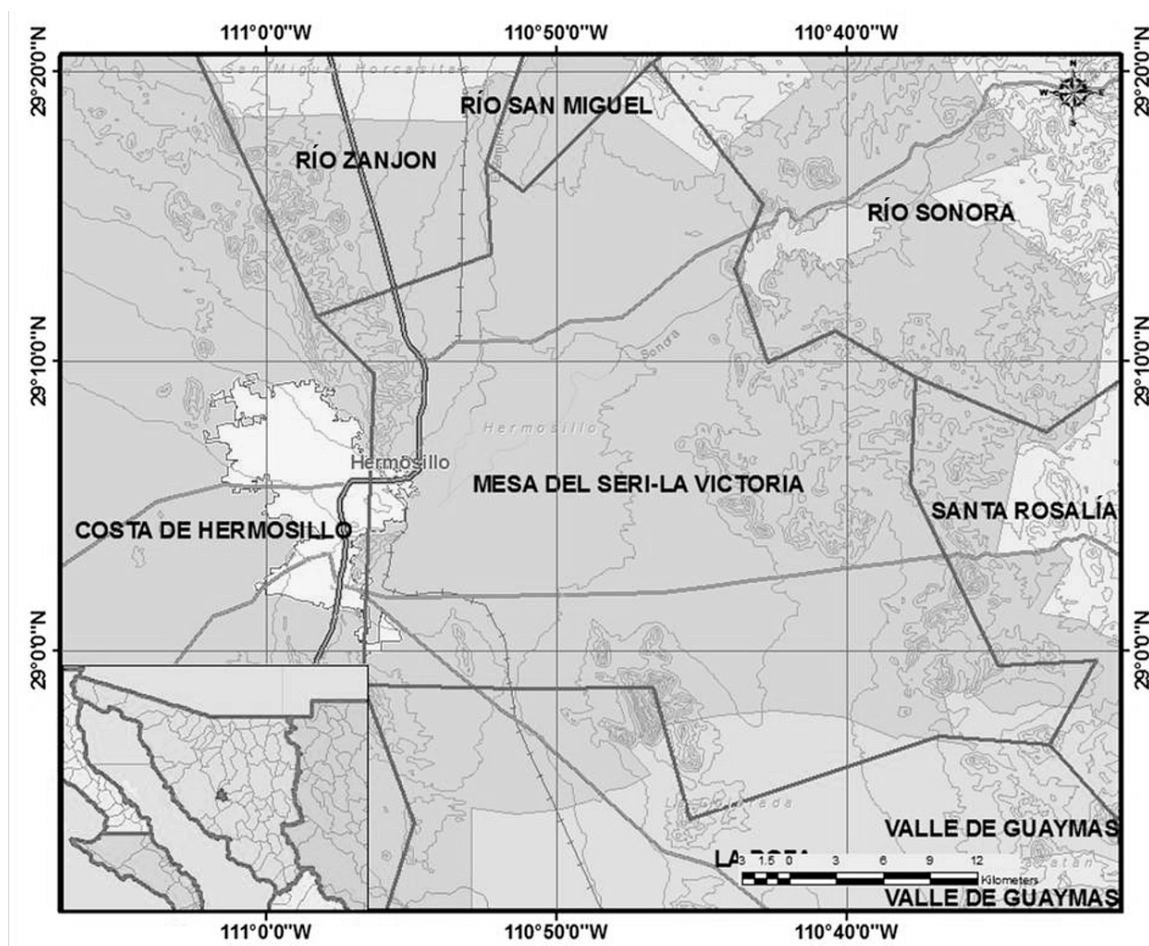
Fuente: Moreno (2006).

En 1994 la administración y el mantenimiento del Distrito se transfiere a la Asociación de Usuarios del Distrito de Riego 051 (AUDR051) y en 1996 se formuló un programa de riego que pretendía disminuir la extracción de agua y equipararla con el volumen de la recarga, pero no se cumplió (Olavarrieta et al. 2010). Estas medidas parciales, y muchas veces fallidas, han contribuido (o al menos no han evitado) a que se exploten grandes volúmenes de agua, lo que ha provocado que el nivel estático medio del acuífero disminuya de los valores positivos en los que se encontraba hace seis décadas, hasta casi cuarenta metros por debajo del nivel del mar, cuestión que ha provocado problemas no sólo económicos y sociales, sino también ambientales, como la inversión del gradiente hidráulico, la intrusión salina y la afectación de alrededor de 22 mil hectáreas de tierra (Quevedo 2007).

### *El acuífero Mesa del Seri-La Victoria*

El acuífero Mesa del Seri-La Victoria se localiza en su totalidad dentro del municipio de Hermosillo. Este acuífero se encuentra en veda desde 1967 a través de un decreto que amplió la zona de veda que ya incluía a la costa de Hermosillo (Moreno 2006).

Figura 2. Localización del acuífero Mesa del Seri-La Victoria



Fuente: CONAGUA (2009).



En 1987 el Gobierno federal comenzó en todo el país una estrategia para integrar a los usuarios en el manejo de los acuíferos a través de los denominados “Grupos del Agua”. Sin embargo, no se estableció claramente el ámbito de competencia de estos grupos ni tampoco su marco jurídico ni su financiamiento, por lo que se estancó su actividad. Con el propósito de reactivar la política iniciada con los Grupo del Agua, en 1995 se volvieron a formar nuevos grupos de usuarios, ahora denominados “Comités Técnicos de Aguas Subterráneas” (COTAS) (Escolero 2006). El COTAS del acuífero de Mesa del Seri-La Victoria se constituyó el 22 de junio de 2001 (CONAGUA 2009). Sin embargo, hacia 2010 existían en todo el país 78 COTAS, pero no había muestras de que hubieran propiciado mejoras en la administración de los acuíferos (Moreno et al. 2010).

El acuífero de la Mesa del Seri ha sido menos estudiado que el de la Costa de Hermosillo. En 1999 la Comisión Nacional del Agua realizó un estudio en el que se indicaba que la extracción en el acuífero era de 120 Mm<sup>3</sup>, de los cuales 77 Mm<sup>3</sup> (64.2 por ciento) se utilizaban en la agricultura, 40 Mm<sup>3</sup> (33.3 por ciento) para el abastecimiento de agua potable, 1 Mm<sup>3</sup> más (0.8 por ciento) para uso industrial y los 2 Mm<sup>3</sup> restantes (1.7 por ciento) para uso doméstico y de abrevadero. De 1997 a 1998 la recarga del acuífero fue de 70 Mm<sup>3</sup>, pero podía reducirse a 40 Mm<sup>3</sup> en caso de una sequía prolongada. El estudio de la CONAGUA indica que la explotación de los 14 pozos de captación Mesa del Seri (utilizados para el abastecimiento de agua de la ciudad de Hermosillo) representa un desequilibrio importante en el balance de agua subterránea, porque se observaron abatimientos de entre 5 y 8 metros (m) entre 1997 y 1998, y se esperaban abatimientos de 14 metros en los tres años siguientes (CONAGUA 2009).

#### *El uso de agua en la ciudad de Hermosillo*

La ciudad de Hermosillo es la ciudad más poblada del estado de Sonora. En el año 2010 su población era de 715 061 habitantes y se espera que en el año 2030 su población se acerque al millón de habitantes (CONAPO 2012). Sin embargo, esta ciudad cuenta con recursos de agua limitados. En los años setenta del siglo XX la ciudad se abastecía con el agua de la presa Abelardo L. Rodríguez pero, debido al crecimiento de la población en esos años, se comenzó a extraer también agua de pozos construidos alrededor de la presa. En la década de los años noventa, el nivel de la presa comenzó a descender y la ciudad pasó a depender enteramente de pozos ubicados en varias áreas de captación alrededor de la presa (las principales de éstas ubicadas en el acuífero de Mesa del Seri-La Victoria). De este modo, la ciudad evolucionó paulatinamente de surtirse de agua superficial a abastecerse enteramente de agua subterránea (Pineda 2006). En 2005 se firmó un convenio con los usuarios de la Costa de Hermosillo para transferir agua de uso agrícola a uso urbano, con lo que se abrió una nueva zona de captación llamada Los Bagotes (Salazar y Pineda 2010). Así, en el momento de escribir este artículo, los dos acuíferos son la fuente principal de abastecimiento de agua de la ciudad de Hermosillo, la cual en 2010 extraía 100 Mm<sup>3</sup> para el abasto de agua potable.

#### *El impacto del uso agrícola*

En el municipio de Hermosillo la actividad agrícola es la que utiliza el mayor porcentaje de agua disponible, debido a que tiene más de 81 por ciento del volumen de agua concesionado que, agregando otros usos agrícolas, alcanza la suma de más de 85 por ciento. En cambio, el uso público urbano tiene concesionado sólo 12 por ciento del volumen de agua subterránea en el municipio, mientras que el uso industrial no llega ni a 1 por ciento (véase la [figura 3](#)).

Figura 3. Volumen concesionado por uso en el municipio de Hermosillo

Uso	Volumen concesionado (m <sup>3</sup> )	Porcentaje del volumen total concesionado
Agrícola	4570837 258	81.69
Público urbano	67 729 631	12.08
Múltiple	26 539 837	4.74
Industrial	4 608 272	0.82
Pecuario	2 411 579	0.43
Servicios	1 277 681	0.23
Doméstico	54 367	0.01
Total	560 458 627	100

Fuente: elaboración propia con datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPGA 2012).

Figura 4. Principales cultivos y uso estimado de agua

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Producción (ton)	Consumo de agua (m <sup>3</sup> ) (A)	Valor de la producción (miles de pesos) (B)	Consumo de agua (porcentaje)	Valor de la producción (porcentaje)	(B/A) pesos /m <sup>3</sup>
Uva	8 713	118 183	104 556 000	1 942 798	18	45	18.58
Nuez	6 367	13 973	955 68 670	558 900	17	13	5.85
Trigo	12 631	84 628	82 101 500	235 976	14	5	2.87
Naranja	4 453	133 991	57 915 718	214 385	10	5	3.70
Garbanzo	10 100	24 119	55 590 400	216 852	10	5	3.90
Alfalfa	3 708	277 266	44 496 000	94 270	8	2	2.12
Pastos	3 626	106 183	43 512 000	67 169	8	2	1.54
Granos forrajeros	4 003	94 577	27 402 800	52 506	5	1	1.92
Calabaza	4 160	77 031	20 837 440	279 024	4	6	13.39
Sandía	3 282	131 280	14 821 512	282 708	3	7	19.07
Otros cultivos	4 335	93 858	28 699 810	431 248	5	10	15.03
Total	65 378	1 155 086	575 501 850	4 375 836	10	100	

Fuente: elaboración propia con datos de SAGARPA (2012).

Aun cuando los datos sobre las concesiones de agua arrojan un total de poco más de 457 Mm<sup>3</sup>, la extracción total de agua en el municipio por parte de la agricultura es mayor. En la [figura 4](#) se presentan estimaciones del uso de agua por parte de los diferentes cultivos con base en las láminas de riego proporcionadas por SAGARPA y CONAGUA. De acuerdo con esta estimación, en el año 2010 se extrajeron un total de 575 Mm<sup>3</sup>, que exceden en más de 90 Mm<sup>3</sup> la cantidad concesionada. Ocho cultivos (uva, nuez, trigo, naranja, garbanzo, alfalfa, pastos y granos forrajeros) utilizan 90 por ciento del agua extraída. Sin embargo, varios de estos cultivos representan un uso altamente ineficiente del agua pues, mientras que la uva utiliza 18 por ciento del agua y representa 45 por ciento del valor de la producción, el trigo utiliza 14 por ciento del agua y sólo aporta 5 por ciento del valor. La naranja, el trigo y el garbanzo consumen en conjunto 34 por ciento del agua del municipio y aportan 15 por ciento del valor de la producción. Los cultivos forrajeros consumen 20 por ciento del agua y aportan sólo 5 por ciento. En conjunto estos dos grupos de cultivos de baja rentabilidad consumen 54 por ciento del agua, pero sólo aportan 20 por ciento del valor de la producción. Además de la baja rentabilidad de los cultivos, 67 por ciento de las unidades de producción utiliza la técnica de riego menos eficiente, que son los canales de tierra, mientras que solamente 24 por ciento de las unidades de producción tienen riego tecnificado (INEGI 2007).

## LA TARIFA ELÉCTRICA

Como se ha mencionado previamente, uno de los factores que más han impactado en la sobreexplotación de los acuíferos en México ha sido el subsidio a la tarifa eléctrica para bombeo (Rivero y García 2011). La tarifa 09 de energía eléctrica para el bombeo de agua para riego agrícola se estableció en 1984, con el fin de disminuir el déficit que se tenía desde 1972, por el establecimiento de precios que sólo cubrían 40 por ciento de los costos. (Acuerdo número 101-1200 de 1984). Posteriormente, como estrategia para disminuir el volumen de las extracciones de agua a partir de 1990, la tarifa eléctrica experimentó un aumento acumulativo de tres por ciento mensual y se canceló definitivamente el subsidio en 1993. La política de subsidios se volvió a establecer a partir de diciembre de 2002, debido a las protestas en contra de su cancelación (Moreno 2006).

La regulación de la tarifa eléctrica para bombeo de agua de uso agrícola en beneficio de los usuarios observó muchos cambios durante el sexenio de Vicente Fox Quezada. Los compromisos en materia de tarifas eléctricas de estímulo del Gobierno federal iniciaron con el Decreto de la Ley de Energía para el Campo del 12 de diciembre de 2002, donde se definen los precios y las tarifas de estímulo, y cuyo propósito es incentivar las actividades agropecuarias. Aunque la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) no publicó oportunamente los lineamientos específicos para determinar la cuota energética, en la Ley se ofrecen beneficios aplicables mediante una medición indirecta.

En enero de 2003 se publica el Acuerdo que autoriza el ajuste y la reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica. En dicho Acuerdo se establece la tarifa 9-CU de bombeo para riego agrícola en baja o media tensión con un cargo único de 30 centavos por cada kilowatt por hora (kwh) para consumos dentro del límite de energía anual (LEA). El LEA fue una medición indirecta del consumo de energía, determinado por lo estipulado en el Título de concesión en cuanto al volumen de extracción, a la profundidad del pozo y a la factura del equipo de bombeo.

El Acuerdo publicado en enero de 2003 tenía vigencia hasta la primera semana de julio del mismo año, por lo que para dar continuidad a las tarifas de estímulo en agosto de 2003 se publicó otro Acuerdo que autorizó la modificación y reestructuración de las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica. El nuevo Acuerdo resalta que para dar certidumbre a los cargos tarifarios de estímulo a los usuarios de la tarifa

9-CU se establece su vigencia de 2003 a 2006. Además, se ofrece una reducción de 50 por ciento de la tarifa 9-CU a través de la creación de la tarifa 9-N para bombeo, en horario nocturno, de las 0:00 a las 8:00 horas. La energía consumida que exceda el LEA se factura con las tarifas 9 y 9-M. La tarifa nocturna fue resultado del Acuerdo Nacional para el Campo, suscrito entre el Gobierno federal y las organizaciones que llevaron a cabo una serie de protestas en contra de la entrada en vigor de la desgravación de varios productos agrícolas (entre ellos el maíz) en el marco del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) (Acuerdo Nacional para el Campo 2003; Bartra 2003).

En el Acuerdo publicado en agosto de 2003 también se establecen los cargos por energía consumida que no superara el LEA. Así, el cargo por kwh de la tarifa de horario nocturno 9-N fue en ese año de 0.15 pesos, en 2004 de 0.16 pesos, en 2005 de 0.17 pesos y en 2006 de 0.18 pesos. La energía consumida en el periodo diurno tuvo un cargo del doble de la tarifa del periodo nocturno.

La cuota energética a que hace referencia la Ley de Energía para el Campo, la cual debía estar determinada por la SAGARPA, se estableció el 19 de julio de 2005, con la publicación de los lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en Materia de Energía Eléctrica de Uso Agrícola. Además de la fórmula para determinar la cuota energética, se definieron también las reglas para conformar el padrón de beneficiarios, y se eliminó el Límite de Energía Anual (LEA). El 11 de noviembre de 2005, la Secretaría de Hacienda publicó un nuevo Acuerdo tarifario, solamente para adecuar las tarifas de estímulo a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Agricultura.

Figura 5. Resumen del marco legal aplicable a la tarifa eléctrica para uso agrícola

Nombre de la ley (o acuerdo) y descripción de contenido	Fecha de publicación en el <i>DOF</i>
<i>Ley de Energía para el Campo.</i> Se define que los precios y tarifas de estímulo tienen como propósito incentivar las actividades agropecuarias.	12 de diciembre de 2002
<i>Acuerdo que autoriza el ajuste y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica.</i> Se establece la tarifa 9-CU, servicio de bombeo para riego agrícola en baja o media tensión.	7 de enero de 2003
<i>Acuerdo que autoriza la modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica.</i> Se establece la tarifa nocturna 9-N.	8 de agosto de 2003
<i>Decreto por el que se establece el Programa Especial de Energía para el Campo.</i> Pone en marcha el programa conforme a lo establecido en la Ley de Energía para el Campo.	4 de diciembre de 2003
<i>Reglamento de la Ley de Energía para el Campo.</i> Se determinan los factores que deben considerarse para el cálculo de tarifas, y se elimina el Límite de Energía Anual (LEA).	4 de diciembre de 2003
<i>Lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en Materia de Energía Eléctrica de Uso Agrícola.</i> Se establece la cuota energética de la energía eléctrica a tarifas de estímulo. La medición puede ser directa o indirecta, calculada a través de una fórmula basada en el volumen de agua concesionado al productor.	4 de abril de 2005
<i>Acuerdo que modifica los lineamientos por los que se regula el Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola.</i> Modifica la determinación de la cuota energética a través de una nueva fórmula basada en la capacidad del equipo instalado.	3 de agosto de 2005

Fuente: elaboración propia.

Con la normatividad hasta aquí descrita se tenía autorización del monto de las tarifas eléctricas solamente hasta 2006, por lo que el 21 de diciembre de 2007 se publica el Acuerdo de las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica 9-CU y 9-N, para otorgar certidumbre en los años siguientes sobre los ajustes anuales, y que son los que se han aplicado hasta la fecha. Se establece que las tarifas tendrán un incremento cada inicio de año, a razón de 0.020 pesos al cargo por kilowatt/hora de energía consumida de la tarifa 9-CU, y de 0.010 pesos al cargo por kilowatt/hora de energía consumida en periodo nocturno de la Tarifa 9-N. Este Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 2008, y a la fecha se sigue aplicando sin ninguna modificación. Actualmente, las tarifas eléctricas para la agricultura cubren solamente 30 por ciento del costo de producción (Gobierno federal 2010). En la [figura 5](#) se presenta un resumen del marco legal vigente sobre la tarifa eléctrica para uso agrícola y las modificaciones más relevantes que ha tenido.

### *Efectos del subsidio de la tarifa*

El proyecto MASAS (Manejo Sostenible de Aguas Subterráneas), cuyo objetivo era estabilizar los acuíferos sobreexplotados, concluyó en su reporte final que la sobreexplotación es el resultado de la política de subsidios al campo, incluido el subsidio a la tarifa eléctrica 09. En un reporte de 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2006) indica que los subsidios a la electricidad alientan la sobreextracción y constituyen una amenaza para la productividad agrícola a largo plazo. El informe indica que

el costo anual de los subsidios para electricidad es de \$700 millones anuales. Dado que el uso de la electricidad está vinculado con el tamaño del establecimiento agrícola, las transferencias son altamente regresivas [...]. Esto significa que muchos de los usuarios más grandes reciben un promedio de \$1 800 por año, mientras que los más pequeños reciben un promedio de \$94. (146)

Se menciona que esta desigualdad se expresa en el coeficiente de Gini, estimado para estos subsidios, que es de 0.91, muy superior al coeficiente de Gini del ingreso nacional, que es de 0.54. (PNUD 2006).

El costo del uso de agua para riego por bombeo en México está determinado, prácticamente en su totalidad, por la tarifa eléctrica debido a que el sector agrícola no paga por el agua que utiliza. CONAGUA (2012) indica que “el uso agropecuario, en tanto no exceda el volumen concesionado, no paga derecho por explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales”. El cobro por metro excedido es de 0.13 pesos por m<sup>3</sup>, pero en la práctica no se aplica. Las mismas estadísticas de CONAGUA indican que en el año 2009 no se recaudó un solo peso por concepto de extracción de agua para uso agropecuario. En contraste, el uso urbano para la zona 4 (donde se ubica Hermosillo) paga 0.36 pesos por m<sup>3</sup> si el consumo es menor a 300 litros diarios por habitante, y 0.74 pesos si el consumo es mayor. Para el régimen general, en el que se encuentra la industria autoabastecida, el cobro es de 10.06 pesos por m<sup>3</sup>. Por lo tanto, el costo que debe pagar el productor agrícola por el uso del agua es básicamente el costo de la electricidad utilizada para el bombeo. Sin embargo, la tarifa eléctrica para la extracción y para la distribución de agua también está subsidiada, por lo que el costo total por el uso del agua en la agricultura no refleja la escasez del agua.

Ávila et al. (2005) llevaron a cabo un análisis del subsidio a la tarifa 09. A partir del análisis de los datos, el primer resultado obtenido es la regresividad del subsidio, pues las comunidades con un nivel de vida más alto reciben 3 890 millones de pesos al año, mientras que las comunidades más marginadas reciben un conjunto de 10 millones de pesos. Los resultados del modelo econométrico indican que si el precio de la electricidad se duplica, se dejarían de extraer 3 mil millones de m<sup>3</sup> por segundo, lo suficiente para que 58

acuíferos vuelvan a tener un margen de extracción y para alargar la vida útil de todos ellos. De acuerdo con los autores, la eliminación total del subsidio, que equivale al cobro de 1.44 pesos por kwh en lugar del promedio de 32 centavos, permitiría que 183 acuíferos volvieran a tener un margen de extracción.

Además del subsidio al agua y al bombeo, existen otros subsidios, tales como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y los apoyos a la comercialización. PROCAMPO es un subsidio directo que el Gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. El apoyo consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción sembrada y registrada en el Programa o, en su caso, en explotación pecuaria forestal o destinada a algún proyecto ecológico, siempre y cuando cumpla con la normatividad vigente. El Programa inició a finales de 1993, año que marca el comienzo de las labores del año agrícola 1994. El planteamiento de la modernización del campo mexicano derivó del nuevo entorno económico. Implicó, entre otras reformas, modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario. Específicamente, el Programa sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía, y buscaba beneficiar al mayor número de productores. Sin embargo, estos programas no sólo son regresivos (Scott 2010), sino que también han tenido efectos ambientales negativos (Muñoz 2004).

