



# SocioscOpio

INDICADORES, ESTUDIOS  
E INVESTIGACIONES SOCIALES

NUEVA ÉPOCA, NÚM. 8

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

# SocioscOpio

Con este número el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) inicia una nueva época en la edición del *Boletín* que, ahora denominado *Socioscopio*, tiene el propósito de presentar textos que contribuyan al quehacer legislativo en la medida en que aportan elementos de análisis sobre aspectos relevantes de los temas sociales de la agenda legislativa.

Esta nueva época corresponde a la reorganización del trabajo de investigación del Centro en torno a un eje temático, cuyo objetivo es la especialización en temas que son materia de veinte comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

Cada uno de los investigadores del CESOP ha asumido el estudio de uno o dos temas de índole social, en cuyo conocimiento y análisis profundizará a través de la elaboración de trabajos diversos, entre los cuales están los artículos para el *Boletín Socioscopio*. Así, en el apartado Temas sociales de este número, publicamos los textos de Efrén Arellano, Gustavo Meixueiro, María de los Ángeles Mascott y Víctor Hernández, en los que se aborda la descripción o análisis de aspectos relacionados con seguridad pública, turismo, gobernación y ciencia y tecnología.

La opinión pública y el debate legislativo es la sección en la que damos cuenta de los indicadores que aportan fuentes especializadas sobre lo que opina la sociedad en relación con ciertos temas, cuya relevancia o actualidad los hace de interés para la discusión, programación y ejecución del trabajo legislativo. Al respecto, en esta ocasión presentamos las consideraciones que sobre el voto de los mexicanos en el extranjero hacen migrantes que residen allá.

En el apartado Apuntes, presentamos una reseña de algunos de los foros que integraron el ciclo *Legislando la Agenda Social*, que efectuado del 28 de febrero al 27 de abril, dio lugar al intercambio de ideas y propuestas entre los diputados y expositores procedentes del ámbito académico, social y gubernamental con miras a enriquecer el quehacer y debate legislativos.

Anaqueles es el apartado en el que publicamos reseñas y comentarios de libros, cuya lectura consideramos recomendable, en la medida en que amplía el conocimiento de las materias que son objeto de estudio del CESOP o bien aporta elementos interesantes en relación con otros temas.

*Socioscopio* es una propuesta de aproximación a lo social desde distintas perspectivas. Por ello, invitamos a colaborar a todos aquellos que desean aportar a la reflexión y el análisis de un ámbito tan amplio.



LIX Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Ma. Marcela González Salas y Petricioli  
*Presidenta*

Dip. Heliodoro Díaz Escárraga  
Dip. Álvaro Elías Loredó  
Dip. Francisco Arrollo Vieyra  
*Vicepresidentes*

Dip. María Sara Rocha Medina  
Dip. Patricia Garduño Morales  
Dip. Marcos Morales Torres  
*Secretarios*

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Encargado de la  
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretaría de Servicios Administrativos  
y Financieros*

Cámara de Diputados  
LIX Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio G, Piso 3,  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5628-1300, exts. 4490 y 1896

Correo electrónico: [cesop@congreso.gob.mx](mailto:cesop@congreso.gob.mx)

Comité del CESOP

Dip. Norberto Corella Torres  
*Presidente*

Dip. Elpidio Desiderio Concha Arellano  
*Secretario*

Dip. Tomás Cruz Martínez  
*Secretario*

Dip. María Angélica Ramírez Luna

Dip. José Antonio Cabello Gil

Dip. Margarita Chávez Murguía

Dip. Roberto Colín Gamboa

Dip. José Orlando Pérez Moguel

Dip. Carlos Flores Rico

Dip. María Elena Orantes López

Dip. Miguel Lucero Palma

Dip. David Hernández Pérez

Dip. Miguel Amezcua Alejo

Dip. Armando Leyson Castro

Dip. Juan Bustillos Montalvo

Dip. Susana Manzanares Córdova

Dip. Rafael Candelas Salinas

Dip. Javier Orozco Gómez

Dip. Luis Maldonado Venegas

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

Adriana Borjas Benavente  
*Directora General*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
*Directora de Estudios de Opinión Pública*

Gustavo Meixueiro Nájera  
*Director de Estudios de Desarrollo Regional*

Ernesto Cavero Pérez  
*Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos*

Mónica Bucio Escobedo  
*Proyectos de investigación y edición*

Efrén Arellano Trejo  
Abigail Becerra Millán  
Sandra Espinosa Morales  
José de Jesús González Rodríguez

Víctor Hernández Pérez

Patricia Legarreta Haynes

Nora León Rebollo

Mario Mendoza Arellano

Salvador Moreno Pérez

Alejandro Navarro Arredondo

Sara María Ochoa León

*Investigadores*

Fabián Verástegui Vega  
*Coordinador administrativo*

María de los Ángeles Mascott Sánchez  
y Mónica Bucio Escobedo  
*Directoras editoriales*

Alejandro López Morcillo  
*Edición y diseño*

# SocioscOpio

## TEMAS SOCIALES

- 4 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública:  
construcción de un eje temático de trabajo  
*Adriana Borjas Benavente*
- 10 Las actividades de ciencia y tecnología  
en los estados  
*Víctor Hernández Pérez*
- 24 La gobernanza democrática y sus retos  
*María de los Ángeles Mascott Sánchez*
- 34 Políticas públicas contra la inseguridad  
*Efrén Arellano Trejo*
- 46 Las cifras del turismo internacional en México  
*Gustavo Meixueiro Nájera*

## LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL DEBATE LEGISLATIVO

- 56 Estados Unidos: opiniones negativas sobre  
la inmigración ilegal y positivas hacia los latinos
- 58 El voto en el extranjero: desconocimiento,  
falta de información y poco interés

## APUNTES

- 60 Legislando la agenda social

## ANAQUEL

- 69 Las cuentas nacionales y el trabajo doméstico  
no remunerado  
*José de Jesús González Rodríguez*
- 71 La pobreza según los pobres  
*Sara María Ochoa León*
- 76 Lectura sobre el libro de Norberto Bobbio *Derecha  
e izquierda. ¿Existen aún la izquierda y la derecha?*  
*Adriana Borjas Benavente*

# Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: construcción de un eje temático de trabajo

ADRIANA BORJAS BENAVENTE\*

A efecto de contribuir a optimizar la profesionalización y desempeño del quehacer legislativo en materia social, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), inició hace seis meses un trabajo articulado en torno a un eje temático el cual conlleva el estudio y realización de actividades vinculadas con los temas sociales de la agenda legislativa.

Articular el trabajo a partir de un eje temático implica delimitar y precisar los temas que son objeto de estudio del CESOP con miras a lograr la especialización de los investigadores del Centro en uno o dos temas de índole social, hecho que además de optimizar la organización y distribución del trabajo que se realiza, conlleva una diferenciación clara del quehacer de la institución respecto de los otros centros de estudios de la Cámara de Diputados, lo que a su vez contribuye a una mejor conjunción de esfuerzos en trabajos comunes.

Por medio de la recopilación de información y de la realización de estudios e investigaciones en relación con los temas sociales de la agenda legislativa, el CESOP pretende el cabal cumplimiento de la función esencial que le compete,<sup>1</sup> al tiempo que se orienta a establecer una mayor vinculación con las Comisiones Ordinarias que se centran en dichos temas, con el propósito esencial de atender con mayor eficiencia y oportunidad los requerimientos de éstas y de los órganos de gobierno de la Cámara de Diputados.

Los temas que comprende el eje temático del CESOP son:

- Asuntos indígenas
- Ciencia y tecnología

---

\* Directora general del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública desde el 1 de septiembre de 2005.

<sup>1</sup> Véase el artículo 44 del Proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados.

- Cultura
- Desarrollo metropolitano
- Desarrollo social
- Educación
- Fomento cooperativo
- Federalismo
- Grupos vulnerables
- Juventud y deporte
- Participación ciudadana
- Migración, fronteras y población
- Salud
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Trabajo
- Transportes
- Vivienda
- Gobernación: seguridad nacional, protección civil y cultura político-electoral
- Reglamentos y prácticas del Congreso de la Unión

### **Elaboración y actualización de fichas temáticas**

El trabajo en torno al eje temático ha implicado, en primer término, la elaboración de fichas sobre cada uno de los temas que lo integran, para ahondar en el conocimiento de ellos. En la medida en que los investigadores del CESOP

los han abordado como objeto de estudio y han recopilado y analizado información sobre ellos, han iniciado un proceso de especialización que nos permitirá brindar un mejor trabajo que, en el mediano plazo, fortalecerá el reconocimiento del Centro como una institución centrada en la investigación de los temas sociales de la agenda legislativa.

Las fichas, que inician con la definición especializada y los antecedentes de cada tema, comprenden información descriptiva de diversos aspectos, entre los que destacan el surgimiento y evolución de la Comisión Legislativa vinculada al tema, las iniciativas presentadas al respecto en el transcurso de la última década y la situación en que se encuentran, esto es, si han sido dictaminadas o no y en qué sentido.

La evolución que en materia legislativa se ha producido en el contexto internacional, así como en los Congresos de las entidades federativas del país; las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente; y el seguimiento y los resultados de dichas políticas en relación con el tema abordado, son otros apartados, de carácter descriptivo, contenidos en las fichas.

A efecto de aportar elementos que contribuyan al análisis sobre el impacto del trabajo legislativo, en otros apartados de las fichas se establecen los aspectos recurrentes de cada uno

de los temas abordados en las agendas de las tres últimas legislaturas y, en relación con la LIX, los cambios, los logros y los beneficios que han resultado del dictamen –positivo o negativo– de las iniciativas presentadas. Asimismo, se detectan las leyes que es conveniente perfeccionar o reglamentar y se plantean los asuntos prioritarios, en razón de la relevancia que han cobrado o bien, debido a que pueden surgir de nueva cuenta en la agenda nacional.

Al abordar los temas desde una perspectiva legislativa, el CESOP se propone aportar un *plus* al conocimiento de éstos, que contribuya de manera efectiva a la práctica del quehacer parlamentario. En la medida en que los diputados integrantes de las Comisiones cuenten con un documento que da cuenta de la evolución del trabajo legislativo, del impacto que éste ha tenido sobre la sociedad y de los temas más importantes que han sido atendidos o que continúan pendientes, dispondrán de mayores elementos para determinar y jerarquizar aquellos aspectos que son sujetos de legislar.

El trabajo en las fichas temáticas implica actualizarlas de manera permanente, para mantener al día el conocimiento de los temas, proporcionar información sobre los asuntos que en relación con ellos cobran relevancia en la agenda nacional y dar cuenta del trabajo que en el ámbito legislativo se realiza al respecto.

Para facilitar la consulta de las fichas temáticas, actualmente se les está incorporando a la página electrónica del Centro (<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>). En ella, los diputados y el público en general, podrán acceder, de manera independiente, a cada uno de los 15 aspectos contenidos en las fichas (véase Cuadro 1).

### Vinculación con especialistas en temas sociales

Llevar a cabo reuniones académicas sobre los problemas de orden social, es otra de las funciones que corresponde al CESOP.<sup>2</sup> En este senti-

<sup>2</sup> *Idem.*

do, y a partir de la elaboración de un directorio de los especialistas, académicos, investigadores y actores involucrados en los temas cuyo estudio hemos asumido, organizamos y convocamos al ciclo *Legislando la Agenda Social*, con miras a propiciar un análisis más amplio, puesto que cada materia se aborda desde distintas perspectivas.

La invitación a representantes del sector académico, social y gubernamental, así como a los integrantes de las Comisiones Legislativas a exponer ideas y propuestas en los foros temáticos comprendidos en el ciclo *Legislando la Agenda Social*, se orientó a la consecución de tres objetivos: *fortalecer el diálogo entre el Poder Legislativo y la sociedad*, para ahondar en el análisis y reflexión de los temas y promover un debate más constructivo en torno a ellos; *propiciar la rendición de cuentas*, mediante la apertura de un espacio de diálogo, en el que los diputados han dado cuenta a los especialistas expositores y al público asistente de los logros y avances obtenidos, así como de los problemas enfrentados en el proceso de legislar; y *optimizar el trabajo legislativo*, al disponer de mayores elementos aportados por los especialistas del ámbito académico y gubernamental, así como por los actores sociales involucrados en los temas, los diputados enriquecen la agenda de las Comisiones y contribuirán a un mejor desempeño legislativo.

La realización del ciclo *Legislando la Agenda Social*, que concluye el 26 de abril, ha implicado el fortalecimiento de vínculos con los actores que protagonizan o estudian los temas abordados y con los cuales el CESOP planea construir redes de investigación.

### Redes de investigación

Para fortalecer la especialización y actualización de los investigadores del CESOP, el Centro estrechará la relación establecida con los académicos e investigadores participantes en el ciclo *Legislando la Agenda Social*, con miras a integrar redes de investigación que, al dar lugar al intercambio continuo de conocimiento, nos per-

**Cuadro 1**  
**Contenidos de las fichas temáticas del CESOP**

<i>Aspectos</i>	<i>Contenido</i>
1. Definición	Define una perspectiva especializada e institucional del tema.
2. Antecedentes	Establece cuándo cobra relevancia el tema y cuál ha sido su trayectoria desde entonces.
3. Políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente	Da cuenta de los criterios, políticas, presupuesto y programas que se han implementado en todos los ámbitos de gobierno en relación con el tema estudiado.
4. Seguimiento y resultados de las políticas públicas y gestión gubernamental de la administración vigente	Precisa los objetivos, presupuesto asignado, acciones implementadas, desarrollo, avances y logros obtenidos por los programas puestos en marcha por el Poder Ejecutivo en relación con el tema.
5. Comisión legislativa	Señala cuándo, cómo y por qué el tema es considerado importante por el Poder Legislativo, de tal manera que surge la Comisión respectiva.
6. Desempeño legislativo	Enumera y sintetiza el contenido de las iniciativas presentadas en relación con el tema a partir de la LVII Legislatura.
7. Impacto del trabajo legislativo	Apunta los cambios, beneficios e implicaciones que conlleva la aprobación de las iniciativas pendientes, así como la reglamentación o perfeccionamiento de las vigentes.
8. Contexto nacional	Indica cuál ha sido la atención, los avances y logros obtenidos en relación con el tema en los Congresos locales y, de ser relevante, en el ámbito del Poder Ejecutivo de las entidades federativas.
9. Contexto internacional	Refiere el surgimiento y evolución del tema en el ámbito internacional, cuándo y por qué cobra relevancia en otros países, qué se ha hecho desde el Poder Ejecutivo y Legislativo en relación con él. Cómo se ubica México respecto a otros países en la atención del tema, acuerdos, convenios y tratados suscritos en el ámbito supranacional.
10. Situación actual de la Comisión Legislativa	Resume los avances obtenidos en el tema durante la Legislatura vigente.
11. Temas en la agenda nacional	Expone los problemas y las propuestas más relevantes relacionados con el tema a partir de los planteamientos de los actores y/o sectores más importantes.
12. Trabajos realizados por el CESOP	por medio de vínculos remite a la consulta de otros trabajos relacionados con el tema que ya han sido elaborados por el Centro.
13. Referencias académicas	Inscribe la bibliografía especializada sobre el tema e incluye recomendaciones y ligas a sitios en internet, nacionales e internacionales, que cuentan con referencias de libros, artículos, documentos de trabajo y otras publicaciones.
14. Directorio	Presenta los nombres de académicos, especialistas e investigadores nacionales que estudian el tema, así como la institución a la cual están adscritos.
15. Contacto	Consigna los datos del investigador del CESOP que es responsable del tema.



mita enriquecer y mantener al día la discusión y el análisis sobre los temas estudiados.