## METODOLOGÍA

Para conocer el efecto de los subsidios a la tarifa eléctrica sobre la sobreexplotación de los acuíferos, se modeló la extracción de la siguiente manera:

$$Q_{EX} = f(T_{ELEC}, P_{AG}, NE, Sub)$$

En donde  $Q_{EX}$  es la cantidad extraída de agua para uso agrícola;  $T_{ELEC}$  es la tarifa eléctrica;  $P_{AG}$  es un vector de precios pagados al productor de los principales productos agrícolas de la región;  $NE$  es el nivel estático del acuífero; y  $Sub$  son los subsidios a la producción, representados principalmente por PROCAMPO.

Entre los resultados esperados, se estima que el aumento de subsidios a la tarifa eléctrica, el incremento de los precios de los productos agrícolas y la presencia de otro tipo de políticas de apoyo provoquen un aumento de la extracción.

Los coeficientes de la función se estimaron mediante un análisis de regresión con datos de series de tiempo. Los escenarios que habrán de compararse serán el statu quo contra cambios en la tarifa actualmente en vigor. Primeramente se llevó a cabo el análisis para la Costa de Hermosillo y luego para todo el municipio de Hermosillo.

### *Datos*

Para determinar la elasticidad de la tarifa eléctrica sobre el uso de agua mediante el análisis de regresión, se utilizaron datos sobre el periodo de 1988 a 2003. Los datos de las tarifas promedio en el estado de Sonora se obtuvieron de la Comisión Federal de Electricidad (CFE 2008). Se utilizaron los datos de extracción de agua del acuífero de la Costa de Hermosillo y del nivel estático de éste (Quevedo 2007); también los datos de precio medio rural de los principales cultivos (SAGARPA 2012). Además, se utilizaron los montos pagados por hectárea por el PROCAMPO. Para analizar la rentabilidad de los cultivos, se utilizaron datos de costos de producción y el precio medio rural de SAGARPA. Las estadísticas descriptivas de los datos se muestran en la [figura 6](#).

Figura 6. Estadística descriptiva de los datos

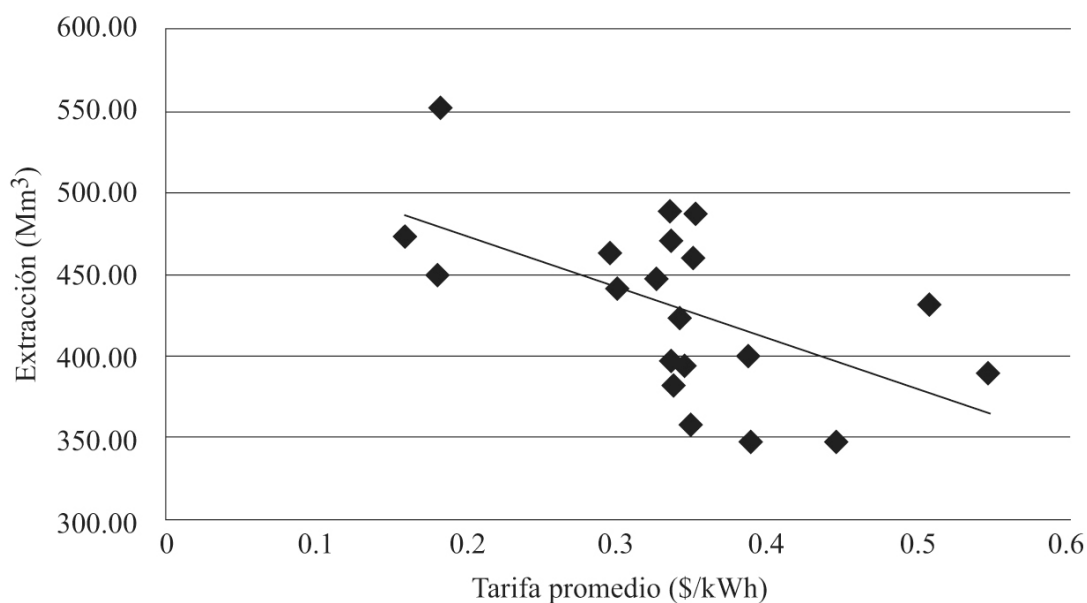
Variable	Unidad	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	
Extracción	Millones de m <sup>3</sup>	429.52	53.67	346.7	552.3	
Tarifa eléctrica	Pesos por kwh	0.34	0.09	0.15	0.54	
Nivel estático	Metros	-34.05	2.26	-37.24	-30.09	
PROCAMPO	Pesos por ha	653.97	460.00	0	1 466.58	
Precio del	Trigo	Pesos por t	2 000.22	577.68	1 281.15	3 368.35
	Garbanzo	Pesos por t	6 831.38	1613.49	2 790.23	9 363.61
Precio de la	Uva	Pesos por t	7 896.58	2 388.7	4 179.76	12 181.43
	Nuez	Pesos por t	28 482.6	5 036.80	21 013.69	39 537.34
	Calabaza	Pesos por t	5 913.89	3 328.98	1 479.65	14 282.13
	Naranja	Pesos por t	2 274.4	1 623.85	898.79	6 287.78

Fuente: elaboración propia con datos de CFE 2008, Quevedo 2007, SAGARPA 2012.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La [figura 7](#) muestra que, de acuerdo con los datos obtenidos, el volumen extraído del acuífero de la Costa de Hermosillo ha sido mayor cuando las tarifas eléctricas promedio han sido más bajas, y se ha reducido cuando han aumentado las tarifas.

Figura 7. Relación entre el volumen extraído y la tarifa eléctrica



Fuente: elaboración propia.

En la [figura 8](#) se muestran los resultados de regresión del modelo propuesto. La variable dependiente es el logaritmo natural del volumen de extracción. El coeficiente de la variable tarifa es de  $-0.62$  y es significativo a 5 por ciento, lo cual indica que los incrementos en la tarifa eléctrica tienden a disminuir la cantidad extraída de agua en el acuífero. Con base en este coeficiente, la elasticidad media, dada la forma funcional utilizada, es de  $-0.21$ , lo que significa que incrementar al doble la tarifa eléctrica generaría una reducción de 21 por ciento en la cantidad de agua extraída del acuífero.

Figura 8. Resultados de regresión

Variable		Coeficiente	Error estándar	t	p	Intervalo de confianza 95 por ciento	
Tarifa eléctrica		-0.6268347	0.2732233	-2.29	0.045	-1.235614	-0.018055
Nivel estático		0.068508	0.0203447	3.37	0.007	0.023177	0.113838
PROCAMPO		0.0001892	0.0000947	2.00	0.074	-0.000021	0.000400
Precio del	Trigo	0.0001294	0.0000642	2.02	0.071	-0.000013	0.000272
	Garbanzo	-0.0000114	0.0000167	-0.68	0.510	-0.000048	0.000025
Precio de la	Uva	0.0000373	0.0000152	2.46	0.034	0.000003	0.000071
	Nuez	-0.0000078	-0.0000053	-1.46	0.176	-0.000019	0.000004
	Calabaza	-0.0000089	-0.0000080	-1.11	0.294	-0.000026	0.000009
	Naranja	-0.0000609	0.0000313	-1.94	0.081	-0.000130	0.000008
Constante		8.417713	0.7159114	11.76	<0.001	6.822563	10.01286
R <sup>2</sup> = 0.74; R <sup>2</sup> ajustado = 0.50; Shapiro-Wilk p = 0.74; Durbin-Watson = 2.54							

Fuente: elaboración propia.

El coeficiente de la variable nivel, que se refiere al nivel estático del acuífero, es positivo, lo cual indica que entre mayor sea el nivel estático del acuífero, mayor será la extracción. Esto tiene sentido, dado que, entre mayor sea el nivel estático, será menos costosa la extracción de agua, pues se requiere bombearla desde una profundidad menor. Además, la variable tiene un valor de  $t$  alto, que indica que es estadísticamente significativa.

La variable PROCAMPO es significativa y su coeficiente es positivo, lo que indica que entre mayor sea este apoyo, mayor será también la extracción. Aun cuando se indique que PROCAMPO es un apoyo desacoplado de la producción, el desacoplamiento no ocurre, porque el productor está obligado a sembrar la superficie que tiene registrada para poder obtener el apoyo. Además, el apoyo permite que muchos cultivos sean artificialmente rentables, ya que, de no haber apoyo, la utilidad neta de varios cultivos sería negativa.

Entre las variables de precios pagados al productor de los principales cultivos de la región, destacan el precio del trigo y el de la uva, los cuales son significativos y de signo positivo, lo que indica que el aumento de los precios de estos cultivos tiende a generar una mayor extracción de agua del acuífero, pues su explotación se vuelve más rentable.



En general, se puede observar que las variables explican el comportamiento de la extracción de agua del acuífero según lo esperado. Destaca el hecho de que la tarifa influye significativamente sobre la extracción y que la elasticidad es similar a la reportada por Ávila et al. (2005), quienes calcularon una elasticidad de 0.15.

### *Escenarios de extracción*

Para elaborar los escenarios de extracción, o bien la situación hipotética de aumento a las tarifas, se emplearon tanto la elasticidad obtenida en este estudio como la obtenida por Ávila et al. (2005), con el fin de obtener un rango en el cual cabría esperar la reducción de las extracciones. La [figura 9](#) presenta los posibles resultados del incremento de las tarifas eléctricas sobre la extracción de agua en el Distrito de Riego 51.

Figura 9. Escenarios de extracción en Mm<sup>3</sup> en la Costa de Hermosillo

Elasticidad	Statu quo	Eliminación 9-N	Incremento 100 por ciento	Incremento 150 por ciento
0.15	377	366.44	320.45	292.18
0.21	377	362.30	297.83	256.36

Fuente: elaboración propia.

La eliminación de la tarifa nocturna haría que los agricultores pagaran la tarifa 9-CU, en caso de estar inscritos como beneficiarios de ese subsidio. En este escenario, la reducción sería de entre 10 y 15 millones de metros cúbicos. Si la tarifa 9-CU se incrementara 100 por ciento, es decir que no se elimina el subsidio pero se reduce la extracción, sería de entre 320 y 297 Mm<sup>3</sup>, lo cual sería una reducción de entre 56 y 80 Mm<sup>3</sup>. Finalmente, de incrementarse la tarifa 9-CU 150 por ciento, las extracciones podrían reducirse entre 84 y 120 Mm<sup>3</sup>, rango en el cual se encuentran los 100 Mm<sup>3</sup> que son extraídos cada año para dotar de agua a la ciudad de Hermosillo (CONAGUA 2010).

El escenario de incremento de 100 por ciento de la tarifa 9-CU establece la extracción de agua dentro de los límites establecidos por la concesión que tiene el distrito (320 Mm<sup>3</sup>). Sin embargo, la recarga de éste es de 250 Mm<sup>3</sup>, pero con casi 100 Mm<sup>3</sup> de intrusión salina. Incluso un aumento mayor de la tarifa coloca todavía la extracción por arriba de un escenario de equilibrio entre extracciones y recarga. Si bien se logran reducciones importantes mediante el incremento de la tarifa, esta política por sí sola se encontraría aún muy lejos de generar un equilibrio entre extracción y recarga.

El efecto de la eliminación total del subsidio no resulta factible de extrapolar, ya que el rango en que se encontraría dicho aumento está fuera del dado por los datos disponibles. No obstante, su efecto en la rentabilidad de los cultivos sí puede analizarse como se expone a continuación. La [figura 10](#) indica el efecto de los cambios de tarifa sobre la extracción de agua en el municipio de Hermosillo.

Figura 10. Escenarios de extracción en Mm<sup>3</sup>  
en el municipio de Hermosillo

Elasticidad	Volumen concesionado	Statu quo	Eliminación de tarifa 9-N	Incremento 9-CU 100 por ciento	Incremento 9-CU 100 por ciento
0.15	457.9	576.6	560.5	490.1	446.8
0.21	457.9	576.6	554.1	455.5	392.1

Fuente: elaboración propia.

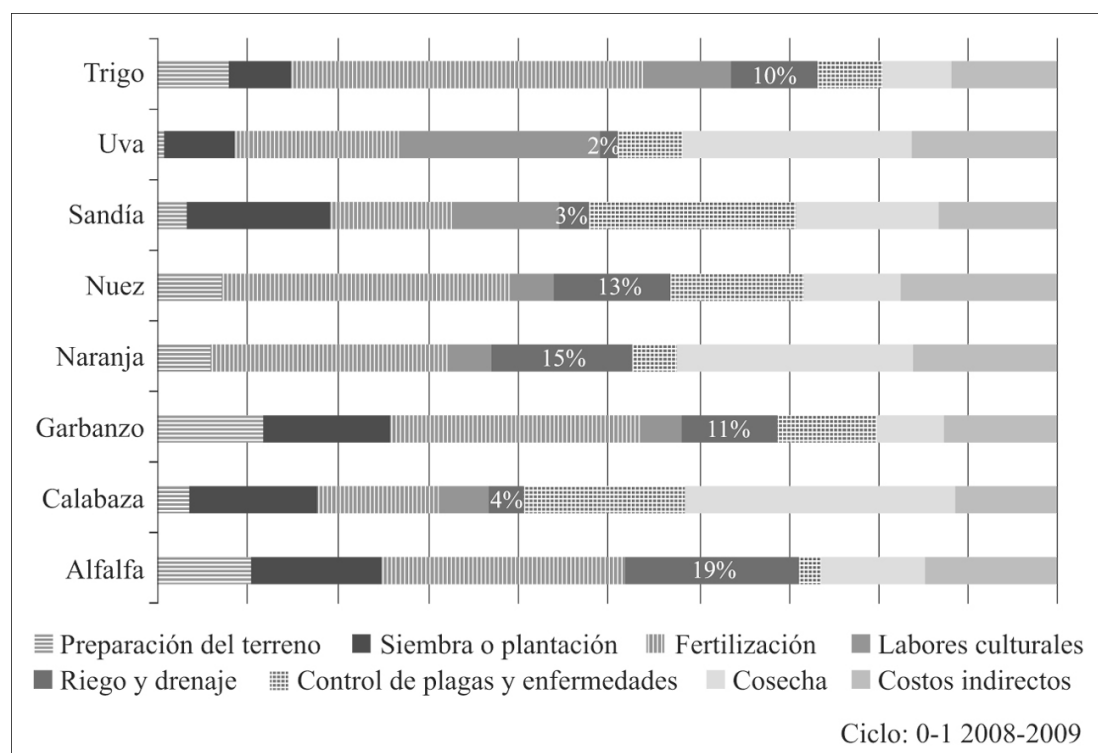
En este municipio, el volumen total de agua concesionado para usos agrícolas es de 457.9 Mm<sup>3</sup>. La extracción total estimada en el municipio (calculada a partir de la superficie sembrada y de las láminas de riego) es de 576.6 Mm<sup>3</sup>, lo cual implica una extracción de 118.8 Mm<sup>3</sup> por arriba del volumen concesionado. En el caso de que se eliminara la tarifa 9-N, se podría generar una reducción de entre 16 Mm<sup>3</sup> y 22 Mm<sup>3</sup> en la extracción, y la sobreextracción se ubicaría entre los 102 Mm<sup>3</sup> y 96 Mm<sup>3</sup>. En el escenario de un incremento de 100 por ciento de la tarifa 9-CU, la extracción se podría reducir entre 86 Mm<sup>3</sup> y 121 Mm<sup>3</sup>, y el volumen extraído sobre la concesión sería de hasta 32 Mm<sup>3</sup>. En el caso de incrementar la tarifa CU 150 por ciento, la extracción podría reducirse entre 129 Mm<sup>3</sup> y 184 Mm<sup>3</sup>. De esta manera, la extracción total de agua para uso agrícola en el municipio de Hermosillo podría ubicarse entre 11 Mm<sup>3</sup> y 65 Mm<sup>3</sup> por debajo del volumen concesionado.

La recarga total de los acuíferos ubicados en el municipio (Costa de Hermosillo y Mesa del Seri-La Victoria) es de 320 Mm<sup>3</sup>, pero si se descuenta la intrusión salina, la cantidad se reduce a 220 Mm<sup>3</sup>. Con base en esto, tenemos que actualmente se extraen 356.6 Mm<sup>3</sup> más que la recarga de esos dos acuíferos. En el escenario de incremento de la tarifa se observaría una sobreextracción de 172.1 Mm<sup>3</sup>. Por ello, si bien el incremento no eliminaría por completo la sobreexplotación, al menos lograría reducirla a casi la mitad de su nivel actual.

#### *Análisis de rentabilidad*

La [figura 11](#) indica el porcentaje de los costos que representa cada actividad o labor en el costo de producción de cada cultivo. Los costos de riego y de drenaje más altos corresponden a cultivos como el trigo, la nuez, la naranja, el garbanzo y la alfalfa. En dichos cultivos el costo por el riego se ubica entre 10 por ciento y 20 por ciento, mientras que en otros cultivos el porcentaje es muy bajo, como en la vid, la sandía y la calabacita: el costo representa menos de 4 por ciento. Los cultivos son más susceptibles a los incrementos de la tarifa eléctrica, considerando que además, a excepción de la nuez, los precios pagados al productor son más bajos.

Figura 11. Porcentaje de riego y de drenaje en la estructura del costo de producción por actividad o labor (pesos/ha)



Fuente: elaboración propia con datos de SAGARPA (2012).

En la [figura 12](#) se presenta la utilidad neta de cada uno de los principales cultivos. Para esto se consideró, como parte del ingreso, el monto de los subsidios que se otorgan a una proporción considerable de los cultivos. En el municipio de Hermosillo destacan, por el tamaño de la superficie que recibe el apoyo, los cultivos de garbanzo, pastos, trigo y nuez (ASERCA 2012). En la primera columna se muestra el statu quo de los costos de producción de riego y de drenaje, que se calculan con un promedio de las tarifas 9-CU y 9-N. En este caso, el cultivo con la utilidad más alta es el de la nuez, con un monto de 52 298 pesos por hectárea. Le siguen los cultivos con utilidades superiores a los 20 mil pesos, como la sandía, la uva y la calabacita. En las condiciones actuales, todos los cultivos son rentables, incluso si se eliminara la tarifa nocturna.

Sin embargo, el aumento de 100 por ciento en la tarifa reduciría la utilidad de los cultivos, especialmente del trigo, el cual prácticamente dejaría de ser rentable en este escenario. Los cultivos más rentables mantendrían utilidades superiores a los 20 mil pesos por hectárea. Un aumento de 150 por ciento no modificaría mucho esta situación, como lo muestra la quinta columna de la figura 12. Las últimas dos columnas muestran un escenario de eliminación de la tarifa 9-CU. En la columna “9 Mínima” se muestra la utilidad neta de cada cultivo, en caso de que se aplicara el rango mínimo de la tarifa 9 sin subsidio. Esta tarifa sería suficiente para cubrir los costos de producción, que en el año 2008 fueron de 1.75 pesos por kwh. En la columna “9 Promedio” se calcula la utilidad neta, aplicando el promedio de la tarifa 9 en todos los rangos de consumo. En ambos casos se observa que la producción de trigo, de nuez, de naranja, de garbanzo y de alfalfa deja de ser rentable. También se observa que, entre los otros cultivos, el que más resulta afectado es el de la uva, pues aun cuando su utilidad neta sea positiva, ésta se reduce de 25 966 pesos a 5 383 pesos, es decir, a casi una quinta parte de su monto original. No obstante la utilidad neta de la nuez se redujera a la mitad, el monto seguiría siendo atractivo, más aún porque se espera que

los precios de ese cultivo se mantengan en los niveles actuales. Y en el caso de las hortalizas, tales como la sandía y la calabacita, la utilidad neta no se reduciría a menos de dos tercios de la utilidad observada con la tarifa subsidiada.

Figura 12. Utilidad neta (pesos/ha), considerando el precio de venta de PROCAMPO y otros apoyos

Cultivos	Tarifas					
	9-CU y 9-N	9-CU	$\Delta$ 100 por ciento 9-CU	$\Delta$ 150 por ciento 9-CU	9 Mínima	9 Promedio
Alfalfa	12 714	11 867	8 481	6 788	41	(-7 901)
Calabaza	24 234	23 827	22 199	21 385	18 140	16 133
Garbanzo	4 814	4 359	2 540	1 630	(-1 995)	(-4 237)
Naranja	15 618	14 513	10 096	7 888	(-914)	(-6 358)
Nuez	52 298	50 999	45 799	43 199	32 839	26 431
Sandía	27 433	27 059	25 563	24 815	21 834	19 990
Uva	25 966	24 932	20 795	18 727	10 482	5 383
Trigo	2 675	2 144	18	(-1 045)	(-5 281)	(-7 901)

Fuente: elaboración propia con datos de SAGARPA y DOF.

La [figura 13](#) muestra la utilidad neta de cada cultivo, pero ahora sin considerar a PROCAMPO ni otros apoyos como parte del ingreso. Los resultados son similares a los observados en la [figura 12](#), con la diferencia de que en este caso el trigo deja de ser rentable con tan sólo el retiro de los otros apoyos.

Figura 13. Utilidad neta (pesos/ha), considerando precio de venta

Cultivos	Tarifas					
	9-CU y 9-N	9-CU	$\Delta$ 100 por ciento 9-CU	$\Delta$ 150 por ciento 9-CU	9 Mínima	9 Promedio
Alfalfa	11 751	10 904	7 518	5 825	(-922)	(-12 372)
Calabaza	23 271	22 864	21 236	20 422	17 177	15 170
Garbanzo	3 851	3 396	1 577	667	(-2 958)	(-5 200)
Naranja	14 655	13 550	9 133	6 925	(-1 877)	(-7 321)
Nuez	51 335	50 036	44 836	42 236	31 876	25 468
Sandía	26 470	26 096	24 600	23 852	20 871	19 027
Uva	25 003	23 969	19 832	17 764	9 519	4 420
Trigo	(-1 796)	(-2 327)	(-4 453)	(-5 516)	(-9 752)	(-12 372)

Fuente: elaboración propia con datos de SAGARPA y DOF.

Aun cuando no se lograran equilibrar la extracción y la recarga, la reducción en las extracciones podría tener un efecto importante en el municipio, dado que la ciudad de Hermosillo utiliza 100 Mm<sup>3</sup> para suministrar agua a los habitantes. En los últimos años ha tenido dificultades para el abastecimiento, en gran parte también debido a la ineficiencia del propio organismo, el cual podría abastecer a la ciudad con sólo 70 Mm<sup>3</sup> si lograra reducir 20 por ciento la cantidad de agua no contabilizada. El aumento de 100 por ciento en la tarifa 9-CU reduciría entre 86 Mm<sup>3</sup> y 121 Mm<sup>3</sup> la extracción de agua en las zonas agrícolas, lo que daría un amplio margen de maniobra para el abasto de agua en la ciudad.