A través de la convocatoria y/o participación en reuniones y seminarios de trabajo sobre las materias que integran el eje temático, los integrantes del CESOP podrán compartir con académicos y especialistas los contenidos de las investigaciones que están llevando a cabo y, por consiguiente, nutrir éstas con los comentarios, sugerencias y referencias de quienes, desde otras perspectivas, abordan los temas.

La configuración de redes de investigación reforzará el rigor teórico y metodológico de nuestros estudios, siempre vinculados a los temas de actualidad más relevantes de la agenda legislativa, hecho que nos permitirá aportar trabajos de mayor calidad a las Comisiones, a las que, además, mantendremos informadas sobre los problemas, propuestas e ideas que plantean los especialistas del sector académico.

### **Programa editorial**

Implementar un programa editorial y de divulgación sobre estudios sociales es otra de las funciones del CESOP. Al respecto, y en coherencia con el trabajo en torno al eje temático, el Centro lleva a cabo la recopilación y edición de las ponencias presentadas por los diputados y especialistas que participaron en los foros del ciclo *Legislando la Agenda Social*.

La publicación de las *Memorias* de cada uno de los foros tiene el propósito de que los dipu-

tados cuenten con una visión integral, puesto que incluye las ideas formuladas por ellos mismos y por representantes de otros ámbitos, sobre el trabajo realizado en el transcurso de la LIX Legislatura.

Además, y debido a que los expositores participantes en el ciclo *Legislando la Agenda Social* han apuntado los problemas y las demandas más sobresalientes, señalado los aspectos más relevantes a considerar en relación con los temas abordados y formulado propuestas específicas para construir o consolidar la legislación respectiva, las memorias publicadas serán un insumo esencial para los diputados que integrarán la LX Legislatura, ya que desde un primer momento dispondrán de un diagnóstico sobre los temas sociales que son competencia de algunas de las Comisiones de las que formarán parte, así como de los asuntos en relación con los cuales es pertinente legislar, en tanto que han sido destacados, desde distintas perspectivas, como los más importantes.

Por medio de la elaboración de las fichas temáticas, de la organización del ciclo *Legislando la Agenda Social* y de la edición de publicaciones también de carácter temático, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública ha iniciado la implementación de un programa que, centrado en una mayor vinculación con el trabajo de las Comisiones Ordinarias de índole social, se propone contribuir a optimizar y profesionalizar el trabajo legislativo.

# Legislando la Agenda Social

Del 28 de febrero al 26 de abril

- La **ciencia y la tecnología** como ejes de la competitividad de México
- La **educación** en México: articular políticas para revertir la desigualdad
- **Legitimidad y gobernabilidad democrática**: los horizontes del buen gobierno en México \*
- Gobernabilidad y consenso en el **Poder Legislativo**: las reformas pendientes
- Mecanismos para evaluar la **participación ciudadana** en México: propuestas y perspectivas
- Los sistemas de **transporte** y vialidad: planteamientos para un desarrollo sustentable
- Prospectiva de un nuevo marco jurídico ante los desafíos del **desarrollo metropolitano** en México
- La **vivienda** en México: construyendo análisis y propuestas
- Pensar en los **jóvenes**: propuestas para hoy, ideas para el futuro
- **Desarrollo Social**: balance y desafíos de las políticas gubernamentales \*
- La **seguridad social** en México: evaluación y desafíos a una década de la reforma de pensiones
- Avances y pendientes para fortalecer el **federalismo** en México
- 75 años de la **Ley Federal del Trabajo** en México. Desafíos y perspectivas
- **Fomento cooperativo**: alternativas para una economía solidaria
- **Grupos vulnerables**: propuestas para remontar la exclusión y discriminación social
- **Política indígena**: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad\*
- La **migración** en México: ¿un problema sin solución?

\* Se otorgará constancia de asistencia en cada foro

## Informes:

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados  
Tel. 5628-1300 exts. 1896 y 4490  
e-mail: cesop@congreso.gob.mx

## Lugar:

Cámara de Diputados  
Av. Congreso de la Unión 66  
Col. El Parque C.P. 15960  
México D.F.

## Horario:

10:00 - 15:00 hr  
\* 10:00 - 18:00 hr

**ENTRADA LIBRE**

# Las actividades de ciencia y tecnología en los estados

VÍCTOR HERNÁNDEZ PÉREZ

*En México, a 20 años de una política de descentralización de las actividades de ciencia y tecnología, persisten las diferencias en la capacidad científico-tecnológica entre las distintas entidades federativas.*

## Presentación

El propósito de este artículo es presentar un panorama general sobre el desarrollo de la ciencia y la tecnología en los estados de la República Mexicana. Se trata de un primer análisis sobre el impacto del proceso de descentralización de las actividades en torno a estos temas y cuyo contenido amplía el apartado “Contexto Nacional” de la ficha técnica *Ciencia y Tecnología* elaborada por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.<sup>1</sup>

Este documento se divide en dos secciones: la primera aborda la evolución de la política de descentralización de la ciencia y la tecnología, mientras que la segunda trata acerca de los instrumentos del proceso de descentralización, como la legislación y los organismos estatales de ciencia y tecnología, los Centros Públicos de Investigación, el Sistema Nacional de Investigadores, los fondos mixtos y otros recursos que se destinan a los estados para el desarrollo de estas actividades. Dicha sección contiene cifras sobre la producción, el financiamiento y los recursos humanos en ciencia y tecnología, así como algunos indicadores sobre el grado de desarrollo de estas materias en cada entidad federativa.

## Evolución de la descentralización de la ciencia y tecnología como política de Estado

El proceso de descentralización de las actividades científicas y tecnológicas como política del Estado mexicano comenzó en 1985, con la expedición de la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y

<sup>1</sup> Las fichas temáticas del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) contienen información y material de consulta para las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados. Disponible en [www.camaradediputados.gob.mx/cesop/](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop/)

Tecnológico, además de crear la Comisión para la Planeación del Desarrollo Tecnológico y Científico y establecer que la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto sería la encargada de fijar y conducir la política de ciencia y tecnología; esta ley formuló las bases y normas para la integración y el funcionamiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.<sup>2</sup>

Como en otros ámbitos, la política de descentralización surge ante la necesidad de impulsar un desarrollo regional más equilibrado. El desarrollo, los recursos y las decisiones sobre ciencia y tecnología se concentraban en el Distrito Federal. De esa forma, las disposiciones de esta nueva ley tuvieron como objetivo crear un marco legal que facultara al presidente para coordinar las acciones de los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, en cuanto al desarrollo científico y técnico.<sup>3</sup>

Asimismo, se estableció un programa incipiente de desarrollo regional, basado en acuerdos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, lo cual derivó

más tarde en la configuración de fondos regionales.<sup>4</sup>

Por otra parte, la reforma al artículo 3º constitucional en 1993, que formuló la obligación del Estado –en todos sus ámbitos y en sus tres órdenes de gobierno– de apoyar las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, estableció a su vez las bases jurídicas para la descentralización.<sup>5</sup>

La transferencia de la coordinación del subsector de ciencia y tecnología de la Secretaría de Educación Pública (SEP) al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), en 1992, así como el traspaso de la operación del Sistema de los Centros Públicos de Investigación SEP-Conacyt, constituyeron un paso más en el proceso de descentralización.<sup>6</sup> Estas accio-

<sup>2</sup> José Alberto Ramírez de León, “Descentralización de programas y apoyos a la ciencia y la tecnología”, (Presentación), Reunión sobre Legislación y Política en Ciencia, Tecnología y Educación Superior, Región Noreste, Foro Consultivo en Ciencia y Tecnología, México, D.F., septiembre de 2004, s/f, en [www.foroconsultivo.org.mx/eventos\\_realizados/cuarta/presentaciones/ramirez2.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/cuarta/presentaciones/ramirez2.pdf) (30 de enero de 2005).

<sup>3</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, “Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica”, en *Diario de Debates del Senado de la República de la Legislatura LVII*, primer periodo ordinario, núm. 39, 15 de diciembre de 1998, s/f, en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (16 de noviembre de 2005), citado en CESOP, “Antecedentes”, *op. cit.*

<sup>4</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Políticas nacionales de la ciencia y la tecnología en México*, edición en español, México, 1994, p. 44.

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Legislativas (IILE), *La ciencia y tecnología en México. Elementos y análisis, marco de referencia*, Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1996, citado en CESOP, “Antecedentes”, en *Ciencia y tecnología* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.camaradediputados.gob.mx/cesop/](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop/)

<sup>3</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Políticas nacionales de la ciencia y la tecnología en México*, edición en español, México, 1994, p. 44.

nes fortalecieron no sólo la operación de los centros sino la descentralización de las actividades científicas y tecnológicas.

En 2002 fueron expedidas una nueva Ley de Ciencia y Tecnología (que abrogó la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica) y la nueva Ley Orgánica del Conacyt.<sup>7</sup> En materia de descentralización, la primera determina las instancias y los mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas para generar y formular las políticas de ciencia y tecnología. Señala, además, que es una política de Estado “fortalecer el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización de las actividades científicas y tecnológicas”, y que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología los gobiernos de las entidades federativas, como copartícipes en la obligación del Estado de apoyar estas actividades. Retoma también la constitución de los fondos mixtos que la federación conviene con los gobiernos de las entidades federativas para impulsar los proyectos en materia de ciencia y tecnología.<sup>8</sup>

Por otro lado, el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 1995-2000, estableció como una de sus prioridades, entre otros aspectos, la política de descentralización de las actividades científico-tecnológicas y el impulso al Sistema de los Fondos Regionales; de ahí la expedición de la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica (LFICYT) en mayo de 1999, en la que se determinó la creación de los Fondos Mixtos de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica (Fomix).<sup>9</sup>

Asimismo, el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 estableció como una de sus líneas estratégicas la descentralización, pero incorporó como aspecto novedoso la integración regionalizada de las tareas de ciencia y tecnología tanto en su aspecto de planeación

como en el de la ejecución de proyectos de carácter regional.<sup>10</sup>

## **Instrumentos de la política de descentralización de la ciencia y la tecnología**

### *Legislación y organismos estatales de ciencia y tecnología*

Uno de los aspectos a considerar en este proceso de descentralización es la conformación de las instituciones encargadas de dichas actividades en los estados, es decir, de las dependencias o entidades de los gobiernos estatales competentes en materia de fomento a la investigación científica y tecnológica.<sup>11</sup>

Actualmente son 24 estados los que han constituido su propio consejo estatal de ciencia y tecnología; las demás entidades comisionan esta coordinación a la Secretaría de Educación de la entidad o a alguna dependencia similar.

Como se observa en la Tabla 1, las entidades que no cuentan con un consejo estatal de ciencia y tecnología son: Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

Los estados han ido adecuando su marco jurídico a las leyes federales de ciencia y tecnología. Así, 18 entidades federativas cuentan con una ley específica en la materia; la mayoría datan de 2000 a la fecha, siendo la más reciente la de Hidalgo, del 8 de agosto de 2005, y la más antigua la de Jalisco, del 6 de mayo de 2000.<sup>12</sup>

Para atender los temas de ciencia y tecnología, 18 congresos estatales cuentan con una comisión legislativa específica; sin embargo, en ocho de esas entidades no existe una ley en la materia: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, Querétaro y Zacatecas. Asimismo, observamos que 26 entidades federativas han constituido fondos mixtos con el Conacyt, a excepción del Estado de

<sup>7</sup> Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de junio de 2002.

<sup>8</sup> Artículos 1, 2, 3 y 23 de la *Ley de Ciencia y Tecnología*, sección Leyes Federales Vigentes, Cámara de Diputados, s/f, en [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx) (16 de noviembre de 2005).

<sup>9</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Programa especial de ciencia y tecnología 2001-2006*, México, 2002, p. 32.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 84-85.

<sup>11</sup> Artículo 31 de la *Ley de Ciencia y Tecnología*, *op. cit.*

<sup>12</sup> CESOP, “Contexto Nacional”, en *Ciencia y tecnología*, *op. cit.*

México, Distrito Federal, Chihuahua, Oaxaca, Veracruz y Sinaloa, cuyos fondos están en etapa de negociación (véase Tabla 1).<sup>13</sup>

Estos datos indican diferentes grados de madurez de la estructura jurídico-institucional de las entidades federativas en materia de ciencia y tecnología. En este sentido, los esta-

dos de Tlaxcala, Chihuahua, Morelos, Campeche, Oaxaca, Sonora y Veracruz, son los que muestran mayor atraso. El Distrito Federal y Morelos son casos especiales, ya que a pesar de concentrar la mayor proporción de recursos económicos, humanos y de infraestructura, y generar la mayor producción científico-tecnológica, no cuentan con la legislación y las instituciones gubernamentales que coordinen, fomenten y desarrollen estas actividades.

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Informe General del Estado de Ciencia y Tecnología, 2004*, México, 2004, p. 154.

**Tabla 1**  
**Legislación y organismos estatales de ciencia y tecnología**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Centros Públicos de Investigación Conacyt</i>	<i>Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología</i>	<i>Ley Estatal de Ciencia y Tecnología</i>	<i>Comisión legislativa en el Congreso Local</i>	<i>Fondo mixto constituido</i>	<i>Fondo mixto en proceso de negociación</i>
Baja California	2	Sí	Sí	Sí	Sí	
Chiapas	1	Sí	Sí	Sí	Sí	
Guanajuato	3	Sí	Sí	Sí	Sí	
Jalisco	1	Sí	Sí	Sí	Sí	
México		Sí	Sí	Sí		Sí
Michoacán		Sí	Sí	Sí	Sí	
Sinaloa		Sí	Sí	Sí		Sí
Tamaulipas		Sí	Sí	Sí	Sí	
Yucatán	1	Sí	Sí	Sí	Sí	
Baja California Sur	1	Sí	Sí		Sí	
Hidalgo		Sí	Sí		Sí	
Nayarit		Sí	Sí		Sí	
Nuevo León		Sí	Sí		Sí	
Puebla	1	Sí	Sí		Sí	
Quintana Roo		Sí	Sí		Sí	
San Luis Potosí	2	Sí	Sí		Sí	
Tabasco		Sí	Sí		Sí	
Aguascalientes		Sí		Sí	Sí	
Coahuila	2	Sí		Sí	Sí	
Colima		Sí		Sí	Sí	
Querétaro	3	Sí		Sí	Sí	
Zacatecas		Sí		Sí	Sí	
Durango		Sí			Sí	
Guerrero		Sí			Sí	
Tlaxcala			Sí	Sí	Sí	
Chihuahua	1			Sí		Sí
Distrito Federal	6			Sí		Sí
Morelos	1			Sí	Sí	
Campeche					Sí	
Oaxaca						Sí
Sonora	1				Sí	
Veracruz	1					Sí
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>6</b>

Fuentes:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Actividad del Conacyt por entidad federativa*, s/f, en [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005)
- Cámara de Diputados, Sección Leyes y Poderes Estatales, s/f, en [www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm](http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm) (30 de enero de 2005)
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, «Contexto Nacional», en *Ciencia y tecnología* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Informe General del Estado de Ciencia y Tecnología*, México, 2004, p. 54.

## Los Centros de Investigación Conacyt

Estos centros, como se señaló en la primera sección, estaban adscritos a la SEP y en 1992 su coordinación pasó al Conacyt. Dichos centros son entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que cuentan con autonomía de decisión técnica, operativa y administrativa; tienen como tarea realizar actividades de investigación y difusión en materias científica y tecnológica, así como la difusión de la ciencia y la tecnología, el desarrollo y la innovación de la tecnología local, además de contribuir en la formación de capital humano.<sup>14</sup>

Actualmente funcionan 27 Centros de Investigación Conacyt en el país, de los cuales 21 tienen su sede en las entidades federativas, mientras que seis se ubican en la capital. Los 21 centros en el interior de la República se distribuyen en 16 ciudades, aunque algunos cuentan con subsedes en un total de 42 ciudades, incluido el Distrito Federal.<sup>15</sup>

Estos centros cuentan con 77 programas de posgrado; de ellos 65 pertenecen al Programa Nacional de Posgrado (PNP) y 12 se encuentran en el Programa de Fortalecimiento al Posgrado (Pifop).<sup>16</sup> En el interior de la República se imparten 67 y los 10 restantes en la Ciudad de México.<sup>17</sup> En conjunto, en 2004 atendieron a 8 200 estudiantes, lo que equivale a 5.4% de la

matrícula total de posgrado en el país (véase Tabla 2).<sup>18</sup> El 77.8% de los investigadores de los centros realizan sus actividades en la Ciudad de México; sólo 22.2% pertenece a los centros ubicados en el interior de la República.<sup>19</sup>

En cuanto a su producción, en el 2004 los centros generaron un total de 1 705 artículos publicados, lo que representó 28.2% del total de los artículos publicados por científicos mexicanos en ese año. Asimismo, los centros realizaron 4 350 proyectos de investigación, 16.3% de los proyectos del sector público registrados en el país y registraron a 1 049 miembros reconocidos por el Sistema Nacional de Investigadores, 9.6% del total del padrón.<sup>20</sup>

En 2003, los proyectos conjuntos entre estos centros y las empresas fueron 3 695, cifra que supera con mucho a los 1 321 proyectos registrados en 2000.<sup>21</sup>

La inversión federal en ciencia y tecnología canalizada a estos centros en 2005 fue de 4 037 millones de pesos, lo que representó 57.3% del presupuesto del Conacyt destinado a subsidios y transferencias. Esta inversión se muestra de forma desagregada por institución en la Tabla 3.

## El Sistema Nacional de Investigadores

Otro instrumento de la ciencia y la tecnología en México lo constituye el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) –programa federal creado en 1984–, que impacta también en el desarrollo de la ciencia y la tecnología de las entidades federativas.<sup>22</sup> Este programa apoya a investigadores mediante incentivos económicos adicionales a su salario.<sup>23</sup> El sistema se integra por candidatos e investigadores nacionales, quienes a su vez se clasifican en tres niveles, a partir de criterios de formación, productividad y

<sup>14</sup> Artículos 47, 48, 51 y 52 de la *Ley de Ciencia y Tecnología*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Análisis del Ejercicio del Presupuesto Programático Devengado: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”, *Proyecto de Egresos de la Federación 2006*, s/f, puede verse en [www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto\\_egresos/temas/ppef/2006/index.html](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/ppef/2006/index.html) (12 de noviembre de 2005).

<sup>16</sup> El Padrón Nacional de Posgrado (PNP) es la vertiente del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado Nacional (PFPN) del Conacyt en la que se reconoce a aquellos programas académicos consolidados que han alcanzado parámetros de calidad para clasificarlos como de «Alto nivel» (programas que alcanzan un perfil de competitividad nacional) o «Competentes a nivel internacional» (programas que alcanzan un perfil de competitividad internacional; un requisito necesario para estos programas, no suficiente, es que cuenten con profesores que hayan alcanzado un reconocimiento internacional). Por otra parte, el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (Pifop) tiene como objetivo impulsar la mejora continua de la calidad de los programas de especialidad, maestría y doctorado para lograr su registro en el PNP.

<sup>17</sup> SHCP, “Análisis del Ejercicio...”, *op. cit.*

<sup>18</sup> Secretaría de Educación Pública (SEP), sección de “Estadísticas Educativas”, s/f, véase en [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) (14 de septiembre de 2005).

<sup>19</sup> SHCP, “Análisis del Ejercicio...”, *op. cit.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Estadísticas*, sección “Centros de Investigación Conacyt”, p. 45, s/f, en [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx), (26 de diciembre de 2005).

<sup>22</sup> Véase CESOP, “Antecedentes”, *op. cit.*

<sup>23</sup> Conacyt, *Programa...*, *op. cit.*, p. 177.

Tabla 2  
Indicadores de operación de los Centros Públicos de Investigación Conacyt, 1998-2004

Concepto	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>e/</sup>
Alumnos atendidos	6 248	7 774	7 586	7 102	6 386	7 548	8 200
Miembros del SNI	628	677	749	815	981	1 049	1 049
Artículos publicados	1 126	1 196	998	1 027	1 365	1 636	1 705
Proyectos de Investigación en ciencia y tecnología	2 690	2 134	2 696	2 687	3 367	4 207	4 350

<sup>e/</sup> Cifras estimadas

Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*, México, 2005, p. 88, en [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005). Puede también consultarse en CESOP, "Contexto Nacional", en *Ciencia y Tecnología* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.camaradediputados.gob.mx/cesop/](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop/)

Tabla 3  
Inversión federal en ciencia y tecnología del Sistema de Centros Públicos en 2005  
(millones de pesos)

Institución	Monto	%
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial	137.5	3.40%
Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C.	291.7	7.20%
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.	181.6	4.50%
Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo	23.1	0.60%
Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	95.2	2.40%
Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S. C.	94.5	2.30%
Centro de Investigación y Asesoría Tecnológica en Cuero y Calzado, A.C.	81.8	2.00%
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco	109.2	2.70%
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.	65.3	1.60%
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	165.8	4.10%
Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.	235.9	5.80%
Centro de Investigaciones Científicas de Yucatán, A.C.	111.7	2.80%
Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.	92.1	2.30%
Centro de Investigaciones en Química Aplicada	108.1	2.70%
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	162.7	4.00%
CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada	329.5	8.20%
Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.	493.0	12.20%
El Colegio de la Frontera Norte, A. C.	174.0	4.30%
El Colegio de la Frontera Sur	201.7	5.00%
El Colegio de Michoacán, A.C.	68.6	1.70%
El Colegio de San Luis, A.C.	43.8	1.10%
Fondo de Información y Documentación para la Industria	209.1	5.20%
Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos	79.2	2.00%
Instituto de Ecología, A.C.	152.3	3.80%
Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora	76.2	1.90%
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica	206.6	5.10%
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica	46.8	1.20%
<b>Inversión total</b>	<b>4 037.10</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Presidencia de la República, *Anexo del Quinto Informe de Gobierno*, México, 2005, p. 72. Véase en CESOP, "Contexto Nacional", en *Ciencia y Tecnología* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.camaradediputados.gob.mx/cesop/](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop/)

reconocimiento.<sup>24</sup> Actualmente, el SNI cuenta con 11 500 investigadores dedicados a la ciencia y la tecnología, y el presupuesto destinado a este programa representa 25.1% del presupuesto total del Conacyt.<sup>25</sup>

Según datos del Conacyt, al año 2003 la mayor parte de los miembros del SNI pertenecían a

<sup>24</sup> Conacyt, *Estadísticas*, sección "Sistema Nacional de Investigadores", s/f, pp. 2-3, véase en [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx) (26 de diciembre de 2005).

<sup>25</sup> Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno*, México, 2005, p. 21.

tres instituciones de educación superior: la UNAM, con 27%; la UAM, con 6% y el Cinvestav del Instituto Politécnico Nacional, con 5%. En conjunto estas tres instituciones contaban con 38% de los miembros del padrón del SNI. Por su parte, las 34 universidades públicas estatales concentraban 23% del padrón, los 27 Centros de Investigación Conacyt 10.2%, y otras instituciones 29% del total de los miembros del sistema.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Conacyt, *Informe...*, op. cit., p. 67.



El 10.2% que representan los centros de investigación de los miembros del SNI se distribuye de la siguiente manera: 0.7% perteneciente a El Colegio de la Frontera Sur (Ecosur); 1.2% al Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada (CICESE); 1% al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); 0.7% al Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (Cibnor); 0.9% al Instituto Nacional de Astrofísica Óptica y Electrónica (INAOE); 0.6% al Instituto de Ecología (IE) y 5.1% perteneciente a otros.<sup>27</sup>

En cuanto a la distribución geográfica de los miembros del SNI, cabe señalar que, desde su creación, se ha incrementado el número de investigadores residentes en el interior de la República (véase Tabla 4). En 1984 los investigadores residentes en el Distrito Federal representaban 80% del total de sus miembros; para 2003 esta proporción descendió a 48.6%. Este descenso se debe en gran parte a la descentralización de Centros de Investigación de la UNAM y el Cinvestav. Sin embargo, 35.5% se concentra en diez entidades federativas: Morelos, 5.7%; Estado de México, 5.7%; Puebla, 4.3%; Jalisco, 4.2%; Baja California, 3.1%; Guanajuato, 3.0%; Nuevo León, 2.9%; Michoacán, 2.3%; Querétaro, 2.2% y Veracruz, 2.1%. Esto significa que el resto de los estados cuenta sólo con 15.9% de los miembros del SNI.<sup>28</sup>

## Los fondos mixtos

El panorama de la descentralización de la ciencia y la tecnología es más claro si se observa la distribución de recursos para impulsar las actividades de ciencia y tecnología en los estados. Uno de los mecanismos de financiamiento lo constituyen los fondos mixtos, mismos que se encuentran regulados por la Ley de Ciencia y Tecnología.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Actividad del Conacyt por entidad federativa*, s/f, puede verse en [www.Conacyt.mx](http://www.Conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005), citado en CESOP, "Contexto Nacional", *op. cit.*

La ley señala que el objetivo de estos fondos es otorgar apoyos y financiamiento a las actividades relacionadas con la investigación científica y tecnológica. Así, dichos fondos se asignan mediante la formulación de convenios de colaboración entre la federación y los gobiernos de los estados o de los municipios. Estos fondos consisten en un esquema de aportaciones concurrentes, mediante el cual se comparte el objetivo común de atender problemas, necesidades y oportunidades que impacten el desarrollo de los sectores y de los estados y fomenten la competitividad y la creación de empleos.

Para el 2005 existían 28 fondos mixtos con gobiernos estatales y uno con el gobierno municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua. La aportación federal en 2004 fue de 207 mil millones de pesos, equivalente a 55% del total de los recursos del fondo; por su parte, los gobiernos de los estados aportaron 167 millones 832 mil pesos, es decir, 45% del monto total.<sup>29</sup> Los convenios con los cuatro estados de la República restantes, Oaxaca, Veracruz, Distrito Federal y Chihuahua, se encuentran en etapa de negociación (véase tabla 5).

Son susceptibles de apoyo las instituciones, centros, laboratorios, universidades y empresas públicas y privadas, así como las personas inscritas en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt).<sup>30</sup> Estos apoyos se otorgan previa presentación de una propuesta o proyecto con base en la convocatoria respectiva, que a su vez es evaluada por una comisión según su viabilidad y pertinencia.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, "Propuesta para la descentralización de la Ciencia y la Tecnología en México-Anexo 1", *Convención Nacional Hacendaria*, s/f, véase en [cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf](http://cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf) (29 de enero de 2006).

<sup>30</sup> El Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (Reniecyt) es una base de datos de instituciones, centros, organismos, empresas y personas físicas de los sectores público, social y privado, que realizan actividades científicas y tecnológicas, y forma parte del Sistema Integrado de Información sobre Investigación Científica y Tecnológica (Siicyt). Constituye un requisito para los interesados en recibir los beneficios o estímulos derivados de los ordenamientos federales aplicables a las actividades científicas y tecnológicas.

<sup>31</sup> Conacyt, Fondos, sección "Fondos mixtos", s/f, puede verse en [www.Conacyt.mx](http://www.Conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005).

**Tabla 4**  
**Investigadores del SNI por entidad federativa, según la localización de la institución**  
**en que se encuentran adscritos, 2003**

<i>Entidad federativa</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Nivel I</i>	<i>Nivel II</i>	<i>Nivel III</i>	<i>Total <sup>1/</sup></i>	<i>Participación nacional</i>
Aguascalientes	10	30	6	1	47	0.5%
Baja California	48	191	54	20	313	3.1%
Baja California Sur	19	95	14	4	132	1.3%
Campeche	10	6	2	0	18	0.2%
Chiapas	20	55	11	2	88	0.9%
Chihuahua	20	57	5	0	82	0.8%
Coahuila	20	87	20	2	129	1.3%
Colima	6	41	6	2	55	0.5%
Distrito Federal	574	2 630	1 140	611	4 955	48.63%
Durango	8	26	2	0	36	0.4%
Guanajuato	52	187	47	24	310	3.0%
Guerrero	7	10	0	0	17	0.2%
Hidalgo	56	48	2	0	106	1.0%
Jalisco	83	255	67	25	430	4.2%
México	112	353	90	23	578	5.7%
Michoacán	40	154	32	10	236	2.3%
Morelos	104	313	112	52	581	5.7%
Nayarit	6	7	2	0	15	0.1%
Nuevo León	82	166	29	14	291	2.9%
Oaxaca	19	37	3	4	63	0.6%
Puebla	73	256	88	25	442	4.3%
Querétaro	31	135	39	19	224	2.2%
Quintana Roo	4	25	3	1	33	0.3%
San Luis Potosí	28	95	26	13	162	1.6%
Sinaloa	18	53	6	2	79	0.8%
Sonora	27	123	25	1	176	1.7%
Tabasco	26	12	1	0	39	0.4%
Tamaulipas	20	39	5	1	65	0.6%
Tlaxcala	9	13	3	1	26	0.3%
Veracruz	42	136	27	8	213	2.1%
Yucatán	40	116	25	10	191	1.9%
Zacatecas	17	33	6	1	57	0.6%
<b>Total</b>	<b>1 631</b>	<b>5 784</b>	<b>1 898</b>	<b>876</b>	<b>10 189</b>	<b>100.0%</b>

Nota:

<sup>1/</sup> El número de investigadores miembros del SNI se refiere a los adscritos a una institución localizada en la entidad federativa correspondiente.