El subsidio a la tarifa para bombeo constituye también una onerosa carga para el erario. En el año 2008, a un promedio de 0.32 pesos por kwh y con un consumo de 0.79 kw por m<sup>3</sup>, el precio por bombear un metro cúbico de agua era de unos 0.25 pesos. Si se hubiera cobrado al costo de producción, 1.75 pesos por kwh, el costo de bombear un metro cúbico de agua hubiera sido de 1.38 pesos. Es decir, el costo de producción es 4.33 veces mayor que la tarifa pagada en la Costa de Hermosillo, y el subsidio en la región es de 1.03 pesos por metro cúbico de agua. Considerando que en el municipio de Hermosillo se extraen alrededor de 577 Mm<sup>3</sup>, el monto total del subsidio a la electricidad en la región es de alrededor de 600 millones de pesos, equivalentes al presupuesto de egresos del organismo operador de agua potable del municipio.

Por otra parte, existe una alta dependencia de los subsidios, al grado de que algunos cultivos agrícolas tendrían un valor negativo de la producción si se les retiran los subsidios. Además, como se ha mencionado, este tipo de subsidios produce efectos redistributivos regresivos. Según Olavarrieta (2010), el costo del agua en la Costa de Hermosillo es de 0.29 pesos por metro cuadrado, mientras que el precio pagado por los habitantes de la ciudad es de más de 6 pesos por metro cuadrado, por lo que se da un trato privilegiado a los grandes agricultores en comparación con la población general del municipio.

En general, la reducción o la eliminación del subsidio al bombeo permitirían disminuir la sobreexplotación del acuífero. Los recursos que actualmente se destinan al subsidio, los cuales representan un monto considerablemente alto y que incentivan la siembra de cultivos no rentables, podrían utilizarse para mejorar la eficiencia en el uso del agua, tanto en la agricultura como en la ciudad, y con ello reducir las presiones a las que se ven sometidos los habitantes de esta región por la escasez de agua. La construcción del Acueducto Independencia para transportar agua a la ciudad de Hermosillo ha generado un conflicto con los agricultores de la cuenca del río Yaqui, de donde se extrae el agua, que podría resolverse si se manejan adecuadamente los recursos hídricos en el municipio de Hermosillo, pues los volúmenes de agua necesarios para abastecer a la ciudad podrían obtenerse en la misma zona.

Dado el actual esquema tarifario, sería recomendable la elevación gradual de las tarifas 9-CU y 9-N hasta igualar la tarifa 9 sin subsidio para ligar paulatinamente la tarifa sin subsidio a los costos de producción de la electricidad. Otra opción de política sería la aplicación del diferencial de la tarifa, como el cobro por el uso del agua por parte de CONAGUA. En este caso el efecto sería el mismo y permitiría a la CONAGUA obtener recursos para su funcionamiento. Sin embargo, la organización institucional de este organismo hace poco factible la aplicación de este escenario, pues no se cuenta con medidores. Además, el costo de supervisión sería muy alto, y la instancia no cuenta con mecanismos efectivos de sanción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional para el Campo. 2003. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 2003. SAGARPA.
- Acuerdo número 101-1200. 1984. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1984.
- ASERCA (Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios). 2012. Consulta de la base de datos en línea de <http://www.aserca.gob.mx/> (15 de octubre de 2012).
- Ávila, Sara, Carlos Muñoz, Luis Jaramillo y Adán Martínez. 2005. Un análisis del subsidio a la tarifa 09. *Gaceta Ecológica*. Instituto Nacional de Ecología.
- Bartra, Armando. 2003. Región Norte. *De rústicas revueltas. OSAL Observatorio Social de América Latina IV* (10, enero-abril). Buenos Aires: CLACSO.
- CFE (Comisión Federal de Electricidad). 2008. *Consulta de ventas de electricidad en línea*. <http://www.cfe.mx> (15 de noviembre de 2008).
- CONAGUA (Comisión Nacional del Agua). 2002. *Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Costa de Hermosillo, estado de Sonora*. México: Subdirección General Técnica de la Comisión Nacional de Agua.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Actualización de la disponibilidad media anual de agua subterránea acuífero (2621) Mesa del Seri-La Victoria*. México.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Estadísticas del subsector agua potable y alcantarillado*. México.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Registro Público de Derechos de Agua*. Consulta de la base de datos en línea. <http://www.conagua.gob.mx/Repda.aspx?n1=5&n2=37&n3=115> (1 de octubre de 2012).
- \_\_\_\_\_. 2013. *Estadísticas del agua en México, edición 2013*. México.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2012. Página del Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la población de México 2005-2050 por localidad. [http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/Por\\_localidad](http://www.conapo.gob.mx/es/conapo/Por_localidad) (21 de agosto de 2012).
- Escolero, Oscar. A. 2006. La experiencia mexicana con grupos de usuarios de aguas subterráneas. En *Memorias*, 153-160. International Symposium on Groundwater Sustainability (ISGWAS), Madrid, 24-27 de enero.
- Gobierno Federal. 2010. Cuarto informe de gobierno de Felipe Calderón.
- Hewitt, Cynthia. 1982. *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*. México: Siglo XXI.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). 2007. *Censo Agrícola y Ganadero*. [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados\\_Agricola/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/default.aspx) (15 de octubre 2007).
- Jiménez, B. y L. Marín (editores). 2004. *El agua en México vista desde la academia*. México: Academia Mexicana de Ciencias.
- Lutz, A. Pineda N. y A. Salazar. 2011. La política hidráulica del Gobierno del Estado de Sonora y el Programa Sonora SI en el año 2010. En *Estudios sobre Sonora 2010. Instituciones, procesos socioespaciales, simbólica e imaginario*, 27-44, coordinado por E. Méndez y A. Covarrubias. Hermosillo: Universidad de Sonora.
- Moreno Vázquez, José Luis. 2006. *Por debajo del agua. Sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la Costa de Hermosillo 1945-2005*. Hermosillo: El Colegio de Sonora.
- Moreno Vázquez, José Luis, Boris Marañón Pimentel y Dania López Córdova. 2010. Los acuíferos sobreexplotados: origen, crisis y gestión social. En *El agua en México: cauces y encauces*, editado por Blanca Jiménez, María Luisa Torregrosa y Luis Aboites Aguilar, 79-116. Coyoacán: Academia Mexicana de Ciencias.
- Muñoz Piña, Carlos. 2004. Los subsidios agrícolas en México y sus efectos ambientales negativos. En *Comercio y medio ambiente. Distorsiones, información y acceso a mercados*, 11-126, coordinado por Carlos Muñoz Piña, Marisol Rivera Planter y Sara Ávila Forcada.
- Olavarrieta, María Victoria, Christopher J. Watts y Juan A. Saiz Hernández. 2010. Beneficios de la cuota energética. Estudio de caso de la Costa de Hermosillo, Sonora, México, 2006-2007. *Región y Sociedad* XXII (47): 145- 164.
- Pineda Pablos, Nicolás. 2006. Dar de beber a Hermosillo. En *La gestión del agua urbana en México. Retos, debates y bienestar*, coordinado por David Barkin. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. Informe global sobre desarrollo humano. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua.
- Quevedo, José Luis. 2007. Propuesta de acción para la gestión integrada en la costa de Hermosillo, Sonora. Tesina de la especialidad en Gestión Integrada de Cuencas Hidrológicas, El Colegio de Sonora.
- REPDA (Registro Público de Derechos de Agua). 2012. <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=5&n2=37&n3=342012> 2012a. (12 de agosto de 2012)
- Rivero Cob, Edgar y Helena García Romero. 2011. Instrumentos económicos y de política pública para la asignación de agua subterránea para uso agrícola en México. *Revista de Economía*, vol. XXVIII, (76): 41-80.

- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). 2012. Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Sonora. <http://www.oeidrus-sonora.gob.mx/> (1 de marzo de 2012).
- Salazar Adams, A. y N. Pineda Pablos. 2010. Escenarios de demanda y políticas para la administración del agua potable en México: el caso de Hermosillo, Sonora. *Región y Sociedad* XXII (47): 105-122.
- Scott, John. 2010. Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana y cuánto? En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, 73-128, coordinado por Jonathan Fox y Libby Haight. Woodrow Wilson International Center for Scholars.



LA COMPLEJA RELACIÓN  
ENTRE GOBIERNOS Y CIUDADANOS:  
LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN  
DE DOS POLÍTICAS NACIONALES ANTICORRUPCIÓN

Víctor S. Peña<sup>1</sup>

En la década de 1990, la teorización del Estado de derecho en América Latina colocó la “ciudadanía” como eje moral de la democracia (Martí i Puig 2009), lo que significó la focalización de la experiencia política y vital de los “ciudadanos comunes”, diferente a la de las élites. De manera palpable, ¿cómo se reflejaría este cambio en los gobiernos? En la normatividad, en diversos países, comenzaron a aparecer mecanismos para la rendición de cuentas (*accountability*), que colocaban al ciudadano como un instrumento auxiliar del control de la legalidad (Domingo 2007).

¿Cómo se ha trasladado ese trabajo normativo a la práctica? ¿Cómo ha impactado la implementación de la política pública en la relación entre gobiernos y ciudadanos? Y si no se han alcanzado los objetivos, ¿a qué se debe?

El presente texto es un estudio sobre la implementación de dos políticas públicas nacionales anticorrupción: la de Ecuador y la del Perú. Tarea que, por sí misma, encierra varias complicaciones: en lo concerniente al estudio de la implementación, debe advertirse que hay ausencia de un marco teórico uniforme para hacerlo. Lo que se tiene es un cúmulo de propuestas, explicaciones y modelos válidos y útiles, de los que solamente puede haber una aproximación y dependerán de la experiencia con la que se contrasten. Poco de lo que puede conocerse al respecto ha considerado la realidad mexicana o la latinoamericana. Además, en lo referente al estudio de los esfuerzos anticorrupción, la diferencia temporal y entre los países parece sugerir incompatibilidad de experiencias.

Para sortear estas dificultades y ofrecer algunas respuestas a las preguntas planteadas, el presente capítulo se ha estructurado de la siguiente manera: en el primer apartado se refiere la forma paulatina en que la implementación se ha incorporado como un asunto de estudio de las políticas públicas; posteriormente se explica la metodología de selección y análisis de los casos cuyos hallazgos se sistematizan en el tercer apartado. A manera de conclusión, se presenta una breve reflexión sobre cómo una implementación defectuosa impacta negativamente en la relación entre el gobierno y el gobernado, y se delinear algunas sugerencias de acción para componerlo.

---

<sup>1</sup> Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Profesor investigador de El Colegio de Sonora; [vpena@colson.edu.mx](mailto:vpena@colson.edu.mx)

Implementar es, desde el plano empírico, poner en funcionamiento, aplicar métodos o medidas para llevar a cabo algo. En el campo que nos ocupa, el de las políticas públicas, significa llevar a la realidad una serie de decisiones públicas que responden a una agenda y que han transitado, antes de su ejecución, por un periodo de incubación como idea y su definición a partir de una norma o mandato.

Antes de la década de 1970, debido a que “el análisis del proceso de las políticas tendía a preocuparse por temas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones” (Parsons 2007, 477), lo que sucediera después era un campo prácticamente inexplorado. Para el campo de las políticas públicas, al menos en Estados Unidos, esos años fueron, de hecho, de optimismo: se generaron legislaciones para erradicar el racismo, la pobreza y la desigualdad.<sup>2</sup> Sin embargo, dicho optimismo duró poco: para la siguiente década quedaba demostrado que aquellas “suposiciones de que las leyes se implementaban por ellas mismas, ya no parecían válidas [...] [por lo que] la implementación de las políticas públicas comenzaron a atraer la atención”<sup>3</sup> (Sarbaugh-Thompson y Zald 1995). De acuerdo con Paul Berman:

el análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean éstas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. Para plantearlo en términos más positivos, el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados. (2000, 286)

Decía Elmore que “en la mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica” (2000b, 186).

¿Qué tan complejo es implementar una política pública? Hace cuarenta años, en el texto seminal de Pressman y Wildavsky (1973), se incluyeron reiteradamente ilustraciones de Rube Goldberg, satirizando lo que sucede entre la decisión y la entrega del bien o la prestación del servicio público. Entonces parecía no haber mejor manera de ejemplificar las dificultades a las que se enfrenta quien o quienes implementan una política pública. Cuarenta años después, las complicadas y elaboradas estructuras del ilustrador Rube Goldberg que desarrollan una simple operación, pudieran mantener su vigencia.

Esta disparidad entre lo decidido y lo realizado, “brecha”, como la denomina Marilee S. Grindle (2009), detonó una serie de estudios sobre la implementación. A continuación, sus principales postulados.<sup>4</sup>

## PRIMERA GENERACIÓN DE ESTUDIOS

De esta generación, “uno de los trabajos más citados [...] es el de Martha Derthick (1972), *New Towns In-Town* [...] [por haber] lanzado por primera vez la pregunta teórica *Why a federal program failed?*, por qué fallan los programas federales” (Aguilar Villanueva 2000, 37). Derthick, de acuerdo con la referencia, estudia un programa iniciado en 1967, durante la presidencia de Johnson, mediante el que se construirían comunidades modelo en terrenos sobrantes de la propiedad federal en Washington, San Antonio, Atlanta, Michigan y San Francisco. El estudio refleja una situación en la que “hay un aparente acuerdo al principio, y luego, muy pronto, surgen desavenencias que bloquean el programa” (Pressman y Wildavsky 1973, 175). La principal conclusión de Derthick es que:

<sup>2</sup> La referencia reafirma una inquietud ya señalada: la limitada disponibilidad de recursos cuya referencia sea la experiencia en Latinoamérica.

<sup>3</sup> Traducción del autor.

<sup>4</sup> La referencia reiterada en estudios de implementación es la denominación de “generaciones”.

El fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales. Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano. (Derthick, citada en Aguilar Villanueva 2000)

Conforme avanzaba aquella década se comprendió que “el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño” (Aguilar Villanueva 2000, 25), que los implementadores tenían una mayor participación y que, incluso, la sola obediencia no garantizaba el éxito de lo planeado. Comienza, entonces, la identificación de factores, tales como la complejidad de la política, el tamaño de la organización implementadora, el compromiso existente en ellas, es decir, las principales aportaciones de esta generación (McLaughlin 1987, 172) que sirven como detonante de las generaciones que vienen.

## SEGUNDA GENERACIÓN DE ESTUDIOS: *TOP-DOWN*

Esta generación se caracteriza por enfocarse en cómo el proceso de implementación puede estructurarse para conseguir los objetivos (Hasenfeld y Brock 1991). Para ese momento, era evidente que “los fracasos [el no alcanzar los objetivos] pueden deberse a una defectuosa implementación” (Aguilar Villanueva 2000, 32).

El estudio emblemático de esta generación, con el que se considera inicia formalmente el estudio de la implementación, fue el elaborado por Pressman y Wildavsky en 1973. El trabajo de estos dos autores es producto de “entrevistas con los actores pertinentes y [del] análisis de documentos de políticas públicas y otros temas relacionados durante tres años con el objetivo de determinar dónde se cometieron errores” (Parsons 2007, 484).

La experiencia descrita es la de la agencia de Administración del Desarrollo Económico (ADE), creada por el Congreso de los Estados Unidos a mediados de la década de los años sesenta,<sup>5</sup> y responsable de implementar un programa generador de empleo a través de la provisión de obra pública. Para experimentar la implementación, se eligió la ciudad de Oakland.

La primera gran conclusión a la que se llega en el estudio citado resume la reconstrucción que se hace, en los primeros cuatro capítulos, de la experiencia de la ADE: “Cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación” (Pressman y Wildavsky 1973, 56). Se presentan, además, dos términos acuñados en el campo de la implementación de la política pública:

Denominamos punto de decisión a cada ocasión en que tenga que registrarse un convenio para que el programa continúe. Y le damos el nombre de certificación a cada caso en el cual se requiera que un participante exprese su consentimiento por separado. La suma del número de certificaciones necesarias que se contienen en los puntos de decisión durante la vigencia del programa, da al lector una idea de la tarea que se emprende para lograr la implementación. (Pressman y Wildavsky 1973, 57)

Por vez primera hay un reconocimiento expreso de que la mera descripción del fracaso poco provee en la solución del problema. Habría que penetrar más profundo en las raíces del fracaso, pues:

---

<sup>5</sup> Se genera a través de la Ley de Desarrollo Económico y Obras Públicas, aprobada el 26 de agosto de 1965.

Hay sorpresa y, por tanto, impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles y la oposición fue inexistente. (Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar Villanueva 2000, 43)

A partir de este trabajo, la implementación deja de ser concebida como una consecuencia lógica y necesaria del diseño de la política pública: “lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido” (Pressman y Wildavsky 1973, 178); y, como problema, deja de ser considerada como la excepción, para volverse la regla: “alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (Pressman y Wildavsky 1973, 53). Si bien se reconoce que “pocos programas podrían emprenderse si se tuvieran que especificar de antemano todos los participantes [...] [por lo que] [...] algo tiene que dejarse al avance de los acontecimientos” (Pressman y Wildavsky 1973, 176), se advierten ya características que provocaron una implementación deficiente:

Primero, la multiplicidad de participantes y perspectivas. Esto se debe a una de las siguientes razones: 1) la incompatibilidad directa con otros compromisos, es decir, los participantes podrían estar de acuerdo en los méritos de la política a implementar, pero podrían descubrir que es incompatible con otras metas de la organización; 2) no hay incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas; 3) existen compromisos simultáneos con otros proyectos; 4) existe subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la implementación de la política pública; 5) existen diferencias de opinión sobre la jefatura y funciones propias de la organización; 6) existen diferencias legales y de procedimiento entre las agencias participantes; 7) hay carencia de recursos para apoyarlas o, en términos de los autores, existe acuerdo junto con la falta de poder (Pressman y Wildavsky 1973, 184-189).

Segundo, la multiplicidad de decisiones que mengua la probabilidad de éxito de la política pública. Tercero, la existencia de más de una meta y más de un curso de decisiones. Cuarto, el surgimiento de decisiones inesperadas. Finalmente, quinto, la demora en la implementación del programa, que los autores relacionan con los recursos que deben emplearse.

El texto identifica “dos remedios administrativos muy socorridos” (Pressman y Wildavsky 1973, 220) que, en verdad, son paliativos a los problemas de implementación: 1) salir de la burocracia, y 2) la coordinación entre participantes. Salir de la burocracia significaría: 1) establecer una nueva organización, lo que significa contratar nueva gente, elaborar reglas nuevas y generar modelos de operación para eliminar los problemas ya identificados. Significa, también, a) un trato diferenciado por tiempo limitado, b) gastos adicionales, c) la inexperiencia de la organización creada para afrontar el problema. 2) Buscar la libertad-independencia de la organización, lo que significa dos costos, a) por lo general, una estructura plural de dirección ejecutiva, lo que implica una franca invitación a que una diversidad de partes interesadas exijan tener representación y b) se pierde el contacto con las fuerzas políticas necesarias para mantener el empuje de la organización (Pressman y Wildavsky 1973, 221-222). “Coordinación”, dicen los autores, resulta una palabra de engañosa sencillez.

Finalmente, se identifican dos clases de medidas que pueden tomarse: 1) considerar medios más directos para alcanzar los fines y 2) centrar la atención, tanto en la creación de la maquinaria de la organización para ejecutar el programa como en su lanzamiento (Pressman y Wildavsky 1973, 240). Por su parte, para Rein y Rabinovitz:

los encargados de la implementación deben tomar en cuenta el resultado del proceso [legislativo] y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada. (2000, 150)

A lo anterior, los autores lo denominan el “imperativo legal”. Éste va aparejado con el “imperativo racional-burocrático”, integrado por la concepción, de parte de los burócratas, de: 1) la viabilidad de la política pública y 2) de la coherencia que detecte con los principios que rigen su actividad. Hay, en el trabajo de Rein y Rabinovitz, un tercer imperativo denominado “imperativo consensual”, que incluye la cooperación entre actores involucrados en la elaboración de la política pública (2000, 153-159). Desde la perspectiva de estos autores, una decisión correcta al inicio de la elaboración de la política pública es lo que garantizaría el éxito. Elaboran, incluso, una lista de factores necesarios para este fin: 1) la fuerza y el prestigio del comité legislativo donde el proyecto de ley se origina; 2) la experiencia de los miembros del comité generador de la ley de la que se desprende la política pública; 3) el grado en que los desacuerdos existentes durante el proceso legislativo fueron impugnados; 4) el nivel de apoyo a la ley de parte de los legisladores y de las comunidades donde se implementaría el resultado de la ley (2000, 151).

A partir de esta generación, existe una visión más ecléctica del problema de la implementación, al reconocer su naturaleza variable y la presión existente entre las dimensiones política y administrativa o de gestión (Goggin 1986).

### TERCERA GENERACIÓN DE ESTUDIOS: *BOTTOM-UP*

Esta generación se caracteriza por estudiar la implementación desde la perspectiva de las organizaciones y de los actores responsables de llevar a la práctica la política pública (Hasenfeld y Brock 1991, 452). Así, al interior de la organización pública:

La solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos [...] establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno. (Aguilar Villanueva 2000, 79)

Hasta el trabajo de Myrtle (1983), perteneciente a esta generación, la mejora en la implementación también podría lograrse con medidas relacionadas: administración por objetivos, presupuestación base cero y plan de pagos basados en desempeño. Es precisamente Myrtle quien cambia esta perspectiva al proponer un marco que considera la implementación como un problema social y de cambio organizacional y, con esto, la macroimplementación y la microimplementación. La primera de ellas, la macroimplementación, se enfoca en la necesaria colaboración entre organizaciones; la segunda, en términos de McLaughlin, se presenta cuando “en el proceso de implementación, el cambio es, ultimadamente, el problema de la unidad más pequeña. A cada paso del proceso, una política es transformada de acuerdo a cómo los individuos la interpretan y responden a ella”<sup>6</sup> (McLaughlin 1987, 174), es decir, la personas encargadas de la implementación.

Toda vez que “los modelos de abajo hacia arriba enfatizan bastante el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad” (Parsons 2007, 489), el análisis de la discrecionalidad comienza a ocupar un lugar importante en los estudios sobre el tema. Al respecto, Elmore, criticando la propuesta dominante de la generación *top-down*, señala:

---

<sup>6</sup> Traducción del autor.