Fuente: Con datos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Actividad del Conacyt por Entidad Federativa*, s/f, en [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005). Puede también consultarse en CESOP, "Antecedentes", en *Ciencia y Tecnología* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.camaradediputados.gob.mx/cesop/](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop/)

### Otros recursos asignados a los estados por el Conacyt

La Tabla 6 contiene un resumen de los recursos asignados por el Conacyt a los estados para cuatro tipos de apoyo: Consolidación de Investigadores, Sistema Nacional de Investigadores, Fondos Sectoriales y Estímulos Fiscales.<sup>32</sup>

En esta tabla podemos observar que la mayor concentración de recursos corresponde al Distrito Federal, equivalentes a 35.6% del monto total que se distribuye entre los estados. La

mitad de los recursos totales fue asignada a diez entidades federativas: Nuevo León, con un monto equivalente a 12.7%; Jalisco, con 7.8%; Estado de México, 5.8%; Puebla, 4.9%; Querétaro, 4.8%; Morelos, 3.8%; Chihuahua, 3.7%; Veracruz, 2.7%; Guanajuato, 2.7% y Michoacán, 1.9%. El resto, 14.2%, se distribuye entre las 21 entidades restantes.

Por otra parte, Durango, Tlaxcala, Nayarit, Campeche y Guerrero fueron los estados a los que se les asignó menores recursos; juntos apenas suman 0.8% del total. Esta desproporción en la asignación de los recursos no necesariamente manifiesta una distribución inequitativa,

<sup>32</sup> Cfr. CESOP, "Contexto Nacional", *op. cit.*

Tabla 5  
Aportaciones del Conacyt y los gobiernos estatales a los fondos mixtos, 2001-2003

Entidad federativa	Aportaciones 2001		Aportaciones 2002		Aportaciones 2003		Aportaciones 2004	
	Conacyt	Gob. del edo.	Conacyt	Gob. del edo.	Conacyt	Gob. del edo.	Conacyt	Gob. del edo.
Aguascalientes	5 000 000	5 000 000	2 500 000		6 000 000	4 000 000	8 000 000	8 000 000
Baja California	2 000 000	2 000 000			3 000 000	3 000 000		
Baja California Sur			3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Campeche			2 200 000	1 100 000	4 000 000	2 000 000	4 000 000	2 000 000
Coahuila	8 000 000	8 000 000			12 000 000	12 000 000	12 000 000	12 000 000
Colima					3 000 000	1 000 000		1 000 000
Chiapas	2 000 000	2 500 000	4 750 000	2 000 000	26 667 000	13 333 000	30 000 000	20 000 000
Distrito Federal							4 000 000	4 000 000
Durango	3 000 000		1 500 000	3 000 000	7 500 000	5 000 000		
México							4 000 000	4 000 000
Guanajuato	9 722 995	12 250 000	11 252 005	8 725 000	9 500 000	9 500 000	12 000 000	12 000 000
Guerrero	2 000 000	250 000	2 500 000	2 000 000	4 500 000	2 250 000		
Hidalgo	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	15 000 000	7 500 000	10 000 000	6 666 000
Jalisco			1 000 000		2 000 000	3 000 000	11 000 000	11 000 000
Michoacán	5 000 000		5 000 000	5 000 000	38 000 000	13 000 000		
Morelos			7 125 000	3 000 000		4 125 000	4 000 000	4 000 000
Nayarit			7 300 000	3 650 000			3 000 000	1 500 000
Nuevo León	8 847 952	5 000 000	21 152 048	25 000 000			10 000 000	10 000 000
Oaxaca							3 000 000	3 000 000
Puebla	2 000 000	2 000 000	4 000 000	4 000 000				
Querétaro	5 000 000	4 000 000			2 000 000	2 000 000		
Quintana Roo							5 000 000	5 000 000
San Luis Potosí	3 000 000	2 250 000	3 000 000	750 000	4 000 000	2 150 000	4 000 000	2 666 000
Sinaloa	6 000 000	6 000 000	20 000 000	20 000 000				
Sonora						5 000 000	5 000 000	5 000 000
Tabasco	2 000 000		3 000 000	5 000 000	3 000 000	3 000 000	5 000 000	5 000 000
Tamaulipas			6 600 000	3 300 000	30 000 000	15 000 000	15 000 000	10 000 000
Tlaxcala	3 500 000	3 500 000	8 500 000	8 500 000	575 000	575 000	10 000 000	10 000 000
Veracruz	2 000 000	1 000 000	6 000 000	3 000 000	6 000 000	3 000 000	5 000 000	3 000 000
Yucatán			3 000 000	3 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Zacatecas	3 000 000		7 525 374	4 762 687	33 000 000	17 000 000	30 000 000	15 000 000
Ciudad Juárez			5 000 000			5 000 000	5 000 000	5 000 000
<i>Total</i>	<i>74 570 947</i>	<i>56 250 000</i>	<i>133 404 427</i>	<i>111 287 687</i>	<i>217 742 000</i>	<i>135 433 000</i>	<i>202 000 000</i>	<i>162 832 000</i>
<i>%</i>	<i>57%</i>	<i>43%</i>	<i>55%</i>	<i>45%</i>	<i>62%</i>	<i>38%</i>	<i>55%</i>	<i>45%</i>

Fuente: Tomado de Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, "Propuesta para la descentralización de la Ciencia y la Tecnología en México-Anexo 1", s/f, en [cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf](http://cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf) (29 de enero de 2006).

sino que refleja también las asimetrías económicas que prevalecen entre los estados. En su mayoría los apoyos a proyectos por medio de los Fondos Sectoriales y Estímulos Fiscales, orientados a la modernización tecnológica de la planta productiva y al desarrollo científico-tecnológico, se concentran en los estados de mayor capacidad productiva e infraestructura educativa a nivel superior.

La Tabla 7 muestra una correspondencia de los estados que reciben mayores recursos del Conacyt con los que tienen mayor producción científico-tecnológica y cobertura educativa.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> *Ibid.*

Así tenemos que en el primer lugar de solitud de patentes se encuentra el Distrito Federal, con un total de 206, lo cual en 2002 representó 39.1% del total de las solicitudes. Además, los estados de México, Jalisco y Nuevo León, después del Distrito Federal, fueron las entidades donde sus investigadores presentaron la mayoría de las solicitudes de patente en 2002.

En cuanto a los becarios que realizan sus estudios en instituciones nacionales, la mayoría proviene de Sonora, con 14.2% del total de becarios, el Estado de México, con 12.3% y el Distrito Federal, con 11.9%. En suma, los tres estados concentran 38.4% del total, es decir, cuatro de cada diez becarios nacionales.

Tabla 6  
Apoyos del Conacyt autorizados por entidad federativa, 2003  
(montos en pesos corrientes)

Entidad federativa	Apoyo a la formación de profesionistas de alto nivel			Apoyo a la investigación científica			Modernización tecnológica			Total de recursos asignados al estado	Participación sobre total Nacional (%)		
	Entidad federativa	Becas Crédito-Conacyt		Consolidación de investigadores		Sistema Nacional de Investigadores (SN)		Fondos sectoriales				Estímulos fiscales	
		Monto	Núm. de apoyos	Monto	Núm. de apoyos	Monto	Núm. de apoyos	Monto	Núm. de apoyos			Monto	Núm. de apoyos
D.F. <sup>1/ 2/ 3/ 4/ 5/</sup>	n.e.	3 037	11 054 418	36	523 669 050	4 831	32 179 348	24	140 512 188	298	707 415 004	35.6%	
Nuevo León <sup>1/ 2/ 3/</sup>	n.e.	199	13 513 132	31	17 892 524	291	113 284 825	19	107 077 530	212	251 768 011	12.7%	
Jalisco <sup>1/ 2/ 3/</sup>	n.e.	305	2 365 186	9	41 329 476	450	33 755 159	19	76 894 941	85	154 344 762	7.8%	
México <sup>1/ 2/ 3/</sup>	n.e.	354	4 600 968	19	51 934 878	578	26 024 468	16	31 962 274	62	114 522 588	5.8%	
Puebla <sup>1/ 2/ 3/ 4/</sup>	n.e.	494	3 858 741	11	36 329 792	442	55 704 263	9	2 291 283	5	98 184 079	4.9%	
Querétaro <sup>1/ 2/ 3/ 5/</sup>	n.e.	142	3 832 065	10	23 199 670	224	23 314 801	8	45 832 936	60	96 179 472	4.8%	
Morelos <sup>2/ 3/</sup>	n.e.	171	3 699 071	18	59 463 462	581	10 202 000	9	1 508 344	11	74 872 877	3.8%	
Chihuahua <sup>1/ 2/ 3/</sup>	n.e.	201	1 191 543	6	6 846 082	82	12 034 807	7	52 498 705	61	72 571 137	3.7%	
Veracruz <sup>1/ 2/ 3/</sup>	n.e.	347	5 616 634	19	19 973 060	213	13 997 276	16	8 691 731	12	48 278 701	2.4%	
Guanajuato <sup>1/ 2/ 3/ 4/ 5/</sup>	n.e.	309	4 933 820	14	31 433 300	310	10 503 492	12	1 308 994	7	48 179 606	2.4%	
Michoacán <sup>2/ 3/</sup>	n.e.	115	9 590 986	21	22 704 158	236	4 735 300	3	519 550	1	37 549 994	1.9%	
Baja California	n.e.	195	2 283 108	6	31 480 966	313			2 234 324	10	35 998 398	1.8%	
Yucatán <sup>2/ 3/</sup>	n.e.	193	4 498 450	15	18 265 468	191	11 118 700	6			33 882 618	1.7%	
San Luis Potosí <sup>1/ 3/</sup>	n.e.	262	5 939 606	14	16 395 496	162	4 381 865	2	2 084 704	15	28 801 671	1.5%	
Coahuila <sup>1/ 2/</sup>	n.e.	152	1 946 838	7	12 167 376	129	2 056 487	8	10 541 807	27	26 712 508	1.3%	
Sonora <sup>1/ 2/</sup>	n.e.	197	4 821 368	15	16 277 120	176	4 605 010	5	933 002	8	26 636 500	1.3%	
Sinaloa <sup>3/</sup>	n.e.	103	908 343	5	7 081 268	79	10 585 000	4	903 244	2	19 477 855	1.0%	
Tamaulipas <sup>1/ 3/</sup>	n.e.	63	1 060 163	5	5 092 396	65	3 414 000	3	4 636 819	4	14 203 378	0.7%	
Baja California Sur <sup>2/ 3/</sup>	n.e.	110	12 561 798	132	744 500	2					13 306 298	0.7%	
Hidalgo <sup>2/</sup>	n.e.	53	790 613	3	7 472 552	106	1 372 496	2	1 696 549	8	11 332 210	0.6%	
Aguascalientes <sup>1/</sup>	n.e.	1			4 203 504	47	4 499 050	4	2 343 924	13	11 046 478	0.6%	
Chiapas <sup>2/</sup>	n.e.	39	281 336	1	7 997 396	88	1 087 230	3			9 365 962	0.5%	
Oaxaca <sup>2/</sup>	n.e.	40	2 202 444	8	5 674 338	63	1 206 364	2			9 083 146	0.5%	
Colima <sup>2/ 3/</sup>	n.e.	93	1 100 365	3	5 371 580	55	1 938 807	2			8 410 752	0.4%	
Quintana Roo <sup>3/</sup>	n.e.	3	868 172	2	3 160 092	33	2 535 000	1			6 563 264	0.3%	
Zacatecas	n.e.	73	588 575	2	4 916 922	57			131 895	1	5 637 392	0.3%	
Tabasco <sup>3/</sup>	n.e.	25	690 247	2	2 503 248	39	1 850 000	2	491 639	3	5 535 134	0.3%	
Durango <sup>1/ 2/</sup>	n.e.	31			3 098 808	36	778 300	2	1 213 655	8	5 090 763	0.3%	
Tlaxcala <sup>2/</sup>	n.e.	46	279 222	1	2 260 726	26	232 026	1	2 283 589	3	4 776 341	0.2%	
Nayarit <sup>3/</sup>	n.e.	14			1 202 123	15	995 000	1	1 406 003	2	3 882 348	0.2%	
Campeche	n.e.				1 297 980	18					1 297 980	0.1%	
Guerrero	n.e.	2			1 281 742	17					1 281 742	0.1%	
No especificado						124							
<b>Total</b>	<i>n.e.</i>	<b>7 369</b>	<b>92 515 414</b>	<b>283</b>	<b>1 004 538 351</b>	<b>10 189</b>	<b>389 135 574</b>	<b>192</b>	<b>499 999 630</b>	<b>918</b>	<b>1 986 188 969</b>	<b>100%</b>	

Notas:  
n.e. No especificado.  
<sup>1/</sup> La columna de Fondos Sectoriales comprende recursos del Fondo Conacyt-Secretaría de Economía (SE).  
<sup>2/</sup> La columna de Fondos Sectoriales comprende recursos del Fondo Conacyt-Comisión Nacional Forestal (Conafor).  
<sup>3/</sup> La columna de Fondos Sectoriales comprende recursos del Fondo Conacyt-Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (Sagarpa).  
<sup>4/</sup> La columna de Fondos Sectoriales comprende recursos del Fondo Conacyt-Secretaría de Marina (Semar).  
<sup>5/</sup> La columna de Fondos Sectoriales comprende recursos del Fondo Conacyt-Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).

Fuente: Con datos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Actividad del Conacyt por Entidad Federativa, s/f, en www.conacyt.mx (25 de diciembre de 2005). También puede consultarse en CESOP, "Contexto Nacional", en *Ciencia y Tecnología* [Fecha de actualización: 15 de marzo de 2006], en www.camaraediputados.gob.mx/cesop/

Tabla 7  
Indicadores de Ciencia y Tecnología por entidad federativa, 2003

Entidad federativa	Patentes <sup>1/</sup>	% Part. nacional	Becarios nacionales	% Part. nacional	Becarios en el extranjero	% Part. nacional	Matrícula de posgrado <sup>1/</sup>	% Part. nacional	Posgrados	% Part. nacional	Centros de I+D+D	% Part. nacional
Agascalientes	2	0.4%	52	0.6%	22	0.9%	1 237	0.9%	52	2.1%	9	4.2%
Baja California	6	1.1%	562	6.9%	16	0.6%	3 719	2.7%	77	3.1%	7	3.3%
Baja California Sur	0	0.0%	217	2.7%	1	0.0%	629	0.5%	18	0.7%	1	0.5%
Campeche	0	0.0%	3	0.0%	1	0.0%	989	0.7%			4	1.9%
Chiapas	0	0.0%	155	1.9%	7	0.3%	2 329	1.7%	50	2.0%	1	0.5%
Chihuahua	17	3.2%	148	1.8%	24	0.9%	3 889	2.8%	96	3.9%	5	2.3%
Coahuila	11	2.1%	340	4.2%	13	0.5%	3 787	2.7%	95	3.9%	7	3.3%
Colima	5	1.0%	68	0.8%	8	0.3%	604	0.4%	38	1.5%		0.0%
Distrito Federal	206	39.2%	968	11.9%	1 800	70.0%	42 813	31.0%	391	15.9%	62	29.1%
Durango	2	0.4%	22	0.3%	13	0.5%	1 280	0.9%	41	1.7%	2	0.9%
Guanajuato	13	2.5%	44	0.5%	66	2.6%	6 087	4.4%	84	3.4%	10	4.7%
Guerrero	0	0.0%	169	2.1%	7	0.3%	1 492	1.1%	3	0.1%		0.0%
Hidalgo	3	0.6%	37	0.5%	39	1.5%	1 508	1.1%	25	1.0%	4	1.9%
Jalisco	51	9.7%	485	6.0%	34	1.3%	10 437	7.5%	160	6.5%	6	2.8%
México	59	11.2%	998	12.3%	127	4.9%	8 988	6.5%	237	9.7%	9	4.2%
Michoacán	7	1.3%	215	2.6%	12	0.5%	2 683	1.9%	47	1.9%	2	0.9%
Morelos	10	1.9%	326	4.0%	39	1.5%	1 975	1.4%	73	3.0%	8	3.8%
Nayarit	1	0.2%	6	0.1%	1	0.0%	332	0.2%	18	0.7%		0.0%
Nuevo León	44	8.4%	505	6.2%	39	1.5%	9 346	6.8%	220	9.0%	13	6.1%
Oaxaca	2	0.4%	211	2.6%		0.0%	670	0.5%	31	1.3%	1	0.5%
Puebla	15	2.9%	653	8.0%	121	4.7%	9 170	6.6%	153	6.2%	7	3.3%
Querétaro	17	3.2%	80	1.0%	20	0.8%	3 998	2.9%	59	2.4%	18	8.5%
Quintana Roo	3	0.6%	4	0.0%	20	0.8%	274	0.2%	1	0.0%	4	1.9%
San Luis Potosí	7	1.3%	124	1.5%	37	1.4%	1 506	1.1%	38	1.5%	5	2.3%
Sinaloa	8	1.5%	149	1.8%	13	0.5%	2 103	1.5%	67	2.7%	2	0.9%
Sonora	7	1.3%	1 153	14.2%	20	0.8%	2 091	1.5%	76	3.1%	4	1.9%
Tabasco	3	0.6%	1	0.0%	5	0.2%	1 280	0.9%	4	0.2%	3	1.4%
Tamaulipas	7	1.3%	88	1.1%	7	0.3%	4 559	3.3%	151	6.2%	2	0.9%
Tlaxcala	2	0.4%	52	0.6%	10	0.4%	1 044	0.8%	26	1.1%	1	0.5%
Veracruz	8	1.5%	146	1.8%	39	1.5%	4 229	3.1%	96	3.9%	7	3.3%
Yucatán	5	1.0%	141	1.7%	10	0.4%	2 107	1.5%	23	0.9%	8	3.8%
Zacatecas	1	0.2%	15	0.2%	2	0.1%	1 129	0.8%	4	0.2%	1	0.5%
Sin clasificar	4	0.8%										
<b>Total</b>	<b>526</b>	<b>100.0%</b>	<b>8 137</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 573</b>	<b>100.0%</b>	<b>138 284</b>	<b>100.0%</b>	<b>2 454</b>	<b>100.0%</b>	<b>213</b>	<b>100.0%</b>

Nota: <sup>1/</sup> Con datos de 2002 tomados de INEGI.

Fuentes:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Actividad del Conacyt por Entidad Federativa*, s/f, en [www.conacyt.mx](http://www.conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005).

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa 2004*, México, 2004, pp. 141 y 153.

- Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, "Propuesta para la descentralización de la Ciencia y la Tecnología en México-Anexo 1", s/f, en [cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf](http://cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf) (29 de enero de 2006).

- CIESOP, "Contexto Nacional", en Ciencia y Tecnología [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.camaraadiputados.gob.mx/cesop/](http://www.camaraadiputados.gob.mx/cesop/).

El Distrito Federal también concentra a la mayoría de los estudiantes que realizan posgrado en el extranjero, con 70% del total nacional, seguido por el Estado de México, con 4.9% y Puebla, con 4.7%. Esto significa que de estos tres estados son originarios ocho de cada diez becarios en el extranjero.

Asimismo, el Distrito Federal y los estados de México, Nuevo León, Jalisco y Puebla cuentan con el mayor número de posgrados. Estas entidades suman mil 161 posgrados, lo que equivale a 47.3% del total nacional. En términos de matrícula de posgrado, los tres estados suman 80 mil 754 alumnos, es decir, 58.3% del total nacional.

Finalmente, 33.9% de los centros de investigación y desarrollo experimental se ubican en la capital del país.<sup>34</sup> Otro 31.5% se ubica en los estados de Querétaro, Nuevo León, Guanajuato, Estado de México, Aguascalientes y Morelos.

## Notas finales

De este panorama general de la ciencia y la tecnología en las entidades federativas podemos señalar que resaltan contrastes y brechas importantes. El Distrito Federal concentra la mayor capacidad científica y tecnológica del país, lo que refleja a su vez la concentración de la infraestructura educativa para la formación de recursos humanos de alta especialidad, es decir, a nivel posgrado.

Otros estados con alta capacidad son el Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Puebla que, junto con el Distrito Federal, son los que reciben también la mayor proporción de los recursos destinados por el Conacyt. Es decir, en principio podemos señalar una concurrencia de los recursos captados con la capacidad científico-tecnológica.

<sup>34</sup> Además de los Centros de Investigación Pública que coordina el Conacyt, los centros de carácter público adscritos a los diferentes sectores de la administración pública federal y estatal, las universidades públicas estatales, así como los pertenecientes al sector privado y a las instituciones de educación superior particulares, realizan actividades de investigación y desarrollo experimental.

En contraste, en 20 años de política de descentralización del país, Oaxaca y Campeche son estados con menor capacidad científica y tecnológica. Estos estados no cuentan con un consejo estatal ni con una legislación en la materia.

Por tanto, la descentralización de la ciencia y tecnología, con base en este primer análisis, tiene aún asuntos pendientes y espacios que requieren fortalecerse. Algunos estados todavía carecen de las instituciones adecuadas para la operación y planeación de las políticas de ciencia y tecnología; además es necesario generar la infraestructura y las instituciones necesarias para el desarrollo científico y tecnológico, así como para la formación de recursos humanos.

## Fuentes

Cámara de Diputados (2005), Sección Leyes y Poderes Estatales, s/f, puede consultarse en [www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm](http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm) (30 de enero de 2005).

—, *Ley de Ciencia y Tecnología*, sección Leyes Federales Vigentes, s/f, puede consultarse en [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx) (16 de noviembre de 2005).

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Ciencia y tecnología* [Actualización: 15 de marzo de 2006] puede consultarse en [www.camaradediputados.gob.mx/cesop](http://www.camaradediputados.gob.mx/cesop)

Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología (2004), “Propuesta para la descentralización de la Ciencia y la Tecnología en México-Anexo 1”, Convención Nacional Hacendaria, s/f, en [cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf](http://cnh.gob.mx/documentos/7/8/art/archivos/dcmdhbsi.pdf) (29 enero 2006).

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2005), *Actividad del Conacyt por entidad federativa*, s/f, en [www.Conacyt.mx](http://www.Conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005).

— (2005), *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*, Mexico, s/f, véase en [www.Conacyt.mx](http://www.Conacyt.mx) (25 de diciembre de 2005).

— (2005), “Informe general del estado de la ciencia y tecnología en México 2004”, s/f,

- en [www.Conacyt.mx](http://www.Conacyt.mx) (12 de diciembre de 2005).
- (2004), *Informe general del estado de ciencia y tecnología, 2004*, México.
- (2002), *Programa especial de ciencia y tecnología 2001-2006*, México, 2002.
- Instituto de Investigaciones Legislativas (1996), *La ciencia y tecnología en México, elementos y análisis, marco de referencia*, Senado de la República, LVI Legislatura, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004), *Anuario de estadísticas por entidad federativa 2004*, México.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1994), *Políticas nacionales de la ciencia y la tecnología en México*, edición en español, México, 1994.
- Presidencia de la República (2005), *Quinto informe de gobierno*, México.
- (2005), *Anexo del quinto informe de gobierno*, México.
- Ramírez de León, José Alberto (2004), “Descentralización de programas y apoyos a la ciencia y la tecnología”, (Presentación), Reunión sobre legislación y política en ciencia, tecnología y educación superior, región nores-
- te, Foro consultivo en ciencia y tecnología, México, D.F., septiembre de 2004, puede consultarse en [www.foroconsultivo.org.mx/eventos\\_realizados/cuarta/presentaciones/ramirez2.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/eventos_realizados/cuarta/presentaciones/ramirez2.pdf) (30 de enero de 2005).
- Secretaría de Educación Pública (2005), sección de Estadísticas educativas, s/f, véase en [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx) (14 de septiembre de 2005).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2005), “Análisis del ejercicio del presupuesto programático devengado: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”, *Proyecto de egresos de la federación 2006*, s/f, consúltese en [www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto\\_egresos/temas/ppef/2006/index.html](http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/ppef/2006/index.html) (12 de noviembre de 2005).
- Zedillo Ponce de León, Ernesto (1998), “Iniciativa con proyecto de decreto de ley para el fomento de la investigación científica y tecnológica”, en *Diario de Debates del Senado de la República de la Legislatura VII*, primer periodo ordinario, núm. 39, 15 de diciembre de 1998, s/f, en [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx) (16 de noviembre de 2005).

### Contenidos de la página de internet del CESOP

- Temas sociales de la agenda legislativa: fichas técnicas.
- Indicadores internacionales de la situación de México respecto a otros países en relación con temas sociales.
- Indicadores nacionales de la evolución de México en el transcurso de las últimas décadas en los temas sociales.
- Monografías estatales con información social, económica, político-electoral y gubernamental.
  - Indicadores electorales: estadísticas, mapas y resultados por entidad federativa, 1989-2005.
  - Integración de los congresos estatales, 2002-2005.
- Información estatal y regional referenciada geográficamente.
- Los productos de información y análisis elaborados por la Dirección de Opinión Pública: *Pulso Ciudadano* y *Perspectiva Ciudadana*.
- Los números anteriores del Boletín y otras publicaciones del CESOP.

[www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)



# La gobernanza democrática y sus retos

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ

*Este ensayo explora el significado y la práctica de la gobernanza en el mundo, en particular respecto a las transformaciones de la forma en que se vinculan el Estado y la sociedad. Asimismo, describe algunos indicadores y retos que enfrenta la praxis de la gobernanza y la gobernabilidad democrática en México.*

A lo largo de la última década, las ideas y el debate sobre la gobernanza han acaparado parte importante de la reflexión académica y de los esfuerzos de reforma de la política pública en el mundo. Aunque con diferencias y matices de consideración, ambos conceptos denotan una nueva forma de pensar los límites y las estructuras del Estado, así como un nuevo tipo de relaciones entre éste y la sociedad.<sup>1</sup>

En México, el concepto de *gobernanza* ha aterrizado tanto en la definición de gobernación y gobierno como en algunas políticas públicas; el Estado ha incorporado nociones propias de la gobernanza, como participación ciudadana, construcción de consensos, gobernabilidad democrática, lucha contra la corrupción, eficiencia gubernamental y rendición de cuentas.

Este ensayo describe algunos de los significados y prácticas de gobernanza en el mundo, así como sus principales indicadores. Se trata de un ejercicio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública para profundizar en la discusión sobre el significado de gobierno, gobernanza y gobernación, esfuerzo que inició con la elaboración de una ficha técnica sobre la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados. Tal ficha forma parte de un proyecto más amplio sobre el trabajo de las comisiones, que tiene el objetivo de ofrecer información de interés y utilidad para los legisladores.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Antonio Natera, *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, documento de trabajo núm. 2, Universidad Carlos III de Madrid, 2004, p. 3.

<sup>2</sup> El proyecto del Centro contempla las siguientes comisiones: Asuntos Indígenas, Cultura, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Metropolitano, Desarrollo Social, Educación y Servicios Educativos, Federalismo, Fomento Cooperativo, Grupos Vulnerables, Gobernación, Juventud y Deporte, Participación Ciudadana, Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Salud, Seguridad Pública, Seguridad Social, Trabajo, Transportes, Turismo y Vivienda. Consúltese [www.cddhcu/cesop](http://www.cddhcu/cesop)

## La definición de gobernanza

En esencia, gobernanza se refiere a un cambio en la forma de interacción entre los sectores públicos y sociales, como las instituciones y los actores políticos, las corporaciones, los sectores organizados de la sociedad civil y las organizaciones transnacionales, cada uno con distintos propósitos e intereses.<sup>3</sup> En esta perspectiva, el Estado no cuenta con el monopolio de las decisiones y políticas que afectan a la sociedad porque carece de la información y los recursos necesarios para gobernar todos los aspectos que le atañen. Por ello, el resto de los actores sociales participan a través de redes, foros de deliberación y grupos comunitarios.<sup>4</sup>

Esta transformación del papel que desempeña el Estado en relación con el ámbito social tiene que ver con una suma de factores: la crisis fiscal de los años ochenta y noventa y la disminución en el gasto público; la creciente interdependencia de los mercados nacionales y el libre mercado, y la globalización de la cultura, entre otros sucesos.