Cuando la implementación consiste esencialmente en el control de la discrecionalidad, tiene como consecuencia, por un lado, que se reduzca la confianza en el despliegue de los conocimientos y habilidades en el nivel operativo y, por otro, que se dependa más de soluciones abstractas y homogéneas. (Elmore 2000a, 267)

Entonces, para los estudios que pueden incluirse en esta generación, tal y como se refiere en los trabajos de Lipsky, “el control sobre la gente no es la vía para la implementación efectiva” (citado en Parsons 2007, 488). En otras palabras, habría que dejarla tomar decisiones con base en lo que perciben al momento de implementar la política pública.

Sobre la importancia de la organización, Hepburn y Goodstein (1986) identifican como impedimentos de una implementación exitosa: la resistencia al cambio del personal clave cuando éste siente que la tarea va en contra de sus creencias, y la generación de riesgo a su situación de poder y autoridad dentro de la organización.

## LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS CASOS INSTRUMENTALES PARA SU ESTUDIO

Comprender la implementación de políticas públicas precisa de la experiencia; así lo sugieren los estudios realizados sobre el particular. Para aprender de la experiencia, ya decía McLaughlin, se “requiere apartarse de los modelos positivistas para emplear modelos de aprendizaje social” (1987, 175).

La elaboración de casos de estudio presenta, como principal limitante, que la reconstrucción de la realidad no es, por supuesto, la realidad. Es probable que durante el proceso de investigación y de redacción escapen al ojo del investigador detalles, motivaciones y sucesos de aquello que estudia o, incluso, en lo observado y descrito pudiera encontrarse un sesgo del investigador provocado por sus referencias y antecedentes personales. Esto es cierto. Por eso, la metodología desempeña un papel muy importante.

En 2004, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y el Banco Interamericano de Desarrollo publicaron *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso*, desarrollada por Barzelay y Cortázar Velarde para:

estudiar experiencias o programas singulares, no tanto por su posible carácter excepcional o por la inquietud de comprender dicha experiencia en particular –lo que denominaremos valor intrínseco de la experiencia–, sino porque son un medio o instrumento que sirve para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales. (2004, 8)

Los propios autores destacan la distancia que separa el producto de su metodología, de “casos instrumentales”, como los denominan, del generado con otras metodologías cuyo propósito busca destacar la singularidad o excepcionalidad de la experiencia. A estos últimos los denominan “casos intrínsecos”.

Una característica de esta metodología es la pluralidad de fuentes que se requieren, pues “basarse fundamentalmente en el discurso oficial conduce a una comprensión formal y exclusivamente racional de los procesos gerenciales [...] eludiendo la relación que dichos procesos tienen con factores contextuales que ‘desvían’ [...] los procesos respecto a la trayectoria prevista en el diseño” (Barzelay y Cortázar Velarde 2004, 11). Esta percepción obliga el empleo de la entrevista en profundidad con diversos actores, quienes dan a conocer su interpretación sobre los hechos y proveen una parte de la realidad por entender. Finalmente, sobre la metodología, debe tenerse en cuenta que se apoya en el esfuerzo para narrar el caso, esto es, construir un relato y no sólo exponer variables singulares y aisladas o desde una perspectiva positiva.

En este escrito se presentan las lecciones de dos casos de estudio cuya construcción inició en 2011:<sup>7</sup> el caso del Ecuador y el del Perú. Por razones de espacio, no se comparte el caso instrumental. Además de la fuente documental, se realizaron las siguientes entrevistas: para el caso del Ecuador, a Mónica Banegas Cedillo, consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) (6 de septiembre de 2011); a Luci Blacio, secretaria técnica de Transparencia y Control Social del CPCCS (30 de agosto de 2011); a Fernando Cedeño Rivadeneira, vicepresidente del CPCCS (4 de septiembre de 2011); a Tatiana Ordeñana Sierra, consejera del CPCCS (7 de septiembre de 2011); a Marcela Miranda Pérez, presidenta del CPCCS (22 de agosto de 2011); a Paul Íñiguez, director de Relaciones Internacionales del CPCCS (del 19 de agosto al 4 de septiembre de 2011); y a Jessica Villacrez, responsable de la elaboración y seguimiento de la política pública de transparencia en el CPCCS (23 de agosto de 2011).

Para el caso del Perú, se entrevistaron a las siguientes personas: Inés Arias, coordinadora del colectivo Grupo de Trabajo contra la Corrupción (24 de marzo de 2011); a Cecilia Blondet Montero, directora ejecutiva de Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional (22 de marzo de 2011); a Genaro Matute, coordinador general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (22 de marzo de 2011); a Harry Gerardo Morris Abarca, director ejecutivo del programa UMBRAL: Presidencia de Ministros-US Aid (23 de marzo de 2011); a Gabriela Flores, responsable de Comunicaciones del colectivo Grupo de Trabajo contra la Corrupción (24 de marzo de 2011); a José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno, procurador ad hoc de la República en distintos casos de corrupción en el Perú: Zanatti (1993-1994), CLAE (1994), INABIF (1997), Fujimori-Montesinos (2000-2002) (23 de marzo de 2011); a Mariella Zapata Tipian, secretaria técnica del programa UMBRAL: Presidencia de Ministros-US AID (23 de marzo de 2011).

En congruencia con la inquietud señalada al inicio del escrito, una de las intenciones es aportar al estudio de la implementación la perspectiva de lo que sucede en Latinoamérica, y no sólo a partir de lo propuesto desde la literatura norteamericana y europea. Al mismo tiempo, como se comparte al final del escrito, se enfatiza cómo los problemas de implementación inciden negativamente en la relación que mantienen los gobiernos y los ciudadanos.

## LECCIONES DE DOS CASOS LATINOAMERICANOS

### *Ecuador: de las condicionantes y complejidades*

Posterior al proceso constituyente de 2008, en el Ecuador se crea la Función para la Transparencia y el Control Social (FTCS): es, formalmente, la institución encargada de formular políticas públicas de transparencia, control ciudadano, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción (Artículo 206 de la Constitución). Cuatro años después de su creación, no lo había hecho. A continuación, las causas:

*Complejidad en la unificación.* La organización articuladora de la FTCS, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es producto de la fusión de dos organizaciones preexistentes: la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y de la Secretaría Nacional Anticorrupción. Cada organización tiene su historia, sus procesos, sus costumbres. La determinación de unificarlas, por decreto, no significó la adaptación de las personas integrantes de las organizaciones públicas. Ya en la primera generación de estudios sobre implementación, se identificaban, como factores que inciden negativamente, las distorsiones burocráticas, los conflictos intergubernamentales y la heterogeneidad de intereses.

---

<sup>7</sup> Fue en este año que, como investigador visitante del Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porres y como invitado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador, se escribieron los primeros borradores de los casos instrumentales. Desde ese momento y hasta la actualidad, se ha continuado el estudio sobre lo que ha sucedido en estos países.

*Complejidad de la coordinación.* Pressman y Wildavsky (1973) identifican que cuanto más larga fuese la cadena de causas, más numerosas serían las relaciones recíprocas necesarias, haciendo más compleja la implementación. Por disposición constitucional, dado que la política pública debe ser sancionada por la FTCS, el recorrido que debe transitar toda iniciativa es largo y pasa por, al menos, dos filtros que incrementan la complejidad:

- a) Primer filtro: el Pleno del Consejo de Participación. El Artículo 36 de la Ley Orgánica del cpccs establece como “órganos de gobierno” el Pleno del Consejo, la Presidencia y la Vicepresidencia. Las tres instancias se complementarían, pero en un análisis detallado puede observarse que el Pleno, integrado por siete consejeros, al contar con 15 atribuciones (Artículo 38 de la citada Ley Orgánica), prácticamente define la mayor parte de la vida organizacional: se designa al presidente, nombra al secretario general de la organización, nombra al representante del CPCCS ante la instancia coordinadora, entre otras atribuciones. En este panorama, el presidente (o presidenta, como es el caso) del Pleno, siendo el representante legal, judicial y extrajudicial del CPCCS (Artículo 42 de la multicitada Ley Orgánica), se convierte en el único que propone medidas y decisiones, a pesar de que en el Numeral 5 del Artículo 42 de la Ley Orgánica, de marras, establezca que el presidente ejerce “la máxima autoridad administrativa”. Al ser el Pleno del Consejo una instancia plural, no sería raro encontrar que cada uno de los consejeros o consejeras tenga, proteja y promueva una agenda particular: la necesidad de tomar resoluciones por mayorías, promovería la creación de frentes y coaliciones que podrían poner en situación complicada al presidente del organismo. Tomar cualquier decisión, en este panorama, es complejo.
- b) Segundo filtro: la instancia coordinadora. No sólo en el Pleno del CPCCS, sino también en la instancia coordinadora, la toma de decisiones es compleja. Al integrarse por seis organizaciones públicas, la toma de decisiones en la FTCS se vuelve un espacio donde, de manera natural, cada organización tiene, promueve y defiende una agenda particular. Lo que formalmente los une, la disposición constitucional, no garantiza el acuerdo ni la alineación de objetivos entre las instancias. En el caso particular de la política pública en materia de transparencia y control de la corrupción, sólo interesa al CPCCS, pues es una de sus funciones sustanciales, por lo que no sería difícil encontrar que las otras instancias integrantes de la Función tuvieran otras prioridades. En el caso específico del CPCCS, el hecho de que el presidente no sea necesariamente el representante de la Función (Numeral 4, Artículo 38 de la Ley Orgánica del CPCCS), pudiera contraponer intereses que afectarían la comunicación entre la organización y la FTCS.

*Complejidad en el seguimiento.* En su proceso de integración se identificaron conflictos entre unidades administrativas como consecuencia del limitado seguimiento de asuntos debido a información faltante. La ausencia de reglas claras para la administración y la conservación documental es clave para entender esta situación.

*Complejidad de la duplicidad.* Al interior de la FTCS existe una difusa distribución de competencias, producto de la dispersión normativa. Mientras que los temas de transparencia y combate a la corrupción son de exclusividad constitucional en favor del CPCCS, al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de Transparencia Gubernamental (que había desaparecido cuando se creó la FTCS) del Ejecutivo Nacional trabajaban y resolvían asuntos. Además de la dispersión normativa, se identificó un importante elemento político que permitió y mantuvo esta situación.



## *El costo de la discrecionalidad*

La experiencia peruana en el combate a la corrupción inmediata posterior a la caída del régimen de Alberto Fujimori, en cuanto a su rapidez, efectividad y trascendencia, no tiene precedente en América Latina. Por su naturaleza, la experiencia peruana de principios de este siglo es sustancialmente jurisdiccional. Es valiosa porque se distingue de una serie de esfuerzos latinoamericanos carentes de efectividad y porque se enfocó, sobre todo, en la promoción de la participación de la sociedad civil y en la creación de mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción. Esta situación se fue diluyendo conforme avanzó la segunda mitad de la década.

En la segunda administración del presidente Alan García (2006-2011), se puede identificar una crisis de gobierno generada por un escándalo de corrupción, los “petroaudios”, que produjo la caída del gabinete de ministros en 2008. La respuesta del Estado fue la elaboración y publicación en medios de comunicación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008 (identificado como PNLC-2008 a lo largo del presente trabajo).

*Complejidad en la coordinación y el seguimiento.* En un par de años, el PNLC-2008 tuvo dos organizaciones encargadas de su implementación. Al mismo tiempo, se constituyó una comisión particular en el Congreso de la Nación. Los resultados proyectados, sin embargo, no se han logrado debido, principalmente, a dos situaciones: primero, el ente impulsor original, la Presidencia del Consejo de Ministros, cambió de titular y no hubo un trabajo de seguimiento puntual (lo cual, de entrada, hubiese sido difícil por la manera en que se formuló el PNLC-2008). Segundo, los entes implementadores –sobre todo la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción– consideraron inviable la implementación del PNLC-200 al identificarlo como muy complejo. Esto último generó una “priorización” del Plan, que no es otra cosa más que un nuevo Plan.

Al cierre de la administración de Alan García, la política pública anticorrupción no fue, en la práctica, una prioridad. Cedió su lugar a otros temas, como el desarrollo económico y la generación de empleos. Esta situación, debe decirse, no es privativa de esta administración: posterior a la presidencia de transición de Paniagua, la importancia del tema anticorrupción ha ido disminuyendo. Así, al menos, ha sido identificado por profesionales involucrados, directa o indirectamente, en las políticas públicas emprendidas.

El ente articulador de la política pública, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, optó por un trabajo a largo plazo. Pero aquí, como en el resto de América Latina, la continuidad de las políticas públicas es un reto no superado satisfactoriamente. La década que ha seguido a la caída del régimen de Fujimori se parece, al menos en el tema anticorrupción, a lo que ha sucedido en el resto de América Latina: las enseñanzas que pudieron adquirirse del primer impulso que se le dio al tema, en los primeros años de la primera década del siglo, no han sido aprovechadas.

## *La discrecionalidad*

La “nota característica” del caso Perú se encuentra, además, en la discrecionalidad permitida en la implementación del PNLC-2008 (quizás provocada desde el momento en que no existió la voluntad política de asegurar su aprobación de parte de las instancias legalmente facultadas para ello). El PNLC-2008 se basa en otro anterior, de fecha de 2006. La diferencia entre ambos es que el de 2006 luce más completo y coherente que el actual. Pareciera que, para la versión de 2008, se tomó alguna parte a la que se le redactaron unos párrafos introductorios. En un tema tan importante como la lucha contra la

corrupción, en una coyuntura como la generada por los “petroaudios”, la prisa por presentar un Plan generó un documento inoperable. El PNLC-2008, por cierto, nunca fue aprobado por instancia alguna legalmente competente para ello, por lo que el PNLC-2008 nunca obligó a su cumplimiento. La discrecionalidad burocrática se define como “el grado de flexibilidad ejercida por los administradores públicos al tomar decisiones o asumir conductas en cualquier asunto de la agencia” (Warren 2003, citado en Bastien 2009).

## LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANOS.

### A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL

Philip Pettit (1999:273) señala que “los dos desafíos centrales en la teoría política y social son, primero, identificar la clase de institución pública que es deseable y, segundo, demostrar que ese tipo de institución es posible”. Marilee S. Grindle (2009), refiriéndose a Chang, concluye, en el mismo sentido que Pettit, que la adopción de organizaciones que no sean estrictamente necesarias trae serias implicaciones en cuanto el costo de oportunidad.

Ambas políticas nacionales anticorrupción expuestas anteriormente pretenden, desde la perspectiva de los gobiernos que las implementaron, una oportunidad de recomponer su relación con la comunidad y con la ciudadanía; en el caso ecuatoriano, como parte de un nuevo pacto político y jurídico que encontró su forma en la Constitución de 2008; para el Perú, como reacción a una crisis de gobierno, la generada a partir de los “petroaudios”. La diferencia entre los resultados deseados y los obtenidos, hacen suponer que la relación no mejoraría.

La relación entre el gobierno y la sociedad ha moldeado, en gran medida, la ciencia política de los últimos dos siglos y, específicamente, la disciplina de las políticas públicas en los últimos cincuenta años. La inclusión de reglas en favor de la transparencia y para el combate a la corrupción, viene a sumarse a una larga lista de medidas que se han intentado.

En términos de las lecciones aprendidas a partir de estos casos debe destacarse que una buena cantidad de los hallazgos son avalados por la literatura existente, la escrita a partir de experiencias en Estados Unidos y Europa. Hay, sin embargo, una serie de notas características que, en este momento y por quien esto escribe, no se encuentran.

La precaria capacidad de seguimiento a partir de una muy limitada función documental recuerda una situación sobre la que debe ponerse atención. La evidencia sugiere que no hay una cultura administrativa para el manejo, organización y conservación de la información generada al interior de las organizaciones públicas. La ausencia de un trabajo interno, en favor del recurso humano, para la asimilación de las fusiones y las transformaciones de las organizaciones, es también un asunto pendiente. La coexistencia de una agenda política que permite, y hasta fomenta, la duplicidad de trabajo, es otro de los hallazgos importantes de los casos estudiados. En la experiencia del autor, al menos los dos primeros factores (lo relacionado con la función documental y el trabajo entre los elementos humanos) son áreas de oportunidad que pudieron ser atendidos siguiendo un diagnóstico oportuno y de la intervención profesional.

De los hallazgos identificados de dos casos latinoamericanos a partir de la implementación de políticas nacionales anticorrupción podría concluirse, de manera provisional al menos, que las experiencias no son tan diferentes entre sí ni respecto a lo que día a día sucede en las organizaciones públicas de la región.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2000. Estudio introductorio. En *La implementación de políticas públicas*, compilado por L. F. Aguilar Villanueva, 15-92. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael y Juan Carlos Cortázar Velarde. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bastien, Jöelle. 2009. Goal Ambiguity and Informal Discretion in the Implementation of Public Policies: The Case of Spanish Immigration Policy. *International Review of Administrative Sciences*, v. 75, 665-685.
- Berman, Paul. 2000. El estudio de la macro y la micro implementación. En *La implementación de las políticas*, compilado por L. F. Aguilar Villanueva, 281-322. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Domingo, Pedro. 2007. *Acceso a la justicia y derechos indígenas*. Jornadas Pueblos Indígenas de América Latina. Barcelona: Fundación Obra Social.
- Elmore, Richard F. 2000. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En *La implementación de políticas*, compilado por L. F. Aguilar Villanueva, 251-280. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2000b. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En *La implementación de las políticas*, compilado por L. F. Aguilar Villanueva, 185-250. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Goggin, Malcom L. 1986. The Too Few Cases/Too Many Variables. Problems in implementation research. *Political Research Quarterly*, No. 39, 328-347.
- Grindle, Marilee S. 2009. La brecha de la implementación. En *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, compilado por F. Mariñez Navarro y Vidal Garza Catú, Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, 33-51. México: EGAP / Tecnológico de Monterrey/CERALE.
- Hasenfeld, Yeheskel y Thomas Brock. 1991. Implementation of Social Policy, Revisited. *Administration & Society*, 451-479.
- Hepburn, John y Lynne Goodstein. 1986. Organizational Imperatives and Sentencin Reform Implementation: The impact of Prison Practices and Priorities on the Attainment of Objectives of Determinate Sentencing. *Crime & Delinquency*, 339-365.

- Martí Puig, Salvador. 2009. Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 53-74.
- McLaughlin, Michael W. 1987. Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 171-178.
- Myrtle, Robert C. 1983. A Managerial View of Policy Implementation. *The American Review of Public Administration*, 17-32.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO/ Miño y Dávila.
- Pettit, Phillipe. 1999. *El republicanismo*. Barcelona: Paidós.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky. 1973. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Fondo de Cultura Económica.
- Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz. 2000. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En *La implementación de las políticas*, compilado por L. F. Aguilar Villanueva, 147-184. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sarbaugh-Thompson, Marjorie y Meyer Zald. 1995. Child Labor Laws: A Historical Case of Public Policy Implementation. *Administration & Society*, 25-53.

#### NORMATIVIDAD REFERIDA

- Constitución de la República del Ecuador. Publicación de bolsillo editado por la Asamblea Nacional de la República del Ecuador de acuerdo con el Registro Oficial 499 de fecha 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política del Perú. Versión vigente después de 1993 publicada por la Oficialía Mayor del Congreso.
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Versión simple de acuerdo con el Registro Oficial 22 de fecha 9 de septiembre de 2009.

# PROGRAMA MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO Y TERRITORIAL: UN INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL

Maribel Pallanez Murrieta<sup>1</sup>  
Rolando E. Díaz Caravantes<sup>2</sup>

El ordenamiento del territorio es una herramienta de política ambiental que tiene como objetivo realizar una planeación que considere en forma conjunta las necesidades de la población y el funcionamiento natural de los ecosistemas, tratando de regular los efectos o las externalidades ambientales que generan las diversas formas de aprovechamiento de los recursos naturales que ahí habitan (Rosete 2006, 5).

Para estudiar el Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial (PMOET) es necesario remitirse al tema del ordenamiento ecológico dirigido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y del ordenamiento territorial dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), desde su creación hasta llegar, en 2005, a su integración en los términos de referencia del PMOET. Estos términos de referencia intentan resaltar los puntos de coincidencia entre el instrumento diseñado por la SEMARNAT y el instrumento diseñado por la SEDESOL, buscando armonizar y articular las políticas ambientales y las territoriales en un mismo documento.

El presente capítulo se divide en cuatro apartados. El primer apartado muestra los conceptos de ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial, argumentando la necesidad de generar un documento que integre los conceptos ecológicos y territoriales en un esfuerzo de coordinación interinstitucional. En el segundo apartado se contextualiza el municipio de Rosario con base en una descripción breve de su geografía y del esquema por el cual se elige como estudio de caso. El tercer apartado es de mayor amplitud. Éste se adentra en la experiencia de la elaboración del PMOET de Rosario; se describe brevemente el proceso de diseño y concertación social a través del planteamiento de los tres momentos claves descritos por Massiris (2005) y se exponen los problemas detectados al utilizarlo como un instrumento de política ambiental. El apartado de conclusiones destaca los aspectos más importantes del documento, centrando la atención en los problemas derivados de un instrumento que, siendo de carácter territorial, tiene una asociación directa con políticas sectoriales.

---

<sup>1</sup> Profesora de la Universidad Estatal de Sonora; [maribel.pallanez@ues.mx](mailto:maribel.pallanez@ues.mx)

<sup>2</sup> Profesor investigador de El Colegio de Sonora; [rdiaz@colson.edu.mx](mailto:rdiaz@colson.edu.mx)

Los ordenamientos del territorio en México datan de la década de 1970; sus antecedentes son la Ley General de Población promulgada en 1973 (DOF 1974) y su consecutiva, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) promulgada en 1976 (DOF 1976) y reformada en 1981 y 1983. En esa ley se establecieron los llamados “ecoplanes”, los cuales fundamentaron el concepto de ordenación territorial de los asentamientos humanos. La LGAH define el ordenamiento del territorio como “un proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional, tendiente a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural” (DOF 1976). Azuela (2007, 14) expone que, aunque seguramente existen diferencias importantes entre los ecoplanes de principios de la década de 1980 y los actuales ordenamientos territoriales, su enfoque analítico sigue siendo eminentemente urbano.

Por otro lado, la Ley Federal de Protección al Ambiente promulgada en 1982 (DOF 1982) incluía, por primera vez, el concepto de ordenamiento ecológico relacionado con el diagnóstico ambiental y con el manejo y la conservación de los recursos naturales. Esta Ley fue la base para la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988 (DOF 1988), la cual representa el fundamento jurídico central en la política ambiental nacional con atribuciones generales en materia de planificación y coordinación en asuntos ambientales (Rosete 2006, 17-18). La LGEEPA constituye el mayor avance normativo logrado hasta el momento en el país en materia de política ambiental (Sánchez y Palacio 2004, 79).