La gobernanza no es un fin en sí mismo. Se trata de una forma de vinculación entre los actores políticos, económicos y sociales que favorece la negociación y el consenso. En ese sentido, aunado a otros factores como la lucha contra la corrupción, puede impulsar el desarrollo económico y social de la población en su conjunto.<sup>5</sup>

El concepto y la práctica de gobernanza se han desarrollado al menos en siete campos: 1. administración pública, 2. economía política, 3. gestión empresarial, 4. relaciones internacionales, 5. organizaciones internacionales, 6. estudios urbanos y, 7. ciencia política. El elemento en común es la transformación del papel del Estado en la política pública y la creación de sociedades más activas.

En el terreno de la administración pública, la noción de gobernanza ha aterrizado en la teoría y práctica de la llamada Nueva Gestión Pública. Este paradigma, desarrollado en los países europeos, Australia y Estados Unidos, señala que las rápidas y permanentes transformaciones de la sociedad en un mundo glo-

<sup>3</sup> Jon Pierre, "Understanding Governance", en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, pp. 3-4.

<sup>4</sup> Paul Hirst, "Democracy and Governance", en Pierre (ed.), *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>5</sup> USAID, "Promoting More Transparent and Accountable Government Institutions", [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/governance/](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/governance/) (consulta: 19 de enero de 2005). Véase también Jorge Balbis, *ONGs, Gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2001, p. 24.

balizado, poblado por ciudadanos cada vez más demandantes, en un contexto de restricciones fiscales y competencia global, generan la necesidad de que las organizaciones públicas sean pequeñas, flexibles, competitivas, innovadoras y sensibles a las necesidades de los ciudadanos.<sup>6</sup>

En el ámbito de la economía política, los estudios de gobernanza han enfatizado el análisis de las formas de interacción entre el Estado y los sectores económicos. Por ejemplo, el Banco Mundial define este concepto como “la forma en la que se ejerce el poder en la administración de los recursos socioeconómicos para el desarrollo”.<sup>7</sup> En esta perspectiva, el desarrollo depende no sólo de la política económica o del acceso a los mercados, sino que requiere de una estructura legal, social y cultural que favorezca el crecimiento y la distribución de los recursos.<sup>8</sup>

Los estudios sobre la gestión empresarial han puesto énfasis en los mecanismos apropiados para impulsar la rendición de cuentas de las corporaciones y empresas nacionales y multinacionales, en particular hacia los empleados, las empresas subsidiarias y los clientes de sus productos.<sup>9</sup>

En las relaciones internacionales, el concepto de gobernanza se refiere a acontecimientos que superan el campo de acción de los Estados-nación, y al proceso de globalización. En este contexto, se discuten los mecanismos apropia-

dos para arbitrar, supervisar y sancionar las actividades de agencias supranacionales, acuerdos y regímenes internacionales, e incorporar a los Estados con menor capacidad de negociación e influencia.<sup>10</sup> Este enfoque se ha desarrollado de manera frecuente en las negociaciones internacionales en materia de derechos humanos, ecología y acuerdos de paz.

Las reflexiones desde la ciencia política enfatizan el análisis de las redes, asociaciones e instancias de deliberación, en las cuales participan ciudadanos y organizaciones para influir tanto en el proceso como en el resultado de las políticas públicas. De acuerdo con Jan Kooiman, las interacciones entre los actores políticos y sociales se basan en el reconocimiento de la interdependencia, puesto que ninguno de ellos tiene la capacidad para determinar el resultado final.<sup>11</sup> Para Charles Sabel, esta forma de vinculación entre los distintos sectores de la sociedad refleja tanto un nuevo estilo de gobernar como innovaciones en la práctica de la democracia directa.<sup>12</sup>

Finalmente, los estudios sobre la gobernanza urbana se centran en los factores que pueden contribuir a la disminución de la pobreza, así como conseguir el desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos. Desde la perspectiva de la Organización de Naciones Unidas (ONU), este enfoque requiere la promoción de una serie de valores, en particular, equidad, sustentabilidad, eficiencia, transparencia, participación ciudadana y seguridad.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, David Osborne y Peter Plastrik, *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997; David Osborne, “Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones”, presentado en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, Universidad Iberoamericana, 24 de febrero de 2003; Michael Crozier, “La transformación del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Reforma y democracia*, núm. 7, enero de 1997; Juan Fortuna Machado, Miriam Almenar *et al.*, *La administración gerencial en Iberoamérica: equilibrando eficiencia con equidad*, presentado en la I Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado, La Habana, Cuba, 1998.

<sup>7</sup> Banco Mundial, *Governance and Development*, Washington, D.C., 1992, p. 1.

<sup>8</sup> Jonathan Isham, Daniel Kaufmann y Lan H. Pritchett, “Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects”, *The World Bank Economic Review*, vol. 11, núm. 2, 1997, pp. 219.

<sup>9</sup> Hirst, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>10</sup> Consúltese, por ejemplo, Susan Strange, *The Retreat of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; Oliver Budzinski, “Towards an International Governance of Transborder Mergers? Competition Networks and Institutions between Centralism and Decentralism”, *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 36, núm. 1, 2004, en: <http://ssrn.com/abstract=404640>

<sup>11</sup> Jan Kooiman, “Interaction”, en Jan Kooiman, *Governing as Governance*, SAGE, California, Estados Unidos, 2003, 11.

<sup>12</sup> Charles F. Sabel, “Bootstrapping development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth”, presentado en la conferencia La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Universidad de Cornell, Estados Unidos, 8-10 de octubre de 2004.

Véase en: [www2.law.columbia.edu/sabel/papers/bootstrapping%20deve%20send5.doc](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/bootstrapping%20deve%20send5.doc)

<sup>13</sup> Organización de Naciones Unidas-Hábitat, *La campaña mundial sobre gobernanza urbana*, enero de 2003. En: [www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance\\_sapnish.pdf](http://www.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance_sapnish.pdf) (consulta: 24 de enero de 2005).

## La práctica de la gobernanza

El debate teórico sobre la noción de gobernanza se vincula con los cambios en las estructuras administrativas del Estado y en las organizaciones supranacionales, con los esfuerzos de reforma de las instituciones y de las prácticas políticas y con los esquemas contemporáneos de organización y actividades de la sociedad civil en diversas partes del mundo.

Un ejemplo característico de estas prácticas de gobernanza es el desarrollo de la política pública y de la actividad social en la Comunidad Económica Europea (CEE). El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, en los que participan los representantes de los gobiernos de los países miembros, disponen de autoridad y mecanismos para tomar decisiones que afectan a los Estados, organizaciones y ciudadanos de una variedad de naciones. Sin embargo, su capacidad para implementar dichas acciones está sujeta a los intereses y actividades de otros actores –otros organismos de la propia CEE, organizaciones nacionales, grupos transnacionales, empresas multinacionales y diversas estructuras de la sociedad civil.

La multiplicación de centros de poder e influencia ha generado retos para el gobierno de la propia Comunidad, pero también para los Estados de los países miembros. Como explica Francesc Morata, la definición de los asuntos públicos y de los problemas que afectan a la sociedad requiere negociación y coordinación:

[...] la gobernanza constituye así una nueva forma de estrategia política destinada a garantizar la gobernabilidad de las sociedades y a mantener la legitimidad de las instituciones a cambio de la cesión de autoridad política a los sectores económicos y sociales.<sup>14</sup>

En ese sentido, los organismos centrales de la Comunidad Económica Europea y los gobier-

<sup>14</sup> Francesc Morata, "Gobernanza multinivel en la Unión Europea", presentado en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, p. 2. En: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad00444413.pdf> (consulta: 15 de enero de 2005).

nos de los países miembros se ven obligados a negociar y construir consensos con actores nacionales e internacionales, así como a incorporar a un número creciente de intereses y actores sociales.

La necesidad de negociación no es exclusiva de las organizaciones supranacionales como la CEE. En realidad, es una característica que, en mayor o menor medida, se ha presentado en la mayoría de los países occidentales, incluidos los países en desarrollo. En el escenario mundial, este fenómeno se materializa en las políticas destinadas a fomentar e incorporar la participación ciudadana, la protección de los derechos de grupos indígenas y vulnerables, la representación de las minorías, la descentralización y el derecho ambiente, entre otros temas.

Las relaciones de gobernanza también se han presentado en el ámbito subnacional. En algunos países europeos, como Gran Bretaña, España y Francia, un número creciente de municipios ha fomentado la participación ciudadana y las relaciones con redes sociales con el fin de fortalecer la eficacia en la solución de problemas comunes. Ello ha cristalizado en la autogestión y corresponsabilidad de una variedad de servicios municipales y proyectos locales.<sup>15</sup>

En el caso latinoamericano, a partir de los años ochenta un porcentaje creciente de países inició un proceso de reforma administrativa que, en la mayoría de los casos, se acompañó de cambios en el modelo de desarrollo económico y transiciones a la democracia. A estos fenómenos se sumaron la desconcentración de algunas funciones públicas, la delegación de facultades y la descentralización y privatización de algunos servicios públicos.

Sin embargo, los analistas coinciden en que la gobernanza no se ha consolidado en el continente, porque la desconcentración, la delegación y la descentralización no se han traducido en eficiencia, transparencia o participación ciudadana.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Gerry Stoker, "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", en Pierre, *op. cit.*, pp. 91-109.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Scrutinizing Democracy in Latin America*,

El informe *Cuestiones de Gobernabilidad IV: nuevos datos nuevos desafíos*, publicado por el Banco Mundial en mayo de 2005, señala que en la mayoría de los países latinoamericanos –con excepción de Chile– existen condiciones de inestabilidad política y social, así como incertidumbre sobre la permanencia de las normas e instituciones. Al mismo tiempo, indica que los rezagos en materia de transparencia tienen que ver con la falta de voluntad política de los liderazgos latinoamericanos y las prácticas de corrupción.<sup>17</sup>

La paradoja es que la suma de los procesos de descentralización y democratización ha generado nuevas demandas sociales, en especial respecto del desempeño de la democracia, tanto en el terreno político como en el de los resultados sociales y económicos de las políticas públicas.<sup>18</sup> Asimismo, diversos estudios sobre la situación sociopolítica en el continente han coincidido en que hay un grado creciente de movilización y, en algunos casos, de autogestión.<sup>19</sup>

El problema radica en que un sector de los ciudadanos no percibe a las autoridades como actores con los que deba negociar, porque los concibe como distantes, no representativos e ineficaces.<sup>20</sup> Esta realidad ha generado dudas

sobre la posibilidad de crear relaciones de gobernanza y sobre el futuro de la gobernabilidad en el continente.<sup>21</sup>

En realidad, las prácticas e interacciones de gobernanza en el mundo no apuntan hacia la desaparición del Estado sino a su transformación. Como explica Natera, el Estado sigue siendo el medio más importante para alcanzar los fines de la sociedad. Sin embargo, su fortaleza ya no radica en su dominio, sino que

[...] ha pasado a caracterizarse por su contingencia, al no depender tanto de su tamaño o de su grado de presencia en la sociedad ni vincularse a una idea estática de soberanía, sino a basarse en mayor medida en sus capacidades negociadoras y unificadoras.<sup>22</sup>

La gobernanza, en sentido estricto, requiere ciertas precondiciones institucionales y sociales para que la negociación genere consensos. En particular, demanda normas e instituciones flexibles y capital social, definido como “el conjunto formado por la confianza social, las normas y las redes que las personas pueden constituir para resolver los problemas comunes”.<sup>23</sup> El capital social se expresa por medio de la construcción de redes de organización para promover intereses comunes, que pueden interactuar con otras organizaciones sociales y con las estructuras de autoridad.

En el mundo contemporáneo, donde el poder tiende a distribuirse entre distintos sectores de la sociedad, la existencia de redes de actores individuales y colectivos puede facilitar los procesos de decisión e implementación de las políticas públicas, porque contribuyen a disminuir la resistencia y a fortalecer el consenso. Sin embargo, la eficacia de dichas redes en la

UNDP, Washington, junio de 2005, y Jorge Domínguez y Abraham Lowenthal (eds.), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990's*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

<sup>17</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi, *Governance Matters IV: nuevos datos, nuevos desafíos*, Banco Mundial, mayo de 2005. En: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>18</sup> Véanse los resultados de la *Encuestas Mundial de Valores 2000 y 2005*, coordinadas por la Asociación Mundial de Encuestas de Valores (World Values Survey Association). Consúltese también *Latinobarómetro* ([www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)). Para el caso mexicano, también pueden verse las *Encuestas Nacionales de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, publicadas por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral en 2001 y 2003.

<sup>19</sup> Anabel Cruz y Janine Schall-Emden, *El índice de la sociedad civil: herramienta para el fortalecimiento de la sociedad civil en América Latina*, CIVICUS, s.f.; Enrique Gallicchio, “El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social”, presentado en el seminario Desarrollo con Inclusión y Equidad, SEHAS, Argentina, mayo de 2004. También puede consultarse en: [www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio\\_DLyCapitalsocial.pdf](http://www.desarrollolocal.org/documentos/Gallicchio_DLyCapitalsocial.pdf) (consulta: 25 de enero de 2005).

<sup>20</sup> Cfr. Informes *Latinobarómetro*, *op. cit.* También: Sara Sefchovich, “Gobernabilidad y ciudadanía” y Miguel

Basáñez, “Elementos para hablar de ingobernabilidad”, ambos en Manuel Camacho Solís y Diego Valadés (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, UNAM/Cámara de Diputados, México, 2005, pp. 85-90 y 526-530.

<sup>21</sup> Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, octubre de 2004, pp. 5-19.

<sup>22</sup> Natera, *op. cit.*, p. 9.

<sup>23</sup> Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 125, citado por Natera, *op. cit.*, pp. 9-10.

construcción de acuerdos depende tanto de sus características, en general, y de cada organización, en particular, como del marco normativo e institucional en el que se desarrollan.

En primer lugar, la efectividad de las redes varía de acuerdo con sus características y naturaleza, es decir, en función del número de organizaciones que las compongan, de su tamaño, de su compromiso y estabilidad, del objetivo que persigan, de su capacidad de influencia —o relaciones de poder—, de los recursos a su disposición y de su actitud hacia la negociación.<sup>24</sup>

En segundo lugar, para construir relaciones de gobernanza se requiere un marco de instituciones que favorezca la negociación y el consenso. En el fondo, las interacciones entre los actores sociales y políticos ocurren en el contexto de reglas formales e informales que restringen el comportamiento de los actores.<sup>25</sup>

Por otro lado, la existencia de redes sociales no garantiza relaciones de gobernanza democrática con el poder público. Las características de las redes, el marco normativo y el contexto socioeconómico pueden generar diversos tipos de interacciones. De acuerdo con Natera, éstas pueden ser de autoridad, coercitivas, utilitarias, clientelares, coaliciones, de cooptación y personales.<sup>26</sup>

Las relaciones de autoridad son características de sistemas burocráticos. En estos sistemas, los integrantes de las redes colaboran con las autoridades porque les reconocen legitimidad, y porque reconocen la capacidad de los actores públicos para tomar decisiones potencialmente legítimas. Las relaciones coercitivas, en cambio, se presentan cuando los integrantes de la red dudan de la legitimidad de las autoridades, pero cooperan por temor a represalias. En realidad, la cooperación se presenta porque los actores del gobierno combinan beneficios con amenazas de sanciones.

Las relaciones utilitarias denotan intercambios negociados, e implican potenciales beneficios para las partes. En palabras de Natera, el éxito de este tipo de relaciones depende de que las autoridades cuenten con recursos y bienes que necesiten o deseen los integrantes de la red, y de que dispongan de ellos en cantidades suficientes.<sup>27</sup> Este tipo de relaciones puede ser inestable porque, aún cuando cada parte tiene una responsabilidad asignada, precisa de una fuente inagotable de recursos.

Las relaciones clientelares también se basan en el intercambio de bienes pero, en contraste con las utilitarias, construyen vínculos más verticales, informales y dependientes. En términos generales, los actores públicos intercambian recursos económicos o posiciones públicas por lealtad y apoyo electoral.

Las coaliciones se establecen cuando los actores del gobierno colaboran con otros actores o redes para conseguir algún fin específico. En este tipo de relaciones se requiere de permanente comunicación y de compromiso con los objetivos de la coalición, porque no hay intercambio de bienes. El riesgo es que se rompan las coaliciones si no se perciben avances en el cumplimiento de los objetivos acordados.

Las relaciones de cooptación se basan en la integración de miembros de las redes en los ámbitos de decisión del gobierno. En este tipo de relaciones existen riesgos tanto para las redes como para los actores públicos. Por un lado, los miembros de la red pueden desconfiar de sus propios integrantes si perciben que éstos han sustituido los intereses y valores del grupo por los del gobierno. Por el otro, los actores gubernamentales pueden perder su capacidad de negociación con la red, cuando los miembros “cooptados” pierden credibilidad.

Finalmente, los actores del gobierno pueden establecer vínculos de colaboración y negociación mediante relaciones personales con miembros de distintas redes. La ventaja de este tipo de vinculación es que no requiere una gran cantidad de recursos ni pone en riesgo la autonomía de los propios actores. Sin embargo,

---

<sup>24</sup> Natera, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>25</sup> De acuerdo con Douglass North, las reglas del juego pueden clasificarse en formales e informales. Las primeras se refieren a las normas constitucionales y legales y las segundas a la costumbre. Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Nueva York, 1990.

<sup>26</sup> Natera, *op. cit.*, p. 14.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 15.

pueden consumir tiempo y esfuerzo, y depender también de las características personales de los actores.

En suma, cada tipo de relación puede generar relaciones de cooperación, pero la fuerza, duración y estabilidad de las interacciones depende de las motivaciones y los mecanismos de la alianza. En la realidad, los analistas consideran que las redes de gobernanza requieren una combinación de distintos tipos de relaciones y que la estabilidad se fortalece cuando dominan las coaliciones basadas en fines.

### Los indicadores de la gobernanza

El interés por los temas y las prácticas de gobernanza ha generado diversos estudios empíricos y esfuerzos de medición. Los primeros analizan las causas y motivaciones de los actores públicos y de las redes que participan en negociaciones y proyectos de política pública, de reforma administrativa y de gestión de intereses, mientras que los segundos centran su esfuerzo en identificar las variables que conducen a la gobernanza.

Algunas de las instituciones más activas en el esfuerzo de medición son el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo y algunas organizaciones no gubernamentales como el Instituto de Gobernanza y el Centro Canadiense para la Gestión del Desarrollo. Cada organismo ha identificado una serie de variables que intervienen en la gobernanza. La elección depende del significado específico que otorgan al término.

Una de las mediciones más conocidas es la del Banco Mundial, *Cuestiones de gobernanza*, que comprende el análisis de más de 350 variables en 200 países del mundo. Éstas pueden clasificarse en estos aspectos: rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, eficacia del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Daniel Kauffman, "Diez mitos sobre la gobernabilidad

Otros análisis ponen mayor peso en los indicadores de bienestar social y participación ciudadana, y agrupan sus mediciones en torno a cuatro variables: participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia (véase Cuadro 1). A esta clasificación se añade una serie de categorías vinculadas con una o más de las anteriores: la capacidad de respuesta de las autoridades para satisfacer las necesidades de los ciudadanos –que se relaciona con la rendición de cuentas, con la equidad y con la eficiencia–, la innovación en los sistemas y mecanismos de administración pública –vinculada con la eficiencia–, y la existencia de redes de negociación –relacionada con la participación ciudadana y la eficiencia.

De acuerdo con el Banco Mundial, entre 1996 y 2002 México mejoró su desempeño en materia de calidad regulatoria –normas que facilitan el funcionamiento de los mercados–, efectividad del gobierno y, específicamente, rendición de cuentas y estabilidad política. No obstante, entre 2002 y 2004, el Banco Mundial registró un retroceso en materia de estabilidad política, efectividad del gobierno y control de la corrupción. Asimismo, encontró pocos avances en rendición de cuentas y el estado de derecho –denominado imperio de la ley (véase Gráfica 1).<sup>29</sup>

y la corrupción", *Finanzas y Desarrollo*, Banco Mundial, septiembre de 2005, p. 41.

<sup>29</sup> De acuerdo con Óscar Oslak, la "rendición de cuentas" mide las libertades políticas y los derechos civiles, así como el porcentaje de ciudadanos que pueden participar en las elecciones. La "estabilidad política" se refiere a una suma de indicadores de percepción sobre la posibilidad de que el gobierno en el poder sufra de inestabilidad o sea derrocado por medios ilegales. "Efectividad del gobierno" incluye respuestas sobre la calidad de los servicios públicos que brinda el Estado, la calificación de la burocracia, la competencia de los funcionarios públicos y la credibilidad de los compromisos del gobierno. "Calidad regulatoria" se conforma de indicadores sobre la existencia de políticas públicas que no favorecen el funcionamiento de los mercados, una deficiente regulación de los bancos y cargas fiscales que no impulsen al comercio. El "imperio de la ley" se conforma con indicadores sobre la confianza de los ciudadanos en el respeto de los gobernantes hacia las normas. También incluye datos sobre las percepciones en torno a la incidencia del crimen, la efectividad y estabilidad del Poder Judicial y el cumplimiento de contratos. Finalmente, "control de la corrupción" se refiere a indicadores sobre la percepción de corrupción. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Indicadores de gobernabilidad y democracia en México", *Temas de la agenda legislativa en el debate público*, Cámara de Diputados, México, abril

**Cuadro 1**  
**Indicadores de gobernanza: participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia**

	<i>Indicadores</i>
<b>Participación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participación de redes en la planeación, decisión e implementación y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan</li> <li>2. Libertad de prensa y existencia de medios locales</li> <li>3. Porcentaje de votantes</li> <li>4. Procesos públicos de discusión sobre temas importantes para la comunidad</li> <li>5. Consultas públicas: plebiscitos y referéndum</li> <li>6. Derecho de asociación.</li> </ol>
<b>Equidad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inclusión de grupos vulnerables o marginados en procesos de consulta</li> <li>2. Recursos disponibles para la atención de grupos vulnerables</li> <li>3. Acceso de los grupos marginados a servicios básicos</li> <li>4. Representación de las mujeres</li> <li>5. Cifras de desempleo</li> <li>6. Índice de pobreza.</li> </ol>
<b>Rendición de cuentas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de las normas</li> <li>2. Existencia de mecanismos para que el público se informe sobre los recursos, los proyectos y los procesos de implementación de políticas públicas</li> <li>3. Sistemas de comunicación e información sobre los resultados de los proyectos y políticas</li> <li>4. Grado de delegación de autoridad y asignación de responsabilidades</li> <li>5. Grado en que las quejas son atendidas por los actores públicos.</li> </ol>
<b>Eficiencia</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uso de fondos y recursos</li> <li>2. Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico</li> <li>3. Reducción de la población por debajo de la línea de pobreza</li> <li>4. Incremento del nivel general de bienestar (vivienda, educación y salud, entre otros servicios)</li> <li>5. Grado de satisfacción de la población atendida.</li> </ol>

Fuente: Ma. Victoria Whittingham, "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza", presentado en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, pp. 10-15.

## Los retos de la gobernanza

Los sistemas de gobernanza se enfrentan a una serie de problemas no resueltos hasta el momento. En primer lugar, dado que tienden a diluir los límites entre las esferas pública y privada, los actores participan en la definición e implementación de decisiones y acciones que afectan a la colectividad, pero no existe una definición precisa sobre cuál es la responsabilidad de cada uno de ellos. Esto puede generar situaciones de incertidumbre, puesto que no

existe un actor con la obligación de responder por las deficiencias o carencias de los proyectos, servicios o políticas adoptadas.

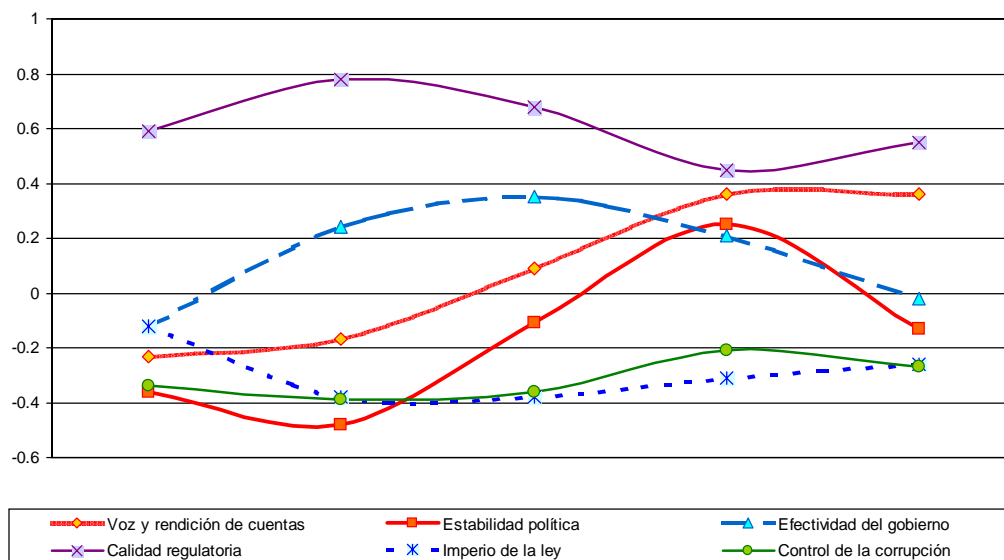
Por otro lado, las teorías sobre la gobernanza local señalan que la difusión del poder hacia las estructuras locales puede favorecer las relaciones de negociación entre actores públicos y privados. Sin embargo, los estudios empíricos indican que este mecanismo no es infalible.<sup>30</sup>

de 2005, pp. 12-13. Con datos de: Banco Mundial, *Governance and Anticorruption*, [www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm](http://www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm) (consulta: 14 de abril de 2005).

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Jorge Mora Alfaro e Isabel Román, *Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y el desarrollo territorial rural en Mesoamérica*, CRDI, Colombia, julio de 1994; Enrique Cabrero, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión*



Gráfica 1  
Indicadores de gobernabilidad 1996-2004\*



\* Los índices se ubican en un rango de -2.5 y 2.5, en donde 2.5 corresponde a la mejor evaluación y -2.5 a los resultados más negativos.

Fuente: Tomado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, «Indicadores de gobernabilidad y democracia en México», *Temas de la agenda legislativa en el debate público*, Cámara de Diputados, México, abril de 2005, p. 21. Con datos del Banco Mundial, *Governance and Anticorruption*, [www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm](http://www.info.worldbank.org/governance/kkz2002/q&a.htm) (consulta: 14 de abril de 2005).

En principio, los gobiernos municipales tienen la capacidad para vincularse con los actores de su comunidad, ofrecer espacios para la participación y responder a los intereses y demandas de los ciudadanos.<sup>31</sup> Asimismo, se presume que los gobiernos locales están en mejores condiciones que los centrales para ofrecer servicios de calidad, dados su conocimiento sobre la población que atienden y sus vínculos con actores que pueden prestar servicios colectivos —empresas, organizaciones sociales y ciudadanos.

Sin embargo, la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales puede generar resultados no deseables si impiden la participación ciudadana y la construcción de acuerdos duraderos, en especial cuando se

presentan en el contexto de corrupción y falta de transparencia. Asimismo, pueden generar áreas de aislamiento, en las que un grupo de actores dominantes excluya al resto de los actores políticos y sociales en la definición de la política pública.

En tercer lugar, no existen métodos infalibles para traducir las opiniones ciudadanas en acciones de política. Hace falta analizar los efectos de dichas preferencias en el bienestar de la localidad, el proceso más eficiente para instrumentar las decisiones y el mecanismo de coordinación y asignación de responsabilidades entre los distintos actores sociales y públicos.

Finalmente, persiste el problema de cómo mantener envueltos en la discusión, negociación y solución de problemas comunes a los actores de la sociedad, en particular en sociedades que adolecen de capital social. Las relaciones de gobernanza precisan de un grado de

*hacendaria en municipios urbanos de México*, Porrúa/CIDE, México, 1996.

<sup>31</sup> Natera, *op. cit.*, p. 21.

organización de los ciudadanos y del respeto a las reglas formales e informales del sistema. Al mismo tiempo, existe el riesgo de tensión entre las redes y el Estado, y entre distintas organizaciones de la sociedad civil, en especial en países que enfrentan dudas sobre su legitimidad y respeto a la legalidad.

De acuerdo con Jan Kooiman, la solución de problemas requiere de un proceso cíclico de interacciones entre los actores públicos y sociales, compuesto de cuatro etapas: reconocer las distintas visiones e intereses de los actores, aceptar que los actores se mueven en un con-

texto o sistema de interdependencia, identificar las fuentes de tensión entre los actores y entender en dónde residen las dificultades para construir consensos.<sup>32</sup> Finalmente, parte de la clave está en reconocer que la utilidad de las redes de gobernanza en la generación de consensos y la regulación de conflictos se relaciona con la posibilidad de que todos los actores implicados en ellas –públicos y privados– obtengan beneficios.

---

<sup>32</sup> Jan Kooiman, "Societal Governance", en Kooiman, *op. cit.*, p. 155.