El Título Primero, Artículo 3, fracción XXIV de la LGEEPA especifica que el ordenamiento ecológico es:

El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos (DOF 1988).

Es un instrumento normativo que, dependiendo de la región de que se trate, puede involucrar diferentes niveles de gobierno y sobre el cual debería fundamentarse la aplicación de otras herramientas de planeación ambiental y desarrollo social, como las descritas en la [figura 1](#).

El enfoque del ordenamiento territorial prioriza los aspectos poblacionales sin considerar que la productividad económica se basa en los bienes y servicios proporcionados por las condiciones naturales. Por otra parte, el enfoque del ordenamiento ecológico privilegia el desarrollo ecosistémico, pero no logra profundizar en el análisis de los elementos sociales y económicos que generan las externalidades que afectan al ambiente (Sánchez y Palacio 2004, 80). Debido a esta diversidad de enfoques, ninguno de los dos instrumentos de ordenamiento por sí solo se puede concebir como una estrategia de planificación integral (Wong 2010, 11-12 y 33 *passim*). Por esta razón, durante el año 2000 se inició en México la discusión acerca de la necesidad de integrar las planeaciones territorial y sectorial a partir de una estrategia de largo plazo (2020) con enfoque social, regional y sustentable, definiéndose el ordenamiento territorial como “una estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio” (Sánchez y Palacio 2004, 80). Rosete (2006, 18-19 *passim*) asevera que si bien estos ordenamientos se convirtieron en instrumentos más integrales, competían entre sí, generando desarticulación entre los problemas ambientales y los procesos productivos, así como la dispersión de las facultades y atribuciones federales en relación con el manejo y con el aprovechamiento de los recursos naturales. Wong argumenta que ambos instrumentos tienen dos elementos en común: a) la idea de incidir

sobre los usos del suelo en el territorio, y *b*) la dificultad para abordar eficazmente la ordenación de las actividades productivas (Wong 2010, 29).

Figura 1. Principales herramientas de planeación ambiental y desarrollo social que deben fundamentarse en los ordenamientos territoriales y los diferentes niveles de gobierno involucrados

Herramientas de planeación ambiental y desarrollo social	Nivel de gobierno involucrado
Programas de desarrollo y conservación de áreas naturales protegidas.	Federal, estatal y/o municipal.*
Otros programas de conservación, como el Programa de Regiones Prioritarias para la Conservación y el de las Zonas de Restauración Ecológica.	Federal, estatal y municipal.
Unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre.	Federal.
Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico.	Federal o estatal.
Programas nacional, estatal o municipal de desarrollo urbano.	Federal, estatal y/o municipal.
Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.	Federal, estatal y municipal.
Convenios de trabajo con instancias estatales, municipales y productivas.	Federal, estatal y/o municipal.*
Evaluaciones de impacto ambiental en todas sus modalidades (informe preventivo, modalidad particular o modalidad regional).	Federal, estatal o municipal, dependiendo de la modalidad de que se trate.

\*Actualmente también es posible tener certificaciones privadas que se instrumentan en el ámbito local.

Fuente: construcción propia.

No obstante las confusiones que se pudieran generar por la aplicación de los instrumentos de ordenamiento, los avances desarrollados en la inclusión de políticas ambientales en México en las últimas dos décadas son relevantes. La evaluación de las limitaciones y de las debilidades de los instrumentos de gestión son parte del proceso de su construcción y en la medida que estas debilidades sean exploradas se podrán generar mejores herramientas que promuevan la planeación integral del territorio. Atendiendo a estos esfuerzos de aprendizaje, durante 2005 la Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas del Instituto Nacional de Ecología (INE), la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la SEMARNAT y la Dirección General de Desarrollo Territorial de la SEDESOL conjuntaron esfuerzos para generar los términos de referencia para la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial (pmoet) (Romo y Ochoa 2009, 71).

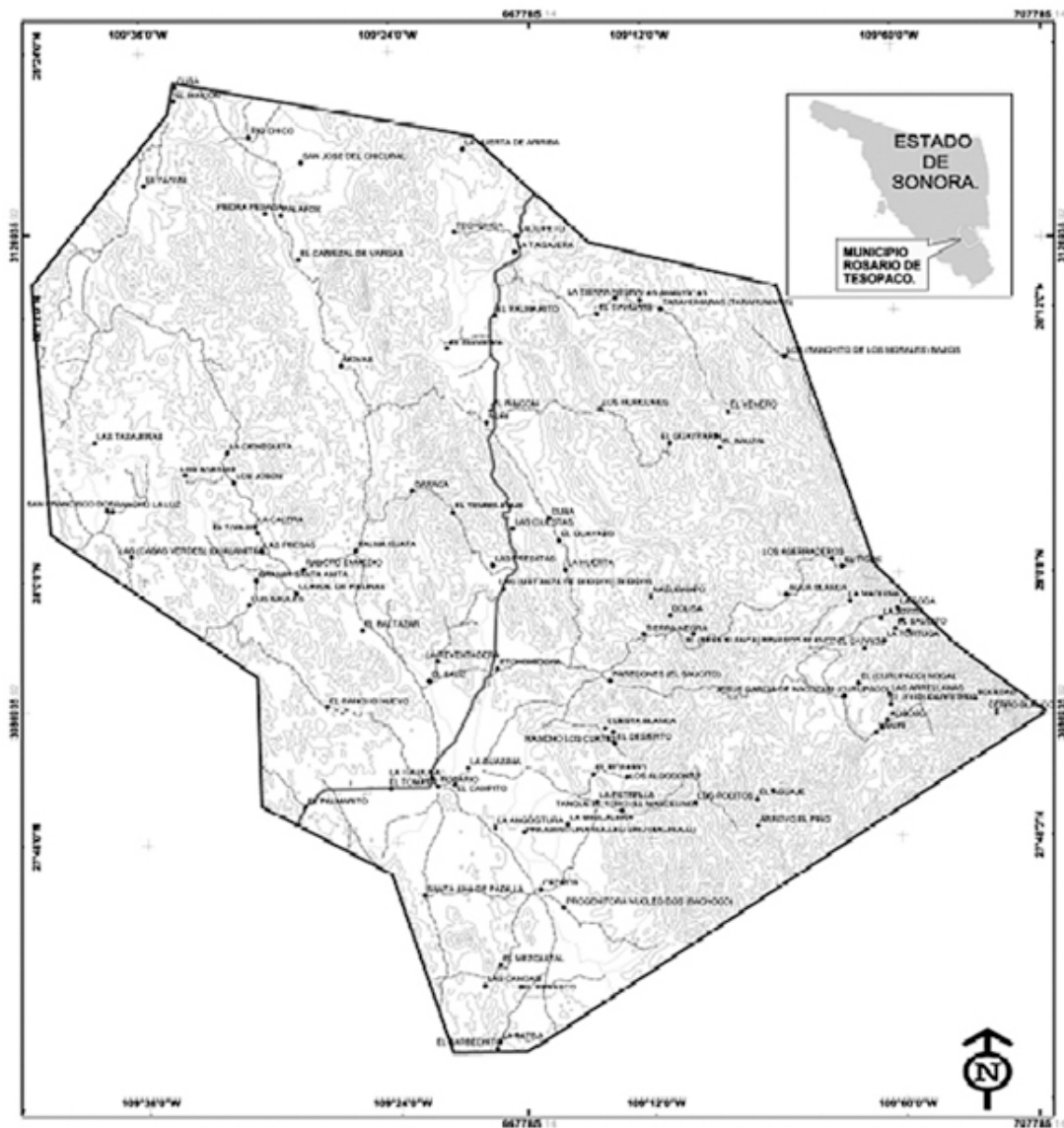
Así, el PMOET surgió de la necesidad de realizar la planeación con un enfoque metodológico integral, que analiza el territorio como un sistema complejo, conformado por tres grandes grupos: natural, social y productivo, cuyas interacciones son el resultado de una dinámica interna. Aun cuando el diseño de los términos de referencia para la elaboración del PMOET tiene una estructura similar a la de los programas de ordenamiento ecológico dirigidos por la SEMARNAT,<sup>3</sup> se trató de reinventar el territorio con un doble carácter: como lugar geográfico donde impera lo biótico y lo abiótico, y como sujeto de desarrollo donde dominan las relaciones humanas.

<sup>3</sup> La estructura similar se refiere a que cuentan con las mismas etapas: Caracterización, Diagnóstico, Pronóstico-Prospectiva y Propuesta (con la definición de dos escenarios –el tendencial y el estratégico–).

## CONTEXTUALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE ROSARIO, SONORA, COMO ESTUDIO DE CASO

El municipio de Rosario está situado al sureste del estado de Sonora, al pie de la Sierra Madre occidental, a 83 kilómetros (km) al noreste de Ciudad Obregón, Sonora. La cabecera municipal es la población de Tesopaco y se localiza en el paralelo 27° 47' de latitud norte y a los 109° 22' de longitud al oeste del meridiano de Greenwich, a una altura de 450 metros sobre el nivel del mar. Colinda al noreste con el estado de Chihuahua y con el municipio de Yécora; al sureste, con el municipio de Álamos; al sur, con Quiriego; y al oeste, con Cajeme (véase la [figura 2](#)). Los arroyos que cruzan el municipio alimentan durante las épocas de lluvia los ríos Yaqui y Mayo, donde se localizan las presas Álvaro Obregón y Adolfo Ruiz Cortines. La superficie municipal es de 3 001.90 kilómetros cuadrados (km<sup>2</sup>), lo que equivale a 1.78 por ciento en el nivel estatal, y a 0.17 por ciento en el nivel nacional (Pallanez y Quintero 2006, 19).

Figura 2. Localización geográfica del municipio de Rosario, Sonora



Fuente: Maribel Pallanez Murrieta y Trinidad Quintero Arce (2006).



A pesar de que los servicios ambientales presentes en el municipio de Rosario<sup>4</sup> revelan su potencial de desarrollo, la mayoría de la población es dependiente de la actividad agropecuaria. La falta de oportunidades para el crecimiento económico de la población ocasiona la migración.

En 2000 y después de analizar el XII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) clasificó cuatro municipios del Estado de Sonora como de alta marginación.<sup>5</sup> Rosario ocupó el segundo lugar en esa lista y el número 1 139 en el nivel nacional. En la [figura 3](#) se presentan los indicadores utilizados por el CONAPO en la obtención del índice de marginación municipal en 2000; además, se muestran los porcentajes calculados en Rosario para estos indicadores. La población del municipio en 2000 era de 5 432 habitantes, con 2 833 hombres y 2 599 mujeres. De las 1 629 personas que contaron en el censo como población ocupada, 51 por ciento trabajaba en el sector primario, 19 por ciento en el secundario y 30 por ciento en el terciario (INEGI 2000).

El hecho de ser un municipio de alta marginación introdujo a Rosario dentro de la población objetivo de la Estrategia de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual tenía “la finalidad de dirigir las acciones y optimizar los recursos públicos para la superación de la pobreza en el país” de los municipios con mayor grado de marginación (DOF 2002, 4). Aparte del enfoque territorial, la estrategia buscaba promover la coordinación interinstitucional entre secretarías de los estados y en los tres niveles de gobierno para articular los programas y acciones que se realizarían en esos municipios (DOF 2002, 9). Fue precisamente a partir de una iniciativa intersecretarial que la entonces coordinadora de la Estrategia de Microrregiones en Sonora, la antropóloga Ana Carolina Romero Centeno y el subdelegado de Planeación de la SEMARNAT en Sonora, el licenciado Humberto Ruiz Molina, buscaron el apoyo federal para realizar el ordenamiento territorial en alguno de los cuatro municipios marginados de Sonora, proponiendo el de Rosario por el entusiasmo de las autoridades para el desarrollo del proyecto. Esta iniciativa encontró “eco” en el nivel federal, pues en ese momento funcionarios del INE, de la SEMARNAT y de la SEDESOL conjuntaban esfuerzos para generar los términos de referencia del PMOET.

Figura 3. Indicadores de marginación en Rosario, Sonora

Porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más.	16.20
Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más.	51.08
Porcentaje de los ocupantes de viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.	24.96
Porcentaje de los ocupantes de viviendas sin energía eléctrica.	22.04
Porcentaje de los ocupantes de viviendas sin agua entubada.	4.84
Porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.	46.7
Porcentaje de los ocupantes de viviendas con piso de tierra.	30.4
Porcentaje de la población en localidades con menos de 5 000 habitantes.	100.0
Porcentaje de la población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.	71.15

Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO 2001).

<sup>4</sup> Como la recarga de acuíferos, áreas de captación de dióxido de carbono, componentes de hábitat, belleza escénica y valor paisajístico.

<sup>5</sup> Los municipios fueron: Quiríego, Rosario, Álamos y San Miguel de Horcasitas (CONAPO 2001).

Asimismo, fue por medio de la Estrategia de Microrregiones en Sonora que se financió la elaboración del PMOET en Rosario. Se contrató al Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES) –ahora Universidad Estatal de Sonora– para encabezar dicho esfuerzo. Un equipo multidisciplinario elaboró el PMOET; se incluyeron profesores, investigadores y estudiantes de los diferentes programas educativos del CESUES, y el equipo estuvo coordinado por la primera autora de este capítulo. Este PMOET fue el primero en el nivel nacional que, bajo esos términos de referencia, se ejecutó, se aprobó por cabildo y se publicó en el *Boletín Oficial del Estado de Sonora* (2007). En su diseño se consideraron, además de los marcos de sustentación administrativa, jurídico federal y jurídico-administrativo estatales, los elementos en materia de instrumentos de planeación municipales, como el Plan Municipal de Desarrollo de Rosario 2004-2006, los mecanismos de coordinación institucional y concertación social y los convenios de trabajo municipal.

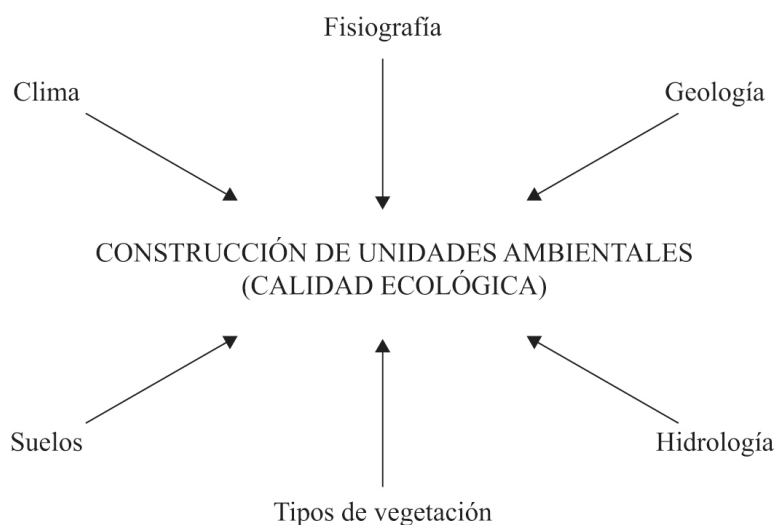
#### ELABORACIÓN DEL PMOET DE ROSARIO, SONORA

Massiris (2005) expone que existen tres momentos clave del proceso de ordenamiento del territorio: el momento técnico-científico o de conocimiento, el momento técnico-político o de planificación y el técnico-administrativo o de gestión. Cada uno de ellos es cualitativamente distinto, pero están estrechamente relacionados. Cada uno se compone de cinco tipos de actores: los actores gubernamentales, los académicos, los expertos en ordenamiento, los financiadores de proyectos, las organizaciones ambientales y la comunidad a través de sus distintas organizaciones sociales. No obstante que todos estos actores tienen presencia continua en el proceso, en cada momento, unos u otros desempeñan un papel protagónico. Para facilitar el estudio del diseño y de la concertación social del PMOET, el caso de Rosario se dividirá en esos tres momentos:

##### *Momento técnico-científico*

Es liderado por los expertos (investigadores, académicos y científicos) quienes, en conjunto con la entidad gubernamental que dirige el proceso y las demás fuerzas sociales, producen el conocimiento necesario para orientar la toma de decisiones documentada (Massiris 2005, 66).

Figura 4. Caracterización del municipio

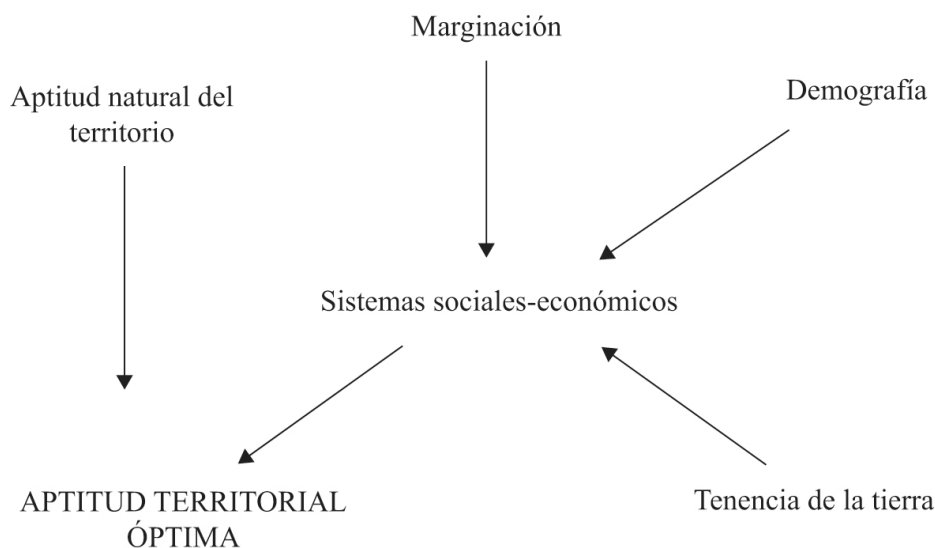


Fuente: Maribel Pallanez Murrieta y Trinidad Quintero Arce (2006).

En el PMOET de Rosario, esta fase constituyó la mayor parte del tiempo de diseño; tenía el objetivo de identificar los elementos dinamizadores que determinan la estructura ambiental de la región y definen su problemática. Para esta fase se utilizaron insumos y subproductos cartográficos y estadísticos organizados por subsistemas, que permitieron llevar a cabo las etapas subsecuentes y desarrollar una propuesta de ordenamiento con un sólido sustento técnico. En ella se describieron los ambientes físico, biológico y socioeconómico de la región de estudio con base en documentos oficiales, académicos y prospecciones de campo, que fueron ubicados espacialmente en sistemas de información geográfica a fin de generar una serie de mapas con la que se construyó la caracterización del municipio (véase la [figura 4](#)).

Esta fase es de suma importancia, ya que permite diagnosticar las relaciones y los procesos que determinan la existencia de conflictos territoriales; también define las áreas de protección y conservación, e identifica las áreas con aptitud para el desarrollo de actividades humanas. En la etapa del diagnóstico se determinan las condiciones de uso, conservación o degradación del territorio municipal y las causas de tales condiciones. Se finaliza con la delimitación de las unidades de integración territorial sobre las cuales se deben dirigir los esfuerzos de mejora para el municipio (véase la [figura 5](#)).

Figura 5. Etapa diagnóstica.  
Construcción de las unidades territoriales



Fuente: Maribel Pallanez Murrieta y Trinidad Quintero Arce (2006).

Como política de largo plazo, el ordenamiento del territorio debe establecer los escenarios de uso y de ocupación del territorio que deberán alcanzarse en un horizonte de tiempo determinado (corto, medio y largo plazo); también se establecen los lineamientos estratégicos y las acciones que se realizarán (Massiris 2005, 21). Para la determinación de los escenarios y sus políticas se consideraron los datos obtenidos durante los últimos veinte años, con lo que se generaron indicadores que tenían efectos determinantes sobre el potencial presente y dentro de un plazo de diez años a partir de la elaboración del ordenamiento. Los indicadores fueron la base para la generación de la etapa de pronóstico y prospectiva, durante la cual se diseñó un escenario tendencial, que exhibe lo que sucedería en el territorio sin la aplicación de políticas para la sustentabilidad, y un escenario estratégico que muestra la calidad del territorio con la ejecución de políticas para el mejoramiento de la población sin detrimento de sus recursos naturales (véase la [figura 6](#)).

Figura 6. Etapa pronóstico y prospectiva



**Zonas de aprovechamiento**

- Subutilizadas, aptitud territorial no óptima, manejo sustentable
- Subutilizadas, aptitud territorial no óptima, manejo no sustentable
- Áreas de aprovechamiento, actividad óptima, manejo no sustentable
- Áreas de aprovechamiento, actividad óptima, manejo sustentable

**Zonas de conservación**

- Áreas de conservación estables (hay actividad de baja presión)
- Áreas de conservación con presión (requiere disminuir actividad)

**Zonas de restauración**

- Áreas de restauración, no requiere detener actividad
- Áreas de restauración, no requiere cambiar actividad, pero es necesario modificar el manejo del territorio
- Áreas de restauración, requiere cambiar de actividad a una de más baja presión

**Zonas de protección**

- Áreas de protección con presión de actividad

**Zonas restringidas**

- Áreas de ocupación inadecuada con áreas con riesgo

Fuente: Maribel Pallanez Murrieta y Trinidad Quintero Arce (2006).

Con sustento en la fase pronóstico y prospectiva se generó un modelo de ordenamiento ecológico y territorial que maximiza el consenso entre los sectores, provee elementos que minimizan los conflictos por incompatibilidad de usos del suelo y favorece el desarrollo integral y sustentable del municipio. En este modelo se plantearon 325 recomendaciones de políticas de mejoras para cada región del territorio de Rosario, englobadas para su implementación en cinco áreas: 1) protección, 2) conservación, 3) aprovechamiento, 4) restauración y 5) restricción (véase la [figura 7](#)).<sup>6</sup>

Figura 7. Número de recomendaciones de políticas sugeridas por aptitud territorial

Aptitud territorial	Número de políticas sugeridas				
	Protección	Conservación	Aprovechamiento	Restauración	Restricción
Agricultura	14	23	11	8	2
Pecuario	6	7	12	3	1
Nuevos	11	15	17	1	1
Cinegéticos	17	27	11	6	0
Industrial	12	46	2	7	0
Conservación	11	46	6	2	0
Total	71	164	59	27	4

Fuente: *Boletín Oficial del Estado de Sonora* (2007).

En el momento técnico-científico, el PMOET de Rosario fue un paso más allá de sus propios términos de referencia y sugiere una serie de proyectos productivos derivados principalmente de las propuestas realizadas por la comunidad de cada localidad, considerando sus motivaciones y conocimientos sobre las actividades referidas, la problemática que viven en la comunidad y las observaciones y conocimiento generado por los respectivos equipos que trabajaron en el aspecto socioeconómico y en el aspecto biológico. Las propuestas fueron evaluadas con base en los rubros de factibilidad: 1) técnica, 2) económica, 3) tramitología (para la realización de gestiones), 4) compatibilidad ecológica, 5) demanda social, 6) participación comunitaria y 7) rentabilidad económica.

En total se propusieron 93 proyectos productivos. El proyecto que resultó de más baja sustentabilidad fue la minería. En Rosario existen yacimientos minerales de hierro en las cercanías de la localidad de Cedros que pudieran generar bienestar de corto plazo y dejar a la localidad con ecosistemas deteriorados o destruidos. El proyecto con mayor sustentabilidad resultó ser el de las unidades de manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre (UMA). El proyecto se puede implementar en formas muy variadas, ya que los recursos naturales y la vocación productiva de sus habitantes lo permiten.

El principal problema al que se enfrentó el abordaje técnico-científico fue que, al ser de escala municipal, era obligatorio utilizar escalas locales pequeñas que permitieran cartografiar los elementos físico-bióticos relevantes de una región. Para otorgar un punto de referencia, las escalas consideradas en torno a los ordenamientos regionales oscilan entre 1:1 000 000 a 1:4 000 000, mientras que en los PMOET

<sup>6</sup> Para mayor información sobre las políticas sugeridas en el Programa de Ordenamiento, se puede consultar el *Boletín Oficial del Estado de Sonora* del 30 de julio de 2007.

deben oscilar entre 1:50 000 y 1:20 000. En el caso de Rosario, estas escalas se alcanzaron mediante la corrección de la cartografía temática de escala 1:250 000 con ortofotomapa de escala 1:20 000 e imágenes de satélite de escala 1:20 000. La verificación de campo de cada uno de los parámetros del ambiente físico (clima, geología, relieve, suelo, hidrología) y biológico (tipos de vegetación y flora, inventarios de especies, determinación de masa forestal y coeficientes de aprovechamiento, áreas de vulnerabilidad biológica, sitios de alta biodiversidad) sirvió para corregir los mapas, que fueron integrados en un sistema de información geográfica.

Otro problema de ese momento fue que de los 727 predios que están comprendidos dentro del municipio, 140 no tenían clave catastral ni régimen de tenencia que pudiera ayudar a cartografiarlos.

### *Momento técnico-político*

Éste es el momento de las discusiones, consensos y decisiones, y fue liderado por la entidad gubernamental responsable del proceso (Massiris 2005, 66). El momento técnico-político del PMOET de Rosario se logró por tres vías:

- a) El consenso social: consistió en promover en cada una de las etapas de la elaboración del pmoet la libre participación de las comunidades involucradas en el territorio, con lo cual se integró el conocimiento local acerca de los recursos utilizados y la identificación de la problemática ambiental de las regiones exploradas. Para lograr lo anterior, se desarrollaron talleres participativos donde se presentó el proyecto, sus objetivos, beneficios, productos y procesos relacionados con la elaboración del ordenamiento ecológico.

En esta fase fue muy importante la presencia de los representantes y de las autoridades locales, así como la de los productores, las organizaciones sociales, los representantes comunitarios, ejidales, del sector educativo, los jóvenes y la comunidad en general. Además, se desarrollaron entrevistas guiadas o semiabiertas con informantes clave de los sectores gubernamental, productivo y ejidal, que permitieron obtener información específica sobre la problemática social y ambiental asociada al uso del territorio.

Los talleres participativos y las entrevistas se realizaron bajo una agenda acordada previamente. La discusión de los avances obtenidos por el equipo técnico y de las modificaciones realizadas al Programa como producto de esos avances, permitió alcanzar acuerdos, incorporando a los actores en el diseño del ordenamiento de su propio territorio, además de capacitarlos para vincular los programas que pudieran apoyar la instrumentación del PMOET en el nivel local.

- b) La aprobación legal: para asegurar la ejecución del Programa, es necesaria su formalización o protocolización. Esta formalización radica en el convencimiento del órgano o autoridad competente en el municipio. En el caso de Rosario, se llevaron a cabo tres presentaciones ante el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable<sup>7</sup> y una presentación ante el Cabildo municipal los cuales, después de analizar las recomendaciones de políticas de mejoras para cada región del territorio y las áreas en las que fueron englobadas, aprobaron la publicación del Programa de Ordenamiento en el Boletín *Oficial del Gobierno del Estado de Sonora* (2007).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Este órgano está constituido por representantes de la mayor parte de las organizaciones, legalmente constituidas o no, que existen en el municipio: la Asociación Ganadera Local, todos los comisariados ejidales, la Sociedad Cooperativa "Teso en el Llano", las Serranitas, los Grupos de la Fundación de Apoyo Infantil (FAI), Jóvenes del Centro de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA), Grupo de Bordadoras, Mujeres del Saúz, etcétera, además de los representantes de las dependencias del Gobierno federal y del Gobierno estatal. Es presidido por el Presidente Municipal de Rosario y sesiona aproximadamente cada mes.

<sup>8</sup> Se llevaron a cabo tres presentaciones ante el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable y una presentación ante el cabildo municipal.

- c) La difusión ante las instancias relacionadas con el municipio: la difusión se realizó ante los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), organizaciones sociales, organizaciones privadas, académicos e investigadores y organizaciones de la sociedad civil que tenían alguna relación con el municipio o que promueven proyectos productivos en la región. El objetivo de la difusión fue acordar los mecanismos que ayudaran a vincular los esquemas de política regional propuestos en el ordenamiento con los instrumentos de política ecológica vigentes en la normatividad. Difundir el Programa ante estas instancias coadyuvó a la vinculación de acciones, programas y apoyos que, en armonía con el ordenamiento del territorio, promueven el uso sustentable de éste y llegan a acuerdos sobre la utilidad de los programas regionales, locales o municipales con participación en el municipio.

### *Momento de la gestión*

El momento técnico-administrativo o de la gestión es el de la implementación. Lo orienta la entidad gubernamental responsable, y las demás fuerzas sociales actúan como supervisores, organizados en comités de seguimiento u otra forma de organización (Massiris 2005, 66).

En la experiencia del PMOET de Rosario, ésta fue la etapa más difícil de desarrollar y, si bien es responsabilidad de la autoridad municipal, corresponde al consultor proporcionar los productos necesarios para coadyuvar a su realización. Para apoyar el proceso de gestión, se analizaron los programas gubernamentales (federales y locales) con presencia en el municipio. Con el apoyo de la SEDESOL y de la SEMARNAT, se convocó a los representantes de los programas gubernamentales a una reunión plenaria y se les presentó el Programa de Ordenamiento. En el análisis se detectó que el problema del municipio de Rosario no se centra en el monto de los recursos aplicados por parte de los programas gubernamentales, sino en la dificultad de seguir los procedimientos para tener acceso a esos recursos.

Algunos de los programas de apoyo al municipio eran: Estrategia de Microrregiones, Programa para el Desarrollo Local, Oportunidades, Adultos Mayores, Programa de Opciones Productivas, Alianza Contigo, Programa de Apoyos Directos al Campo, Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera, Diesel Agropecuario, Programa de la Mujer en el Sector Agrario, Programa para Proyectos Productivos Técnica y Financieramente Viables, PROCAMPO Adelantado, PROCAMPO Capitaliza, Crédito de Avío para los Ganaderos, Fondo de Apoyo a las Actividades Productivas (FAPES) del Gobierno del Estado, Fondos Productivos para la Mujer (FEPPMU), Programa de Empleo Temporal y La Fundación de Apoyo Infantil Sonora.

La reunión con las dependencias gubernamentales con potencial para brindar apoyo en el municipio, tuvo el objetivo de presentar el PMOET para promover que dichos apoyos se otorgaran a las actividades que resultaron más viables. Aunque las dependencias estuvieron de acuerdo en coadyuvar al desarrollo del municipio con base en el PMOET, sus representantes expresaron las dificultades que conlleva la excesiva reglamentación de los programas de apoyo, la cual hacía inflexible su aplicación. Además, los representantes dijeron que los tiempos existentes entre la difusión de las convocatorias y el cierre de éstas no permitían otorgar facilidades de capacitación y seguimiento a los proponentes de los proyectos. Así pues, se concluyó que aunque existía una cantidad considerable de programas de apoyo, pocas personas tienen acceso a ellos, porque cada año se plantean nuevas reglas de operación que, en la mayoría de los casos, obstaculizan el acceso a esos programas para los sectores más marginados de la población.

Se observó que en Rosario la población marginada prácticamente no tiene posibilidades de competir con productores organizados o con empresarios por estos apoyos, porque su situación ni siquiera les permite tener información sobre los programas, mucho menos cubrir la serie de requisitos solicitados para

acceder a ellos; asimismo, la población marginada no cuenta con suficiente capacitación técnica ni educativa para el desarrollo de proyectos de la magnitud que lo requieren las convocatorias de apoyo.

Además de las dificultades para conseguir los apoyos financieros, otro problema que también se deriva de la mala coordinación institucional son los obstáculos que se les presentan a los pobladores para obtener los permisos de operación de sus proyectos productivos. En agosto de 2006, personal del Instituto Nacional de Ecología (INE), con apoyo de la SEDESOL y del grupo consultor, realizó un taller en Tesopaco (cabecera municipal de Rosario) que tuvo como objetivo la construcción de indicadores de evaluación en la etapa de seguimiento del ordenamiento ecológico y territorial. En esta reunión, por medio de una metodología participativa, se concluyó que un problema recurrente es la falta de orientación y apoyo para que los pobladores de la región obtengan los permisos para desarrollar actividades productivas, a pesar de estar contempladas como propuestas prioritarias en el documento del PMOET. La falta de registros para establecer ranchos cinegéticos, la excesiva cantidad de trámites para hacer las gestiones y la falta de permisos para el uso de la palma,<sup>9</sup> son algunos ejemplos.

Otro problema en la implementación del PMOET fue la autorización de proyectos considerados por el Programa como de baja sustentabilidad ambiental. Tal es el caso de la mina El Volcán, localizada a 50 km al noroeste de Ciudad Obregón y a 1.5 km al suroeste del ejido Cedros, cuyo manejo está a cargo de la empresa Hierro de Sonora S. A. de C. V.<sup>10</sup> A pesar de que el PMOET advierte que la presencia de una mina en las cercanías de la localidad de Cedros pudiera deteriorar o destruir ecosistemas, el permiso para su apertura y operación fue otorgado.

Por otro lado, las UMA tuvieron dificultades para obtener su registro, porque es necesario contar con un plan de manejo autorizado y registrado ante la SEMARNAT. Estos trámites (que se realizan en Hermosillo) son complicados para los ejidatarios que no poseen recursos técnicos ni financieros para realizarlos.

## REFLEXIONES FINALES

Los términos de referencia generados por la SEMARNAT y por la SEDESOL permiten diseñar programas de ordenamiento del territorio en el nivel municipal que combinan los aspectos territoriales con los aspectos ecológicos. Su aplicación resultó factible en el estado de Sonora y, aunque es de reconocerse como un esfuerzo insoslayable de coordinación entre ambas instituciones, en la experiencia de aplicación en el municipio de Rosario, Sonora, se detectaron los siguientes problemas:

1. Problema jurídico. De acuerdo con la LGEEPA, el PMOET se aplica para la modalidad local, pero las sugerencias de políticas ahí expresadas pueden caer fuera de dicho ámbito. Un ejemplo de ello es la autorización de la mina El Volcán, la cual es de competencia estatal, razón por la cual el PMOET –de competencia local– no puede ser considerado un instrumento que ayude a evitar su implantación.
2. Problema escalar. La construcción de un Programa de Ordenamiento para el nivel municipal obliga al uso de escalas locales pequeñas que permitan cartografiar los elementos físico-bióticos relevantes de la región. Cartografiar en escalas pequeñas requiere exploraciones de campo que, por lo general, resultan económicamente costosas. Otro problema es la ausencia de claridad respecto del régimen de tenencia de la tierra que pueda ayudar a la caracterización de los predios en la fase diagnóstica.

---

<sup>9</sup> Ante la falta de permisos, se obtenía la palma en forma clandestina durante 2006.

<sup>10</sup> Empresa constituida con capital del Gobierno del Estado de Sonora en 70 por ciento y del ejido Cedros en 30 por ciento. Produce 1 800 000 toneladas de fierro (Secretaría de Economía 2013).



3. Problema de coordinación. El problema de coordinación interinstitucional quedó develado en el momento de la gestión. Ésta es una complicación que se deriva del control de los directamente interesados en que se implemente el PMOET.<sup>11</sup> Por ejemplo, en el municipio de Rosario opera una gran diversidad de dependencias (SEDESOL, SEMARNAT, SAGARPA, Secretaría de Economía –SE–, Secretaría de Comunicaciones y Transportes –SCT–, etcétera) que instrumentan programas sectoriales más que territoriales, con normatividades, regionalizaciones y procedimientos algunas veces contradictorios, que dificultan la operatividad e instrumentación de los ordenamientos. Usualmente los lineamientos y las normatividades de estas instituciones están planeados desde el centro de la república, con poco o nulo conocimiento de las realidades locales.
4. Problema de inobservancia. Los programas de ordenamiento, como instrumentos de política ambiental, nacen de iniciativas centralizadas, pero su seguimiento debe ser otorgado por actores que, fuera del aparato gubernamental, estén dispuestos a observar el cumplimiento de las propuestas de políticas que ahí se presentan. Esta situación requiere personal humano capacitado en aspectos legislativos y en tecnología avanzada, como los sistemas de información geográfica, que permita ajustar los programas de ordenamiento a las siempre cambiantes realidades locales. En el caso de Rosario, al ser una comunidad rural catalogada con alto grado de marginación, este seguimiento se complica en virtud de que los pobladores no poseen competencias legislativas ni de uso de tecnología, por lo que la observancia de su aplicación se limita a verificar que los proyectos productivos propuestos por los pobladores para la búsqueda de financiamiento estén de acuerdo con lo expresado por el PMOET. Cabe entonces preguntarse: ¿para qué elaborar un Programa de Ordenamiento cuando el municipio no está listo para instrumentarlo? Esta pregunta no expresa una desesperanza acerca de la implementación del ordenamiento desde el ámbito municipal, sino la necesidad de asegurar que, en el marco del diseño del PMOET, se capacite a un grupo que vigile su seguimiento y su actualización.
5. Problema de participación social. Es importante mencionar que en la construcción del PMOET de Rosario, la participación social fue una de sus mayores fortalezas. La participación de la comunidad se logró a través de sus representantes, consejos, grupos organizados y población en general. Decidimos colocar la cuestión de la participación social como un problema que debe atenderse por la relevancia que Massiris le otorga a partir del análisis que realizó de los programas de ordenamiento de América Latina. Massiris concluye que, en la mayor parte de los programas de ordenamiento, la participación social sólo tiene un carácter consultivo y, por lo tanto, no incide significativamente en las decisiones finales (Massiris 2002, 25-27 *passim*).

Así pues, el presente trabajo concluye que para que los PMOET puedan implementarse, no es suficiente con “ordenar” el territorio; es necesario también “ordenar” las instituciones que deben incidir en el desarrollo de las regiones. Cada dependencia y cada programa de apoyo intenta cumplir con un objetivo concreto proveniente de reglamentaciones federales que desconocen las realidades locales, por lo que revisar los criterios de asignación de los recursos al medio rural y garantizar el acceso de la población más marginada a dichos recursos es una tarea urgente.

---

<sup>11</sup> Me refiero a los organismos financiadores, a los dirigentes del municipio y a los consultores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Azueta, Antonio (coordinador). 2007. *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*. México: SEMARNAT.
- Boletín Oficial del Estado de Sonora*. 2007. Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del Municipio de Rosario, Sonora, México, 30 de julio.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2001. Índices de Marginación, 2000. México, D.F.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*). 1974. Ley General de Población. México, 7 de enero.
- \_\_\_\_\_. 1976. Ley General de Asentamientos Humanos, México, 26 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 1982. Ley Federal de Protección al Ambiente. México, 11 de enero.
- \_\_\_\_\_. 1988 (Reforma 2012). Ley General del Equilibrio y la Protección al Ambiente. México, 4 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2002. Secretaría de Desarrollo Social. México, 4 de enero.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2000. Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes, México.
- Massiris Cabeza, Ángel. 2002. Ordenación del territorio en América Latina. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* IV (125):1-35.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja, Colombia: UPTC.
- Pallanez Murrieta, Maribel y Trinidad Quintero Arce. 2006. Informe del Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial del municipio de Rosario, Sonora. México: SEMARNAT-SEDESOL
- Romo A., María de Lourdes y Laura E. Ochoa L. 2009. Evolución y aplicación de la política de ordenamiento territorial en México. Caso de estudio: Ciudad Juárez, Chihuahua. *Ciencia en la Frontera: Revista de Ciencia y Tecnología de la UACJ* VII (5): 65-84.
- Rosete Verges, Fernando. 2006. Semblanza histórica. Ordenamiento ecológico y territorial en México. México: SEMARNAT.
- Sánchez Salazar, María Teresa y José Luis Palacio Prieto. 2004. La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM, Investigaciones Geográficas. *Boletín del Instituto de Geografía* (53): 75-97.

Secretaría de Economía. 2013. <http://www.leconomiasonora.gob.mx/principales-minas>. (24 de abril de 2013).

Wong-González, Pablo. 2010. Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo sustentable en el siglo XXI. *Estudios Sociales* (17, número especial): 10-39.

# ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN CLIENTELARES EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES

Elizabeth Cristina Cobilt Cruz<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En los estudios, principalmente de tipo sociológico y antropológico, que se realizaron sobre clientelismo<sup>2</sup> en las décadas de 1960 y 1970, éste era visto como un fenómeno típico de los sistemas políticos subdesarrollados, usualmente en fases tempranas de institucionalización. Según esta visión, cuando las sociedades llegaran a ser más desarrolladas y tuvieran estructuras sociales más diferenciadas y sistemas políticos más institucionalizados, el clientelismo desaparecería; sin embargo, a pesar de los cambios ocurridos en Latinoamérica hacia una mayor democratización de los sistemas políticos, el clientelismo ha logrado sobrevivir y adaptarse con nuevas derivaciones.

Guillermo O'Donnell (1997) argumenta que América Latina adolece de una muy baja institucionalización de su democracia, por lo que el lugar de las instituciones democráticas ha sido en parte ocupado por prácticas informales, pero firmemente arraigadas, como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Flavia Freidenberg y Steven Levitsky (2007) revelan que en América Latina las estructuras informales de los partidos políticos –basadas en redes de patronazgo o camarillas personales– influyen en la toma de decisiones, en la asignación de recursos e incluso en el desarrollo de las carreras de sus militantes. De esta forma, éstos tienden a evitar las estructuras formales, que en algunos casos se las califica de ineficaces. Cabe señalar que en México el clientelismo político es una práctica oculta e informal, prohibida y penada por la legislación electoral, tal como lo dictan los Artículos 403 y 407 en el capítulo sobre “Delitos Electorales” del Código Penal Federal (2013).<sup>3</sup>

Por lo anterior es preciso examinar y analizar este tipo de instituciones informales, pese a que se trata de un fenómeno analíticamente complejo, ya que sus muchas dimensiones lo hacen poco aprehensible y dificultan su síntesis en un concepto que lo abarque en toda su complejidad, motivo por el que es necesario trazar una nueva agenda en la que se incluyan estudios sobre este tema, para conocer cómo se ha adaptado al nuevo contexto democrático en México.

---

<sup>1</sup> Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; [elicobi@yahoo.com.mx](mailto:elicobi@yahoo.com.mx)

<sup>2</sup> Retomando a Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2002), en esta investigación se considerará la relación clientelar como uno de los tantos mecanismos que los políticos tienen para mantener y ganar seguidores que les extiendan apoyo y lealtad a cambio de bienes o servicios. Así, con base en este apoyo y lealtad, buscan mantenerse como partidos en el gobierno, y de esta manera seguir reproduciendo la red clientelar.

<sup>3</sup> El Artículo 403 describe conductas para cualquier persona, cuando: VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato.

Artículo 407. II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato. (Información tomada del Código Penal Federal, 2013).

En el caso mexicano, el clientelismo fue parte constitutiva del sistema político autoritario. A través de corporaciones sindicales, organizaciones populares y cacicazgos tradicionales, el entonces partido oficial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue considerado una eficaz maquinaria electoral capaz de movilizar a grandes masas de electorado, localizadas principalmente entre los sectores rurales y pobres. Dada la poca o casi nula competencia, este despliegue no tenía como propósito ganar elecciones, sino más bien legitimarlas a través de la movilización efectiva de los ciudadanos más o menos cautivos (Aparicio y Corrochano 2005, 376). No obstante, a partir de la década de 1990, la compra y la coacción del voto se transformó, tanto en un reactivo importante en la resistencia que presentó el PRI en el momento de competir electoralmente, como en un nuevo instrumento de captación del voto ante la creciente oposición política.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2006) ha señalado que la transición a la democracia en México elevó las expectativas de la ciudadanía sobre el futuro del quehacer gubernamental. En este sentido, se tenía la esperanza de una competencia efectiva y legítima que propiciara condiciones favorables para la satisfacción de demandas sociales que por mucho tiempo no fueron atendidas. A su vez, la competencia democrática también generó fuertes motivaciones en los actores políticos para disputarse el poder, por lo que el clientelismo político es una de las tantas alternativas para lograr su objetivo, “que se basa en la construcción de redes y mecanismos para el intercambio del voto por determinados bienes provistos, ya sea por el gobierno en turno o por la maquinaria partidista”, todo esto con la finalidad de que el partido político mantenga su electorado (PNUD 2006).

Por su parte, María Magdalena Tosoni (2007, 65-66) señala que para el caso de la Ciudad de México,

el aumento de la competencia electoral y el acceso de otros partidos políticos al gobierno implicaron dos transformaciones en el clientelismo político: una cuantitativa, que se manifiesta en la extensión de prácticas en todos los partidos; y otra cualitativa, puesto que se pasó del predominio de una modalidad institucional a una densa. Al generalizarse la estrategia de intercambiar favores por votos, aumentó la concurrencia de “intermediarios” y “donatarios”, obligando a que partidos políticos, líderes y pobladores multipliquen la oferta de recursos para ganar aliados.

De esta forma, parece que, lejos de desaparecer, las prácticas clientelares se transformaron, por eso la importancia de analizar esta problemática.

## JUSTIFICACIÓN

Con 8.6 millones de habitantes, el Distrito Federal (DF) ha sido gobernado desde 1997 por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), manteniéndose como la primera fuerza política, ganando consecutivamente todas las elecciones a la Jefatura de Gobierno. Posteriormente, en el año 2000 fue la primera ocasión en que los ciudadanos del DF eligieron a sus autoridades delegacionales a través del voto. Desde entonces, el análisis electoral en las delegaciones resulta relevante debido a que existen fuerzas políticas locales con alto impacto, lo cual ha generado alternancia en algunas demarcaciones.

Durante el periodo 2000-2009, la Delegación Miguel Hidalgo (DMH) fue gobernada por el Partido Acción Nacional (PAN). En 2012, Víctor Hugo Romo, entonces candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del TRABAJO (PT) y Movimiento Ciudadano, obtuvo la jefatura delegacional.

Figura 1. Delegaciones perdidas por el Partido de la Revolución Democrática (2000-2009)

Año	Delegación	Partido ganador
2000	Álvaro Obregón	PAN
	Azcapotzalco	PAN
	Benito Juárez	PAN
	Cuajimalpa de Morelos	PAN
	Miguel Hidalgo	PAN
	Milpa Alta	PAN
2003	Benito Juárez	PAN
	Miguel Hidalgo	PAN
	Milpa Alta	PRI
2006	Benito Juárez	PAN
	Miguel Hidalgo	PAN
2009	Benito Juárez	PAN
	Cuajimalpa	PAN
	Iztapalapa	PT
	Miguel Hidalgo	PAN

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Los estudios de caso sobre clientelismo se han desarrollado usualmente en localidades que se caracterizan por altos niveles de pobreza y marginalidad. En este caso, con el objetivo de profundizar en las estrategias de movilización clientelares, se eligió a la Delegación Miguel Hidalgo (DMH) en el Distrito Federal,<sup>4</sup> pues se trata de una localidad ubicada en un contexto urbano, con un nivel educativo alto y un nivel socioeconómico medio-alto, características diferentes a las comúnmente elegidas. En la DMH existen contrastes debido a una fuerte polarización en términos socioeconómicos.

De acuerdo con el mapa mercadológico de IPSOS BIMSA, basado en los criterios de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercados y Opinión Pública (AMAI), en la DMH prevalecen los niveles socioeconómicos AB, C+, C y D+, es decir, los niveles D (clase pobre) y E (pobreza extrema) son mínimos. Los niveles socioeconómicos en esta delegación son más altos que los de otras demarcaciones donde predomina el PRD.

En términos de competitividad, el porcentaje entre el partido ganador y la segunda fuerza política en las elecciones para jefe delegacional en la DMH fue disminuyendo. Por ejemplo, en las elecciones del año 2000, el PAN tuvo una ventaja de 16.7 por ciento frente al PRD; en 2003 se redujo drásticamente a

<sup>4</sup> El Distrito Federal está integrado por 16 delegaciones (demarcaciones territoriales); cada una compone un órgano político-administrativo. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, elegido cada seis años, ejerce funciones ejecutivas sobre toda la ciudad. Los “delegados”, elegidos cada tres años, ejercen funciones sobre sus respectivas demarcaciones.

1.02 por ciento; en 2006 la DMH obtuvo la mínima diferencia porcentual entre la primera y la segunda fuerza política de las 16 delegaciones que constituyen el DF con un 7 por ciento. Con base en este último dato, en un primer momento se tenía la hipótesis de que la elección de 2009 se preveía como una competencia cerrada entre el PAN y el PRD, con la posibilidad de que ambos recurrieran a estrategias clientelares con el objetivo de ganar.

¿Por qué es relevante elegir un estudio de caso en el nivel micro? Principalmente por dos razones: primera, tal como lo señala Combes (2011, 20), si bien algunas investigaciones sobre clientelismo tienen la virtud de acercarnos a comprender su funcionamiento en una escala global, reflejan algunos problemas en su demostración debido a su visión “macro”, en ocasiones poco fundada en el trabajo empírico. Segundo, es probable que los ciudadanos establezcan y mantengan una relación con instancias más locales que nacionales. La democracia, como la vivimos día a día, es un fenómeno también local. En la vida cotidiana muchos ciudadanos que reciben subsidios, o son beneficiarios de programas sociales, mantienen contacto con algún partido político a través de los líderes o candidatos locales, ya que muchas veces son los municipios o los gobiernos estatales los que reparten esos subsidios.

El presente artículo tiene como objetivo identificar y analizar el repertorio clientelar antes, durante y después de los procesos electorales locales, basándose en un estudio de caso diferente, la delegación Miguel Hidalgo en el DF. La estrategia de abordaje consistió en la búsqueda, análisis y sistematización de bibliografía especializada, además de la observación directa y participante en el desarrollo de la campaña electoral, con el objetivo de identificar y contactar personas dispuestas a conceder entrevistas. Posteriormente, a través de la técnica de “bola de nieve”, se realizaron veinte entrevistas semiestructuradas a líderes locales (que se desempeñaban como intermediarios políticos)<sup>5</sup> en la demarcación. El principal criterio de selección fue: haber participado de manera activa en las labores de intermediación política entre un patrón (en este caso con el PRD) y un grupo de “clientes” (ciudadanos u organizaciones sociales), antes y durante la campaña electoral a la jefatura delegacional en 2009.

¿Por qué se enfocó el estudio en los intermediarios políticos que trabajaron con el PRD? Principalmente porque se deseaba dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las estrategias de articulación y mantenimiento de las relaciones clientelares en una delegación donde no había gobernado ese partido político sino hasta 2009?

## RELACIÓN ENTRE INTERMEDIARIO Y CIUDADANO

Un líder sabe que debe tener un buen piso; en este caso, son tus agremiados, tus representados; estar bien con ellos, atenderlos, darles la atención que ellos se merecen. El día que tú pierdas el piso, el techo se te va a caer. Podrías perder el techo cuando se rompe algún acuerdo logrado con tu apoyo; entonces tienes que volver a fortalecer tu piso para construir otra vez. (Emilio)

¿Cómo se da la relación entre intermediario y ciudadano? ¿Cómo inicia? ¿Cuáles son las principales situaciones por las que los ciudadanos buscan su apoyo? ¿En qué circunstancia los intermediarios dejarían de apoyar a los ciudadanos? ¿Cómo se conducen los intermediarios cuando el ciudadano decide cambiar de líder o de partido político? Éstas son algunas de las interrogantes sobre la relación entre intermediario y ciudadano que se desarrollará en este apartado.

---

<sup>5</sup> Gould y Fernández (1989, 91) se refieren al *intermediario* como un actor facilitador de transacciones o flujo de recursos; el *intermediario* puede o no intentar obtener una recompensa directa.

## *Inicio*

Sobre cómo se inicia la relación entre el intermediario y el ciudadano, existen cuatro posturas principales: la primera indica que la relación puede ser establecida por alguna de las dos partes. Al respecto, Raquel señala que:

Cualquiera de las dos partes puede buscar esta relación en un momento determinado. El líder la busca cuando requiere promocionar el voto; por su parte, el vecino, teniendo algún problema, ellos llegan. Obviamente, como todos, si no tienes problemas, pues no buscas a nadie y llevas tu vida tranquila, pero ya cuando tienes un problema dices “¿qué voy a hacer?”

Al respecto, Enrique refiere que también depende del momento de la trayectoria en que se encuentre el bróker: “si se trata de un líder poco conocido, tiene que tocar puertas. Por el contrario, si es una persona conocida, la gente lo busca y le solicita apoyo”.

La segunda postura consiste en que el intermediario propició el inicio de la relación. Por ejemplo, Valeria relata: “al principio, nos tocó a ir a tocar de puerta en puerta, y, ya después, como tú haces labor social, te van conociendo, y ya entre los vecinos te van recomendando; ellos llegan, pero al principio, sí tuvimos que buscar a la gente”. En este sentido, Juan Carlos coincide con Valeria comentando:

Nosotros vamos a ver a la gente, nosotros ya tenemos identificada nuestra gente, la gente que está con nosotros. Tenemos un directorio, les hablamos o vamos personalmente a buscarlos, a invitarles, diciendo que se va hacer una asamblea vecinal o que si nos pueden acompañar a tal lado; nosotros somos los que les vamos a buscar; les estamos informando. Algunas veces, ellos nos buscan, pero es muy raro; la obligación es del líder, de ir a buscar e informar lo que está pasando en la delegación Miguel Hidalgo, porque luego la gente está muy confundida, como pasó en esta elección ¿votamos por el PRD o por el PT? [...] entonces, tenemos que ir casa por casa y decirles se va a votar así.

Finalmente, la mayoría de los entrevistados refieren que es el ciudadano quien busca al líder local de su comunidad.

Desde el punto de vista de Rosalía, el principal motivo por el que los ciudadanos recurren a un intermediario, tiene que ver con el factor de cotidianidad que se adquiere al ser vecinos; en este sentido, Javier comenta: “aquí nosotros tenemos trato todo el tiempo con la gente, cualquier problema; si se le puede ayudar, se le ayuda. Hay ocasiones en que la gente nos viene a buscar porque tiene la necesidad, también hay ocasiones en que uno va a buscar a la gente”.

En este sentido, para Javier, “la gente es la que se acerca, por no encontrar una solución para su problema, pues está desesperada”. Al respecto, Powell (1970, 425) señala que el “contrato” entre patrón y cliente no está escrito; es informal y se sustenta en el contacto “cara a cara” entre las dos partes.

En contraste, desde el punto de vista de Gerardo: “sería muy difícil ir de puerta en puerta, porque deslegitimaría nuestra condición. La gente, al cabo de muchos años, nos tiene en un esquema de confianza, porque aquí nacimos, en la comunidad; nuestra oficina está aquí mismo, hemos entregado ya una buena cantidad de viviendas a lo largo de todos estos años”.

En este sentido, hace referencia a la confianza que existe entre él y sus vecinos, dada la relación que tienen: “la gente de estas colonias me conoce perfectamente bien; me tienen confianza y yo también me siento con toda la confianza del día de mañana presentarles una propuesta o un candidato y decirles ‘es gente en la que podemos confiar’”.



Para Jesús, otro de los motivos por los cuales el líder no debe buscar a sus vecinos es porque: “no puedes ir de puerta en puerta a buscar peticiones que van desde lo más risible –porque se ponen a pedir esto y a pedir lo otro– [...] es necesario empezar con las necesidades que tiene la comunidad; hay una necesidad en común; hay cierta problemática y sobre esa trabajamos”.

En la experiencia de Rafael, la gente que se acerca tiene expectativas: “sabe que le vas a ayudar a resolver algún problema; es decir, es gente a la que tienes que ofrecerle algo o darle algo. Aquí la gente no piensa en los estatutos, en los principios ideológicos de los partidos; no, no, no; esto ya no es por ideología”. Para Rafael, el problema surge cuando se les resolvió tal o cual necesidad y ellos te responden: “No, yo no tengo tiempo; yo no puedo. Esa gente a la que tú ayudaste te ve en la calle y ni siquiera te saluda”.

En síntesis, los entrevistados señalaron que el inicio de la relación entre el intermediario y el ciudadano se da principalmente de dos maneras. En la primera, el ciudadano busca a los líderes, sobre todo cuando éstos tienen una organización u asociación social. En la segunda, los intermediarios buscan a los ciudadanos –sobre todo cuando necesitan consolidarse en sus labores de intermediación–. Esto corrobora el argumento de Ferrán Martínez (2008, 5), quien señala que la relación de control se produce en dos direcciones, de los ciudadanos hacia los políticos y de los segundos hacia los primeros.

### *Situaciones más comunes en las que los ciudadanos solicitan apoyo*

Resultan tan variadas como los problemas de la vida cotidiana. En ocasiones, se trata de cuestiones elementales; otras veces son preocupaciones de índole particular que buscan respuesta en el liderazgo.

Las situaciones más mencionadas fueron: poda de árboles, pintura, láminas, problemas con el drenaje, alumbrado público, basura y escasez de agua. Mucha de esta problemática pudo ser canalizada y atendida por la misma delegación política. No obstante, para muchos de los entrevistados esto no fue posible, debido a que participaban activamente con el PRD y, en ese momento, la delegación estaba gobernada por el PAN. Si bien esto no tendría por qué impactar en la atención y en la solución de problemas, en la vida cotidiana sí influye:

En la administración de Gabriela Cuevas no tuvimos nunca la oportunidad de hacer una gestión [...] Los tres años que duró Cuevas, no me paré en la delegación, porque ella nunca tuvo esa disposición de atender una demanda; ya no a una política del PRD, como yo, sino a una ciudadana; nunca tuvimos una apertura. Yo tengo un compromiso con los vecinos y debo ir a tocar la puerta, si no la abre, pues ya será criterio de ella. Creo que era su obligación atender a todos los ciudadanos, sean priistas, panistas, perredistas o del color que sean; y pues yo estoy en la obligación de tocar la puerta; se nos solicita mucho la gestión que depende de la delegación: que si la poda de árbol, el bache, el drenaje, el tema de la vivienda, las láminas y los polines son siempre demandas muy sentidas por los ciudadanos. (Gabriela)

Algunas de estas demandas pueden ser vistas como poco relevantes; sin embargo, esto no es así, ya que representan necesidades individuales o colectivas que definen la percepción de los ciudadanos sobre los partidos políticos en el nivel local; único nivel al que muchos tienen acceso. He ahí el motivo de su relevancia. Varios entrevistados señalaron que generalmente los ciudadanos se acercan a ellos porque: “mucha gente no acude a una oficina de gobierno debido a que no saben hacer cualquier trámite”. Por lo tanto, puede considerarse que tener la visión y la sensibilidad de brindar seguimiento y en ocasiones solución a los problemas, brinda fortaleza a la relación de tipo clientelar.

Los ciudadanos acuden a un gestor también por otros motivos, tales como: desempleo, asesoría jurídica, violencia intrafamiliar, medicinas, trámites relacionados con programas sociales (“Personas de la Tercera Edad”, “Madres Solteras”, “Niños Talento”, “Personas con Discapacidad”), desalojos, vivienda. En otras palabras, como lo señala Marina: “cosas concretas pero reales: que al hijo lo mordió un perro; cosas a veces chuscas pero que suceden en el día a día”. Angélica comenta: “Hoy la gente se acerca por vivienda, empleo, la problemática de los servicios, como la luz, el agua, el drenaje. Muchas veces nos buscan para que vayamos a ser jueces de su matrimonio, porque ya se pelearon, si la golpeó vamos a defenderla o porque la sacó de su casa”.

Otro tipo de situaciones pueden considerarse incluso como problemas de fuerza mayor, tales como: apoyos por enfermedades graves, accidentes, trámites funerarios: “cuando atropellaron y murió el tío de Carlitos, igual anduvimos pidiendo cooperación con toda la gente”, comenta Rosalía:

Son tantas las situaciones. Ahorita hay una señora que me pidió que la recomendara para que le arreglaran sus escrituras. Hay personas que quieren que les consiga una silla de ruedas. Hay ocasiones en que, en el caso de defunciones, conseguimos la ayuda del Gobierno del Distrito Federal para que nos den transporte gratis, la caja a mucho menor precio, y nos consiguen un sepelio muy económico o a veces hasta gratis. A los jóvenes, por ejemplo, los enlazamos con los programas del Instituto de la Juventud. Todo mundo acude a uno, acuden hasta para pasar la revista de algún transporte [...] Uno ya ubica dónde acudir para solicitar los programas de madres solteras, de adultos mayores, de discapacitados [...] Hay veces que sí se pueden realizar los trámites, otras te dicen “tiene que venir la persona”, entonces yo les digo “es una señora de ochenta años, me pidió este favor” [...] y luego ya lo van conociendo a uno. (Jaime)

Algunos de los entrevistados afirman buscar una respuesta a las demandas en los distintos órdenes de gobierno, es decir, en instancias delegacionales, locales o incluso federales. Ahora bien, aceptan que hay ocasiones en que no es posible resolver la demanda; sin embargo, escuchan a la gente, por lo que, en un momento dado, “uno se convierte en el paño de lágrimas de todos”. Para otros, como Gabriel, las demandas varían según la temporada, es decir:

Va por etapas; por ejemplo, en la época de lluvias te solicitan impermeabilizante, láminas; cuando es la época en que los estudiantes se inscriben, te solicitan una beca; si viene la época de los fríos, pues los cobertores; ahorita estuvimos apoyándolos con lo de los lentes. Eso sucedió un poco antes de que los niños entraran a la primaria; fue por un precio económico, no es que todo el año estén sobre láminas [...] Depende de cómo venga el tiempo.

En síntesis, se identificaron por lo menos tres tipos de situaciones en las cuales los ciudadanos buscan el apoyo de los liderazgos locales: *a)* situaciones cotidianas, relacionadas principalmente con los servicios; *b)* situaciones relacionadas con problemas de índole personal, comúnmente consistentes en la obtención de bienes o servicios; en estos casos la información y la orientación resultan sumamente relevantes para llegar a dichos objetivos; *c)* situaciones de fuerza mayor que requieren una solución inmediata.

Para la mayoría de los entrevistados, los ciudadanos no están lo suficientemente informados sobre las instancias y los procedimientos que se requieren para solicitar algunos apoyos por ellos mismos. Por ejemplo, Javier refiere: “Hay gente humilde que va a hacer un trámite y se encuentra con un señor de traje que le dice ‘espéreme’; la gente ya no regresa. Lo que tratamos de hacer, más que nada, es que el gobierno vea a toda la gente; por eso nosotros le acercamos a la gente más humilde”.

Lo cierto es que los ciudadanos han aprendido que las campañas electorales son períodos propicios para solicitar ayuda y aprovechar los beneficios ofrecidos por los diferentes ofertantes (partidos políticos o candidatos). Ahora bien, el acto de “dar” lleva implícito un sentimiento de reciprocidad; incluso cada elección muestra cómo los métodos se han modernizado para buscar el cobro de un favor brindado.

### *Cómo se maneja el incumplimiento del partido político*

Ante el incumplimiento del candidato, tuvimos nosotros que pagar eso. Tenemos que responderle a la gente [...] No los podemos dejar así [...] porque para la próxima, la gente va a decir “si tú mismo no me cumples; tú no me ayudas; cuántas veces nos lo has hecho”, entonces, hay que tratar de cumplirle a la gente. (Raquel)

¿Cómo manejan los intermediarios ante los ciudadanos el incumplimiento por parte de los partidos políticos? La respuesta a esta interrogante permite conocer qué tipo de liderazgos pueden identificarse en la DMH. Se detectó que el incumplimiento es una constante en la relación clientelar, es decir, todos los entrevistados aceptaron haberlo experimentado alguna vez. A continuación se presentan algunas anécdotas, así como las principales posturas que asumieron los entrevistados cuando no se les cumplió lo pactado.

Algunos líderes locales señalaron que, al inicio de su trayectoria, se comprometieron a apoyar incondicionalmente a determinado candidato o partido político; afirman que después de las elecciones, quedaron muchas promesas incumplidas. Ante esta experiencia, refieren haber aprendido a fungir como representantes de tal o cual partido político ante los ciudadanos, desligándose de él, previendo la posibilidad de un incumplimiento.

Efectivamente, hemos tenido esa mala fortuna de apoyar a candidatos que a la mera hora no cumplen con sus compromisos; somos quienes invitamos a los vecinos a emitir un voto en favor, quienes damos la cara. Afortunadamente, quien nos conoce vota por tal o cual candidato porque yo les inspiro confianza, votan porque yo les pido “apóyenme, échame la mano, es una buena propuesta”. Yo siempre he pensado que nunca debemos comprometernos a lo que no podremos cumplir, o que no tenemos la certeza de que podremos cumplir.

Tengo compañeras madres solteras que decidieron hacer promoción con su familia, con sus amigos, con sus vecinos, para poder tener un voto favorable hacia el PRD; se les prometió un apoyo económico; no se les pagó. ¿Qué he hecho yo en este caso? Pues dar la cara, dar una explicación. Seguramente el día de mañana los compañeros, los ciudadanos van a pasar la factura porque tampoco son tontos.

En mi caso, nunca me comprometo a algo que sé que no voy a poder cumplir; entonces, quien se comprometió no soy yo, sino los candidatos y pues son ellos quienes quedan mal; uno no tiene más que dar una explicación y los ciudadanos en su momento cobrarán las facturas. (Gabriela)

Otros, como Gerardo, prefieren protegerse de manera pública ante la posibilidad de un incumplimiento:

Yo les hice eventos a los candidatos desde mi oficina. Fui bastante claro con todos ellos y frente a la gente se los dije de una manera bastante tácita y muy clara: nosotros no le vamos a firmar ningún cheque en blanco a nadie; nosotros damos el respaldo, pero también reclamamos. Sabemos reclamar nuestro derecho a que las cosas prometidas se lleven a cabo, y eso lo hacemos frente a la gente, porque luego las personas acaban relacionándonos con las pillerías de nuestros señores políticos.

Para Raquel, la gente suele confundir quién incumplió; esto a veces comienza en la presentación que los intermediarios organizan a los políticos ante los ciudadanos:

Yo se los he dicho a los compañeros: “mi propuesta es este candidato; esperemos que nos ayude. Hay que darle un voto de confianza; no hay que creernos todo, porque es difícil. Yo no puedo quedar mal con la gente y asegurar que nos va a dar o nos va a ayudar porque, a fin de cuentas, a veces no lo hacen; porque si tú no les cumples, para la próxima ya no hay nada.

Es importante señalar que de la manera en la que el intermediario presente al candidato, dependerá la posibilidad de tomar distancia de él para después exigirle: “Porque si él no cumple, yo tengo la posibilidad de decirles ‘vamos en bola, yo los acompaño a exigirle que les cumpla’, pero nunca me comprometo yo; porque si no, imagínate, a mí me queda la bronca, porque los candidatos pasan y finalmente yo quedo mal con mis compañeros”, comenta Adriana.

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados señalaron que ante el incumplimiento del candidato o del partido político, su principal objetivo es –si fuese necesario– buscar una respuesta en diferentes instancias –municipales, estatales o incluso federales– para que se cumpla lo prometido. Al respecto, Sergio señala: “Nosotros, más que nada, le pedimos disculpas a la gente por haber apoyado a ese candidato. Lo que él promete y no cumple, nosotros tratamos de buscar las instancias para apoyarnos, aunque hay cosas que los candidatos prometen y son muy difíciles de cumplir”. Por ello, en caso de no encontrar el apoyo para solucionar la demanda en otra instancia, el objetivo consiste en mostrar la intención de cumplir, incluso con recursos propios, tal como lo describe Angélica:

Trato de cumplirles; yo veo cómo [...] Aun de mi propio dinero y con ayuda de mi esposo, hemos cumplido todo lo que ellos prometen y no lo cumplen. Te estoy hablando del sábado; acaban de dar cobijas hace como veinte días, y, bueno, a mí me conoce mucha gente [...] y no alcanzaron. El candidato me dijo “Yo te voy a mandar unas cobijas”, y no me cumplió. Yo ya les había dicho a unas personas, entonces mi esposo el sábado me tuvo que traer cinco despensas –que él mismo armó– para darles por lo menos a las que de verdad son perredistas y que tienen necesidad; a mí sí me gusta cumplir.

Al no poder cumplir con lo estipulado, los intermediarios buscan compensar con otro tipo artículos, ya que lo verdaderamente importante consiste en mostrar una actitud de compromiso y de palabra. ¿Por qué es importante el cumplimiento? En este tipo de relaciones resulta fundamental, porque sin él se corre el riesgo de perder la credibilidad ante la gente.

Depende de lo que nos hayan pedido; si está en nuestras manos, buscamos las instancias o nosotros mismos lo aportamos. Por ejemplo, cuando se inicia la campaña, se necesitan bardas; hay gente que ya no te da bardas, porque cuando acaba la campaña, ya no las despintan. El candidato te promete que te va a dar pintura y al final ya no es así, entonces, nosotros tenemos que poner dinero para pintarles la barda; ya con eso no perdemos credibilidad ante la gente. Buscamos la manera de que se pueda cumplir; a lo mejor no al cien pero sí al ochenta o setenta por ciento. Ya si es otra cosa que está fuera de nuestras manos, pues ya vamos con conocidos; pero antes tratamos de resolver su problema. (Juan Carlos)

Tal como lo relata Juan Carlos, la credibilidad es un factor sumamente importante en la relación entre el ciudadano y el intermediario político, ya que de ella depende la mutua confianza y la reciprocidad en futuros acuerdos; por tal motivo, es sumamente relevante no incumplir este tipo de compromisos:

Me pasó en el 2005; hubo una elección interna. El candidato a diputado local no conocía la estructura ni cómo se trabajaba. El miércoles llevó a mi casa quinientas despensas y la elección era el domingo. Yo le dije que por el tiempo que teníamos para hacer proselitismo, esas quinientas despensas no necesariamente representaban quinientos votos. Pasó la elección y se molestó porque no ganó; entonces fue a pedirme sus despensas. Yo, previendo eso, no había entregado nada; las doscientas o doscientas cincuenta despensas prometidas en la elección, las tuvimos que poner nosotros. Hablamos con la gente; les explicamos la situación y les dijimos que poco a poco íbamos a sacarlas con recursos propios, y así fue, hasta que cumplimos con la gente. Hubo gente que nos dijo que no; pero decidimos cumplirles para seguir manteniendo la credibilidad. (Emilio)

Hasta ahora se ha hablado de bienes o servicios que pueden ser adquiridos con recursos propios o que pueden conseguirse o tramitarse a través de otras instancias. Sin embargo, el problema del incumplimiento tiene una dimensión más peligrosa cuando la problemática tiene que ver con apoyos que no están al alcance de los intermediarios políticos:

Terminamos pagando nosotros las promesas de campaña. Se ha dado que te ofrezcan despensas, entonces, vamos y ofrecemos [...] Personalmente, no me gusta ofrecer porque ya me ha pasado muchas veces que no cumplen, entonces [...] pues tenemos que poner de nuestra bolsa para comprar las despensas y pagarlas. El problema va más allá cuando se ofreció, por ejemplo, ayudar a un discapacitado; ahí pues, la verdad, si está más difícil de cumplir, porque los políticos suelen tener recursos, influencias que les facilitan cumplir ese tipo de promesas, pero nosotros no. (Adriana)

Por otra parte, algunos intermediarios señalan que resulta preferible hablar con la verdad, es decir, exponer el incumplimiento del candidato o del partido político:

Hay que decir la verdad, diciendo quién tiene la culpa; en este caso, el candidato al que se está apoyando, pues él es quien promete. Nosotros le decimos a la gente que aunque el candidato no haya cumplido, eso no significa que nos vamos a quedar así, sino que hay otras instancias, como las federales, las estatales, donde vamos a buscar resanar esa promesa que le hizo el candidato a la gente; quizás no con lo mismo, pero a lo mejor con otra cosa. (Javier)

Uno de los motivos por los que algunos líderes consideran que resulta preferible hablar con la verdad, es porque el no hacerlo puede representar un quiebre en la confianza de los vecinos, dado que los ciudadanos están cansados de las promesas incumplidas y de las mentiras:

Mucha gente que participa conmigo está cansada de que los engañen; ya tienen años y no les dan vivienda, pero sí les piden cuotas o que vayan a mítines. Ésa es una de las cosas [...] Les piden el voto y ahí les fallan; nada más los utilizaron. Ésos son engaños y falsas promesas. Ellos van y te dicen “Yo te voy a dar tantas despensas”; nunca llegaron [...] Yo guardé silencio y no peleé [...] Eso no es nada; el día de mañana ellos van a necesitar más y entonces ahí veremos [...] (Gabriel)

Valeria y Rafael consideran que lo conveniente, en casos de incumplimiento, es exponer a los candidatos o a los partidos políticos que incumplieron; ahora bien, también refieren que exponerlos no significa necesariamente que ellos cumplirán lo prometido.

Cuando comienza la elección, el candidato te dice “Necesito veinte personas, les voy a dar mil pesos mensuales para que me trabajen esta zona”; entonces se invita a la gente y, a la mera hora, el candidato no les pagó. Se le ha estado correteando; él dice que no tiene dinero, y ¿qué puedes hacer? ¿Lo demandas, o qué? Realmente no puedes hacer nada; si acaso ir a protestar ahí al Partido: le das una quemada, a lo mejor con eso te paga. (Rafael)

En síntesis, previendo un posible incumplimiento del partido político o del candidato, los intermediarios políticos han establecido algunas estrategias. Primera, se debe ser precavido cuando se organiza una reunión con el candidato o con el partido político y sus vecinos; es decir, procurar no comprometerse públicamente con las promesas del candidato; segunda, en caso de haberlo hecho y que el candidato haya incumplido, es necesario asumir la responsabilidad; por lo tanto, hay que buscar a través de diversas instancias la manera de cumplir con lo prometido, incluso con sus propios recursos; tercera, es preferible exponer públicamente el incumplimiento del candidato o del partido ante sus vecinos y proponer estrategias para exigir el cumplimiento de las promesas establecidas. De lo contrario, podría afectarles en su liderazgo.

## REFLEXIONES FINALES

La realización de un estudio de caso brindó la pauta para profundizar en cómo se articulan y desarrollan las relaciones clientelares en una elección competitiva antes, durante y después de una campaña electoral. Esto en un nivel “micro”, que tiene características socioeconómicas distintas a lo que usualmente se ha trabajado en estudios sobre clientelismo.

Se pudo observar que el partido político –como institución formal– sigue siendo el medio principal para establecer relaciones de tipo clientelar; a nivel ideológico fomenta un fuerte sentido de pertenencia, así como mecanismos para establecer redes, a través de las cuales se distribuirán recursos, preferencialmente de manera personalizada y particularista, desviando los mecanismos democráticos que promueven las reglas universalistas. La escasez de los recursos impide que se resuelvan todas las demandas, razón por la que la intermediación se convierte en una forma de selección respecto de quién y cómo se resolverá una demanda. Por lo tanto, el clientelismo surge de la ineficiencia burocrática y como el resultado de dicha escasez, aunque también como consecuencia de un sistema político percibido como impersonal, frío, incluso ajeno a los ciudadanos.

Algunas de las demandas atendidas por los intermediarios pueden llegar a ser consideradas poco relevantes; sin embargo, la atención o el interés mostrado para su solución pueden definir la percepción de los ciudadanos sobre los partidos políticos en el nivel local, único nivel al que muchos ciudadanos tienen acceso; he aquí su relevancia. Por lo tanto, puede colegirse que contar con la visión y con la sensibilidad de brindar seguimiento y en ocasiones la solución de los asuntos que preocupan a la gente, fortalece una potencial relación clientelar.

El clientelismo se sostiene en su propia efectividad. Su desarrollo y mantenimiento radica fundamentalmente –cómo ya se mencionó– en un contacto “cara a cara” entre las dos partes. En términos de Auyero (1997), las obligaciones personales, lealtades, sentimientos y la confianza que la gente tiene dentro de sus redes sociales, continúan ejerciendo una influencia poderosa y persuasiva.

Otro factor importante que interviene es el tiempo; en medio de la problemática de la vida diaria, los ciudadanos no tienen o no se toman el tiempo para acudir a informarse. En contraste, los intermediarios sí lo tienen. Saben adónde acudir, saben cuáles son los requisitos y, en muchas ocasiones, ya son conocidos, lo cual puede servir para agilizar los trámites. Por lo tanto, el problema fundamental del clientelismo radica en

que no hay una distribución equitativa ni universalista de los recursos, bienes o servicios públicos que todos los ciudadanos tienen derecho a solicitar y recibir, sin importar el partido político al que se pertenezcan o al candidato que se apoye en un momento dado. Tal diferenciación muestra un nivel bajo de institucionalidad y, por lo tanto, un alto nivel de discrecionalidad en la distribución de bienes y servicios, lo cual contradice el precepto de igualdad como uno de los principios en los que sustenta el régimen democrático.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, Ricardo y David Corrochano. 2005. El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000. *Estudios Sociológicos* XXIII (68, mayo-agosto).
- Auyero, Javier. 1997. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. En *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, 234, compilado por Javier Auyero. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Combes, Hélène. 2011. ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo? *Desacatos* (36, mayo-agosto).
- Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky. 2007. Organización informal de los partidos políticos en América Latina. *Revista Desarrollo Económico* 46 (184, enero-marzo).
- Gould, Roger y Roberto Fernandez. 1989. Structures of Mediation: A formal Approach to Brokerage in Transaction Networks. *Sociological Methodology* (19).
- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez. 2002. *The Erosion of Party Hegemony, Clientelism and Portfolio Diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (pronasol) in Mexico*. Documento de investigación presentado en el Banco Mundial y el Consejo Académico de la UCLA.
- Martínez, Ferrán. 2008. *¿Por qué importan las campañas electorales?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- O'Donnell, Guillermo. 1997. Contrapuntos. En *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós. Pp. 360.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales. Informe elaborado por el Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales.
- Powell, John. 1970. Peasant Society and Clientelist Politics. *American Political Science Review*. (64, junio).
- Tosoni, María Magdalena. 2007. Notas sobre el clientelismo político en la Ciudad de México. *Perfiles Latinoamericanos* (29, enero-junio).

## MEDIOS ELECTRÓNICOS

Código Penal Federal. 2013. <http://goo.gl/Qp6jQH>

IEDEF (Instituto Electoral del Distrito Federal). Resultados Elecciones Locales 2000. <http://goo.gl/Prxgl>

\_\_\_\_\_. Resultados Elecciones Locales 2003. <http://goo.gl/qQKrRG>

\_\_\_\_\_. Resultados Elecciones Locales 2006. <http://goo.gl/li2qnp>

\_\_\_\_\_. Resultados Elecciones Locales 2009. <http://goo.gl/jYvBrq>



## REFLEXIONES FINALES

Enfatizando la incidencia que los arreglos institucionales tienen sobre los problemas expuestos a lo largo del presente texto, se exploraron diversas dificultades de desarrollo económico, así como las limitantes en la gestión pública de México; en concreto, se leen casos particulares de políticas públicas que han intentado solucionar (aunque sea parcialmente), algunos de los factores que impiden un entorno favorable para el desarrollo. Se exploraron también los mecanismos de acceso al poder que, a fin de cuentas, se producen dentro del contexto y al mismo tiempo impactan en el arreglo institucional. Desde diversas aproximaciones, las voces que se suman en el presente volumen reflejan una permanente tensión entre el gobierno y la sociedad, así como los arreglos institucionales que entre ellos prevalecen. Vale la pena entonces revisar qué lecciones deja la exploración temática abordada en este libro.

En el capítulo “Instituciones políticas y distribución del poder político: efectos sobre el desempeño municipal en México”, Elvira Naranjo presenta evidencia empírica de cómo las instituciones políticas afectan el desempeño de la economía de los municipios. A través de diferentes modelos de regresión, nos muestra cómo un indicador de instituciones políticas, que incluye las variables de la participación ciudadana, la planeación y la concordancia política con el gobierno federal, afectan el desarrollo económico, aun cuando se incorporan otras variables que también inciden sobre el ingreso per cápita de los municipios. Por ello resulta importante conocer los mecanismos y las prácticas políticas que existen en el nivel local, si se quiere pensar en formas de modificar los arreglos institucionales que mantienen a México en niveles de desarrollo mediocres.

El capítulo deja de manifiesto que la gobernanza democrática no sólo es un tema que atañe a la relación entre gobierno y sociedad, sino que también es un elemento clave en la generación de riqueza para elevar el nivel de vida de la población. En una sociedad donde no existen ni la rendición de cuentas ni el apego al derecho, no puede prosperar la innovación, que es clave para el desarrollo, sino que prevalece la apropiación de rentas, que no crea riqueza: sólo reparte lo que ya existe.

En el capítulo “Capacidad y abstención de los gobiernos municipales para recaudar impuestos”, Luis Augusto Chávez Maza nos muestra cómo la recaudación municipal se ve afectada por el nivel de desarrollo y por los arreglos institucionales de la tenencia de la tierra. Los municipios que menos recaudan el impuesto predial, según su análisis, son los municipios con mayor marginación y los que tienen un alto componente de propiedad comunal en los predios. La alta marginación inhibe la recaudación a causa de la falta de recursos de la población, de la alta prevalencia de la propiedad comunal y de la incertidumbre que dicho tipo de propiedad genera sobre la posesión de la tierra. Otro factor que afecta negativamente la recaudación, es la dependencia de los municipios de las aportaciones federales, pues éstas reducen el incentivo para cobrar los impuestos en los municipios receptores. En contraste, la recaudación del predial se ve favorecida por la existencia de sanciones por falta de pago y por el gasto en obra como indicador de un buen desempeño de la gestión municipal. Así, los municipios con mayor nivel de desarrollo económico y administrativo obtienen mayor recaudación, lo que les permite poner en marcha una mayor cantidad de políticas en favor de la

población, mientras que los municipios con mayor rezago y gestión menos desarrollada carecen de incentivos para recaudar y permanecen en situación de dependencia de recursos, de ahí la importancia de políticas que incentiven el desarrollo en los municipios.

Se ha buscado atender los problemas del desarrollo en México mediante diferentes políticas. Una de ellas es el Programa Oportunidades. Bracamontes y Camberos lo analizan en su capítulo “Evaluando el Programa Oportunidades. ¿Es posible superar el carácter asistencial de la política social?”. Ese Programa tiene entre sus objetivos generar el desarrollo de capacidades básicas en los receptores del apoyo, para que puedan integrarse a la vida social y productiva del país. Sin embargo, el estudio indica que las transferencias tienen un impacto muy limitado en torno a ese propósito, pues son pocos los hogares que logran superar los niveles de pobreza de capacidades. Los autores indican que superar esta línea sería posible, pero sólo a un costo muy elevado para el erario, que implicaría elevar del 0.4 por ciento del producto interno bruto (PIB) que actualmente se le asigna, a 2.05 por ciento. Además, los autores indican que, dado que la superación de la pobreza no depende sólo del esfuerzo familiar o individual, se requieren políticas que generen un entorno económico favorable para la integración de las personas a empleos que les permitan superar su condición de dependencia de las transferencias del programa. Desafortunadamente, en la búsqueda por implementar políticas que mejoren la gestión pública, que permitan dar impulso a la actividad económica y que generen un desarrollo sustentable, siempre se encuentran obstáculos que limitan el impacto que estos proyectos pudieran tener y que incluso llevan a resultados indeseados.

En el capítulo “Impacto del subsidio a la tarifa eléctrica sobre la extracción de agua para uso agrícola en el municipio de Hermosillo, Sonora” Ramírez Figueroa, Salazar Adams, Moreno Vázquez y Lutz Ley muestran que las consecuencias no intencionadas de las políticas en un sector pueden impactar de manera importante a otros sectores estrechamente vinculados. El capítulo es un ejemplo de cómo una política decretada para el nivel federal tiene repercusiones no previstas en el ámbito local, ya que el subsidio al bombeo se aplica a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pero no se consideraron las diferentes condiciones en que se lleva a cabo la agricultura de riego en el país. Esto pone de manifiesto las limitaciones para la formulación y ejecución de políticas desde el punto de vista de la información, pues los que toman las decisiones, en la capital del país, desconocen las condiciones locales en donde se implementa la política. Además, en el caso del riego por bombeo, se ignoró la debilidad institucional del sector del agua en México, el cual carece de los medios para establecer un control con respecto a las extracciones de agua.

Es importante destacar que en el caso aquí presentado se observa cómo una política, que en su forma actual se produce como resultado de la movilización de actores del sector agrícola, genera incentivos perversos para la sobreextracción de agua, lo cual produce afectaciones al equilibrio de los acuíferos y pone en una situación difícil a los demás usuarios del agua en regiones vecinas. En este caso, la sobreexplotación en la zona agrícola de Hermosillo afecta a los usuarios de la zona urbana. Así, la acción colectiva de un grupo minoritario de la sociedad logra movilizarse para establecer políticas que imponen costos económicos y ambientales sobre el resto de la población.

En el capítulo “La compleja relación entre gobiernos y ciudadanos: lecciones aprendidas a partir de la implementación de dos políticas nacionales anticorrupción”, Peña sistematiza dos esfuerzos que pretenden ser, desde la perspectiva de los gobiernos, una oportunidad para recomponer su relación con la comunidad y con la ciudadanía. Si bien los casos analizados suceden en la región andina del sur continental, sorprende la similitud con muchos otros esfuerzos nacionales, incluso mexicanos, que pretenden recomponer la relación entre los gobiernos y los gobernados. ¿Qué sucede? Pues que entre la voluntad presuntamente demostrada y la ejecución de los planes, la inercia burocrática (los arreglos institucionales preexistentes) es un impedimento. El foco de atención en el texto de Peña se ubica en la implementación de políticas públicas. Del breve recorrido que hace sobre las diferentes generaciones de

estudios, principalmente en Estados Unidos y en Europa, pudiese apresurarse una conclusión: no somos tan diferentes. Sin embargo, hay elementos distintivos que tienen relación con la gestión en los gobiernos latinoamericanos: la ausencia de archivos administrativos confiables y la propagación acelerada de normatividad aplicable y convergente, por mencionar los dos más significativos. En el texto de Peña, entonces, se encuentra una amplia colección de razones por las cuales la recomposición de la confianza entre el gobierno y el gobernado no es tarea sencilla.

En el capítulo “Programa Municipal de Ordenamiento Ecológico y Territorial: un instrumento de política ambiental”, Pallanez Murrieta y Díaz Caravantes identifican puntos de coincidencia y de desencuentro alrededor de una difícil relación entre las autoridades y los pobladores que, de acuerdo con las reglas de operación, debieran ser los beneficiarios. No trata, como en el capítulo previo, de una colección de desaciertos que llevan al fracaso; por el contrario, se describe una práctica más o menos positiva lograda mediante reglas de operación que tienen relativa claridad y dinámicas organizacionales bien probadas. Ocupa un lugar especial de la narrativa de este capítulo la cohesión social y sus efectos ante las diversas situaciones que la comunidad debe vivir frente a un cúmulo de organizaciones gubernamentales que buscan, con mayor o menor éxito, realizar lo que consideran su función. Los hallazgos de los autores, sistematizados en cinco “problemas”, vistos desde una perspectiva positiva, ofrecen una especie de hoja de ruta que puede servir para el rediseño del programa analizado y otros de cuño parecido. Destacaremos un par de ellos:

Las normas son, en esencia, generales, abstractas e impersonales; esto, llevado al desarrollo de la implementación de una política pública, pudiera generar problemas por una sobregeneralización. En el hallazgo denominado “el problema jurídico”, los autores refieren un ejemplo de cómo la adecuada práctica de una propuesta general requeriría un esfuerzo adicional para buscar la adecuación de la norma a circunstancias particulares. En “el problema de coordinación” los autores ofrecen una descripción precisa de la tensión existente entre distintas organizaciones públicas y la población presuntamente beneficiada del programa social analizado. Las funciones de varias organizaciones, según los autores, convergen y se sobreponen de manera confusa e inadecuada; si a esto se le agrega la situación del desconocimiento de las dinámicas comunitarias locales, aumenta el riesgo de que la relación entre el gobierno y el gobernado se resquebraje.

Tal como quedó asentado en la introducción del presente volumen, el capítulo “Estrategias de movilización clientelares en los procesos electorales locales”, escrito por Cobilt Cruz, es la exploración teórica y empírica de una de las más enfermas relaciones entre quienes aspiran al poder, o entre quienes lo ejercen, y la comunidad: el clientelismo.

Aprovechando la inducción que puede obtenerse del estudio de microsistemas, Cobilt Cruz observa las estrategias y acciones que principalmente los partidos políticos despliegan antes, durante y después de las campañas electorales. Se trata de un círculo perverso, donde dos estratos deciden su moneda de cambio: cuando se compromete un voto por algún bien o servicio, son dos las partes que acuerdan y es robusto el acompañamiento que se puede observar para cuidarse mutuamente de cumplir lo pactado. El clientelismo, afirma la autora, se sostiene por su propia efectividad.

Entre líneas, los capítulos trazan una ruta similar para la construcción de contextos virtuosos de desarrollo: la participación en lo político. Sin embargo, indistintamente se trate de dinámicas locales o nacionales, el statu quo de los arreglos políticos emerge como un punto de equilibrio, pero no por ello un punto virtuoso, en favor de los grupos de poder, que entorpecen la participación y el cambio hacia un nuevo arreglo institucional que propicie el desarrollo.

La implementación de las políticas públicas desde el orden nacional ha buscado revertir esta situación. Tras la revisión de los diversos capítulos que componen este libro, pueden constatar los pobres resultados

obtenidos: efectos no anticipados, dificultades propias de la implementación, restricciones presupuestales y de capacidades del capital humano, son apenas los primeros factores identificados de una larga lista.

Contrario a lo que pudiera pensarse, el mensaje no es pesimista ni pretende desvanecer la esperanza de tener cada día un ambiente más propicio para el bienestar. El reconocimiento de las dificultades y de las fallas también es un insumo en el diseño de planes, programas y proyectos por ejecutar. La perspectiva sobre las políticas públicas, relativamente de reciente conocimiento y aplicación, ha permitido decantar de la experiencia aquellos elementos valiosos para el futuro. Ya se ha andado buena parte del camino, pero mucho más queda por recorrer.

Septiembre de 2015  
(edición impresa)

Mayo de 2017  
(edición electrónica)

Diseño de portada y compuedición:  
Miguel Ángel Campuzano Meza

Corrección:  
Herlinda Contreras Maya

Departamento de Difusión Cultural de  
El Colegio de Sonora