# Políticas públicas contra la inseguridad

EFRÉN ARELLANO TREJO

## Introducción

*Este ensayo tiene el propósito de ofrecer un recuento de la nueva institucionalidad en materia de seguridad pública, a partir de las reformas a la Constitución de 1995. Entre otras cosas, desde entonces el Congreso está facultado para expedir leyes de coordinación para los tres órdenes de gobierno en esta materia. Para el análisis de esta nueva política pública, se revisa el comportamiento delictivo en los últimos años, la estructura gubernamental en marcha y el impacto o la adecuación legislativa en los estados. Los temas y las estadísticas que se presentan a continuación son desarrollados más ampliamente en la "Ficha técnica para la Comisión de Seguridad Pública", disponible en la página de Internet del CESOP.*

En los últimos 28 años el número de delincuentes procesados en México se ha triplicado. Por sí mismo, este indicador no muestra el total de la delincuencia, pues muchos delitos no son denunciados y aún en aquellos casos en que son del conocimiento de las autoridades, hay pocos de detención. Sin embargo, esta cifra exhibe el volumen de delitos en que ha intervenido la autoridad y que, por tanto, demandan la existencia y aplicación de recursos públicos. En el Cuadro 1 se observa que en 1976 se remitieron a los juzgados a un total de 70 mil presuntos delincuentes; en 1988 esta cifra se duplicó, en tanto que en 2004 se multiplicó por tres.

En la Gráfica 1 es posible observar este crecimiento, según las tasas de presuntos delincuentes por cada 100 mil habitantes. Esto permite constatar que cada año más delitos afectan a un número mayor de ciudadanos. En esta gráfica también se observa que en el periodo 1982-1996 el número de delincuentes procesados registró su crecimiento más pronunciado. En esos años la delincuencia adquirió una nueva dimensión y a partir de entonces se observa una relativa estabilidad, aunque ésta se produce en la parte alta de la curva y con un crecimiento que no ha cesado del todo.

Diversos estudios sobre el tema han coincidido en que las deficiencias de la justicia penal en México se traducen en los altos márgenes de impunidad con que operan los delincuentes. Según datos recientes del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, la autoridad sólo tiene conocimiento de uno de cada cuatro de los delitos que se cometen y, del total de las averiguaciones iniciadas, sólo en siete de cada 100 se detiene al presunto delincuente.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Tercera Encuesta Nacional*

Existen diversos factores que explican estos rezagos. Uno de ellos es la diseminación y la dispersión de una gran cantidad de delitos, principalmente en las grandes urbes. Los delitos de bajo monto son los que tienen un menor porcentaje de denuncia y, al mismo tiempo, son determinantes en la percepción de inseguridad de una gran parte de la ciudadanía.<sup>2</sup>

### Factores de la delincuencia

El crecimiento de la inseguridad pública en México tiene una primera explicación en la diversificación de los ilícitos y de los propios delincuentes. En parte, esto se relaciona con el auge de las comunicaciones, los transportes y la tecnología, que han dotado a la delincuencia con nuevos instrumentos y han contribuido a convertirla en un fenómeno masivo.

La globalización ha significado, entre otras cosas, la dispersión de los centros de poder y de la toma de decisiones, así como la porosidad de las fronteras, que se ven continuamente traspasadas por enormes y decisivos flujos de

*sobre Inseguridad 2005*, encuesta nacional en vivienda con una muestra de 65,957 viviendas, levantada del 14 de febrero al 13 de marzo de 2005, "Análisis de resultados", septiembre de 2005, disponible en [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx), fecha de consulta: 17 de enero de 2006.

<sup>2</sup> Véase Efrén Arellano Trejo, "Los desafíos de la delin-

toda índole: financieros, migratorios, comerciales, de información y de recursos económicos. La globalidad significa, según Ulrich Beck, que se rompe la unidad del Estado y de la sociedad nacional, y se establecen nuevas relaciones de poder y competitividad.<sup>3</sup>

El narcotráfico ilustra cabalmente la vinculación entre globalización y masificación de la delincuencia. Se trata de una auténtica industria que trasciende fronteras nacionales, moviliza abundantes recursos financieros, tecnológicos y humanos, y termina afectando a millones de víctimas.<sup>4</sup> Algunos autores ubican en los años setenta el despegue de este ilícito en nuestro país.<sup>5</sup>

Por otra parte, desde el ámbito endógeno, estudios econométricos han encontrado evidencias de que el incremento de la delincuencia

encia en México. Incidencia delictiva y su impacto en la opinión pública", *Boletín*, núm. 6, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, abril de 2005, pp. 7-18.

<sup>3</sup> Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 18.

<sup>4</sup> Sergio García Ramírez, "En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito", en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana/UNAM/PGR, México, 2002, p. 87.

<sup>5</sup> René González de la Vega, "Delincuencia organizada y seguridad pública", en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 170.

**Cuadro 1**  
**Presuntos delincuentes registrados en los juzgados, según fuero y año, 1976-2004**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Fuero federal</i>	<i>Fuero común</i>
1976	70 068	7 597	62 471
1977	80 468	8 272	72 196
1978	75 026	5 799	69 227
1979	74 691	7 507	67 184
1980	76 166	6 418	69 748
1981	76 184	7 952	68 232
1982	80 975	7 230	73 745
1983	96 916	8 424	88 492
1984	107 370	8 942	98 428
1985	115 539	9 938	105 601
1986	124 122	11 971	112 151
1987	134 824	15 660	119 164
1988	139 073	16 237	122 836
1989	144 937	20 525	124 412
1990	146 529	21 732	124 797
1991	146 474	18 182	128 292
1992	152 458	19 059	133 399
1993	164 670	22 452	142 218
1994	165 927	24 751	141 176
1995	180 163	30 372	149 791
1996	181 743	32 199	149 544
1997	173 970	30 414	143 556
1998	181 695	30 239	151 456
1999	185 684	30 564	155 120
2000	183 977	28 498	155 479
2001	192 614	28 619	163 995
2002	198 777	30 591	168 186
2003	207 247	32 287	174 960
2004	211 650	31 193	180 457

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuaderno de estadísticas judiciales*, núms. 1 y 4, México, 1994 y 1997, respectivamente; y <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=2380>, fecha de consulta: 22 de noviembre de 2005. Tomado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), *Seguridad pública* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

está correlacionado con el deterioro de algunos indicadores económicos y sociales, y con los márgenes de impunidad de los delincuentes. Dichos estudios tienen como fundamento el análisis de la matriz costo-beneficio-riesgo:

algunos individuos –dice esta teoría– se convierten en criminales debido a los retornos financieros del trabajo criminal comparado con el trabajo legal, tomando en cuenta la probabilidad de aprehensión y condena, y la severidad del castigo.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Gary S. Becker, “Nobel Lectura: The Economic Way of

Una serie de trabajos auspiciados por el Banco Mundial, realizados en América Latina, señalaban en 2001 que si bien los estudios sobre criminalidad son incipientes en la región, arrojan evidencia de que la desigualdad del ingreso, y en general la inequidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo, puede promover la delincuencia. El crecimiento económico es, según estos trabajos, una vía efectiva para luchar contra el crimen.<sup>7</sup> En cambio, un contexto de empleos escasos y mal remunerados, así como un ambiente de extrema desigualdad y una deficiente impartición de justicia, son un caldo de cultivo para la realización de ilícitos.

Desde esta perspectiva, estudiosos del tema como Pedro José Peñaloza, al explicar el contexto de la incidencia delictiva, observó que en 40 años (periodo 1941-1980) el crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue de 3.2 por ciento, mientras que para los años 1981-2000 (etapa coincidente con el crecimiento acentuado de la delincuencia) este promedio disminuyó a 0.5 por ciento. Los salarios, por otra parte, se mantuvieron estancados; según Peñaloza, en los noventa el salario pasó de 1.48 a sólo 1.80 dólares por hora, mientras que en otros países los trabajadores eran mejor remunerados: “los estadounidenses ganaban ocho veces más, los franceses cuatro veces más y los chilenos 1.2 veces más”.<sup>8</sup>

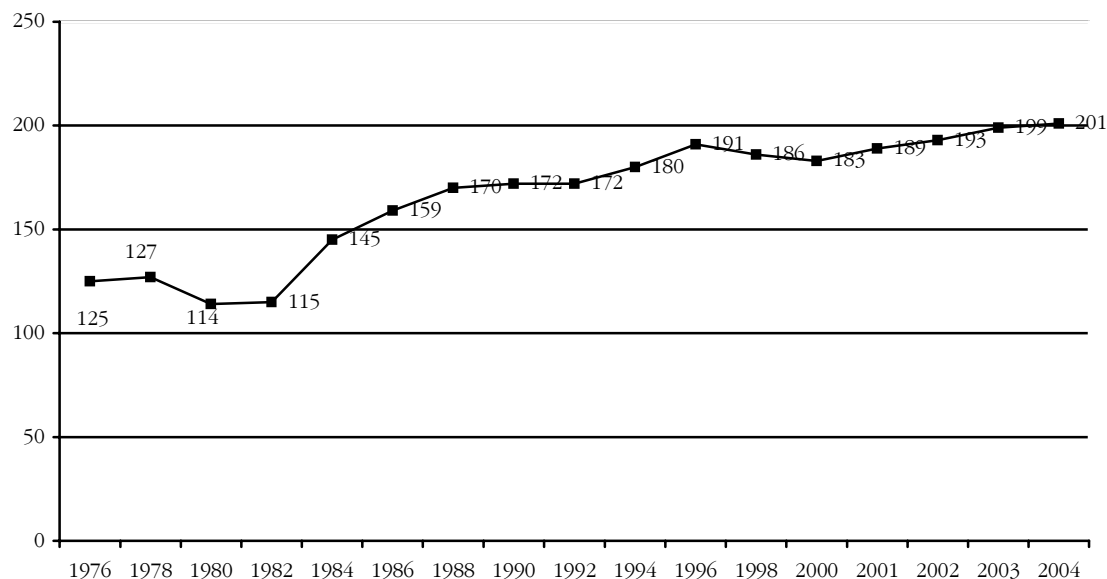
El crecimiento de los índices delictivos no es un fenómeno exclusivo de México o de países con un desarrollo similar. Existen estimaciones que señalan que las tasas de criminalidad de los países industrializados aumentaron entre 300 y 400 por ciento desde la década de los sesenta. En tanto, entre comienzos de los ochenta y mediados de la década de los noventa, las tasas de homicidio intencionales au-

Looking at Behavior”, *Journal of Political Economy*, núm. 101, pp. 385-409, citado por Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza, “Crimen y victimización: una perspectiva económica”, en Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza (coords.), *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial, Alfaomega, Colombia, 2001, p. 6.

<sup>7</sup> Fajnzylber, Lederman y Loayza, *op. cit.*, p. 54.

<sup>8</sup> Pedro José Peñaloza, “La seguridad pública: más allá de policías y ladrones”, en Peñaloza y Garza (coords.), *op. cit.*, p. 250.

**Gráfica 1**  
**Presuntos delincuentes de los fueros federal y común registrados en los juzgados**  
**(tasas por cada 100 mil habitantes, 1976-2004)**



Fuente: Cuadro 1 y, para las estimaciones de población, Consejo Nacional de Población, <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores/00.xls>, fecha de consulta: noviembre de 2005. Tomado de CESOP, *Seguridad pública* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

mentaron 50 por ciento en América Latina y África del Sub-Sahara, mientras que se incrementaron más de 100 por ciento en Europa oriental y Asia central.<sup>9</sup>

### Las estrategias del Estado

¿De qué manera enfrentó el Estado mexicano los desafíos de la inseguridad pública? A partir de 1995, la estrategia se ha centrado en la coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad pública, en la profesionalización y creación de los servicios de carrera en la policía y jueces federales y en una asignación presupuestal sin precedentes.<sup>10</sup>

Hasta antes de ese año la seguridad pública era definida, en el artículo 115 constitucional, como una función a cargo de los municipios. Con las reformas introducidas al artículo 21 de la Constitución, hoy en día la seguridad públi-

ca es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, los cuales, además, están obligados a coordinarse en un sistema nacional. Las instituciones policiales, por otra parte, tienen la obligación de regirse por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Con las reformas a los artículos 97 y 100 de la Constitución se creó el Consejo de la Judicatura Federal, encargado de la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, y se instituyó formalmente la carrera judicial, con lo cual jueces y magistrados son nombrados o removidos en función de su capacidad y actuación profesional.

El ministerio público fue objeto de una reforma constitucional no menos importante, pues a partir de ese año sus decisiones de optar por el desistimiento o por el no ejercicio de la acción penal pueden ser impugnadas ante un juez por cualquier querellante. Esta reforma, tal como lo señaló el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados, tuvo la intención de evitar que las indagatorias fueran archivadas o enviadas a

<sup>9</sup> Fajnzylber, Lederman y Loayza, *op. cit.*, p. 2.

<sup>10</sup> Esta sección se basó en el material de CESOP, "Antecedentes", en *Seguridad pública*, *op. cit.*

reserva “por un simple acuerdo unilateral de autoridad como ocurría hasta ahora”.<sup>11</sup>

La *Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* definió la seguridad pública como una función a cargo del Estado, con los objetivos de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Dichos objetivos, según esta ley, se alcanzarán mediante la prevención y persecución de infracciones y delitos, la imposición de sanciones administrativas y la reinserción social del delincuente y del menor infractor.<sup>12</sup>

A partir del marco legal puesto en marcha en 1995, las instituciones y las políticas en materia de seguridad pública, con algunos matices, siguen vigentes.

En el Esquema 1 se muestran los principales órganos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). El sistema es dirigido por un Consejo Nacional, el cual es presidido por el titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) e integrado por los gobernadores de los estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal, los secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República y un secretario ejecutivo. Este último es nombrado por el Consejo a propuesta del titular de la SSP, quien además lo puede remover libremente.

La integración de este Consejo se replica en los ámbitos estatal y municipal (o delegacional para el caso del D.F.); en todos ellos se prevé la participación de la ciudadanía para sugerir medidas, realizar denuncias y, entre otras cosas, hacer un seguimiento de las acciones emprendidas.

El Esquema 2 ofrece una descripción de los instrumentos de coordinación incluidos en el SNSP, los cuales pueden agruparse en dos gran-

des rubros: el primero es la carrera policial, la cual es obligatoria y permanente. La ley general del sistema estipula, en el artículo 24, que esta carrera

[...] deberá instrumentarse por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia y de manera coordinada, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las instituciones policiales.

El segundo instrumento es el Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública, el cual obliga a la federación, a las entidades federativas, a los municipios y a las empresas privadas del ramo a intercambiar y sistematizar información sobre personal de seguridad, armamentos y equipos, estadísticas criminológicas, personas indiciadas, procesadas o sentenciadas, así como a establecer un servicio para la localización de personas y bienes.

A principios de 1999 se publicó la Ley de la Policía Federal Preventiva (PFP).<sup>13</sup> Esta policía se adscribió a la Secretaría de Seguridad Pública, con la función primordial de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. La creación de la PFP significó la unificación y reorganización de las policías administrativas de Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos, que se encontraban asignadas, respectivamente, a las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones y Transportes.<sup>14</sup>

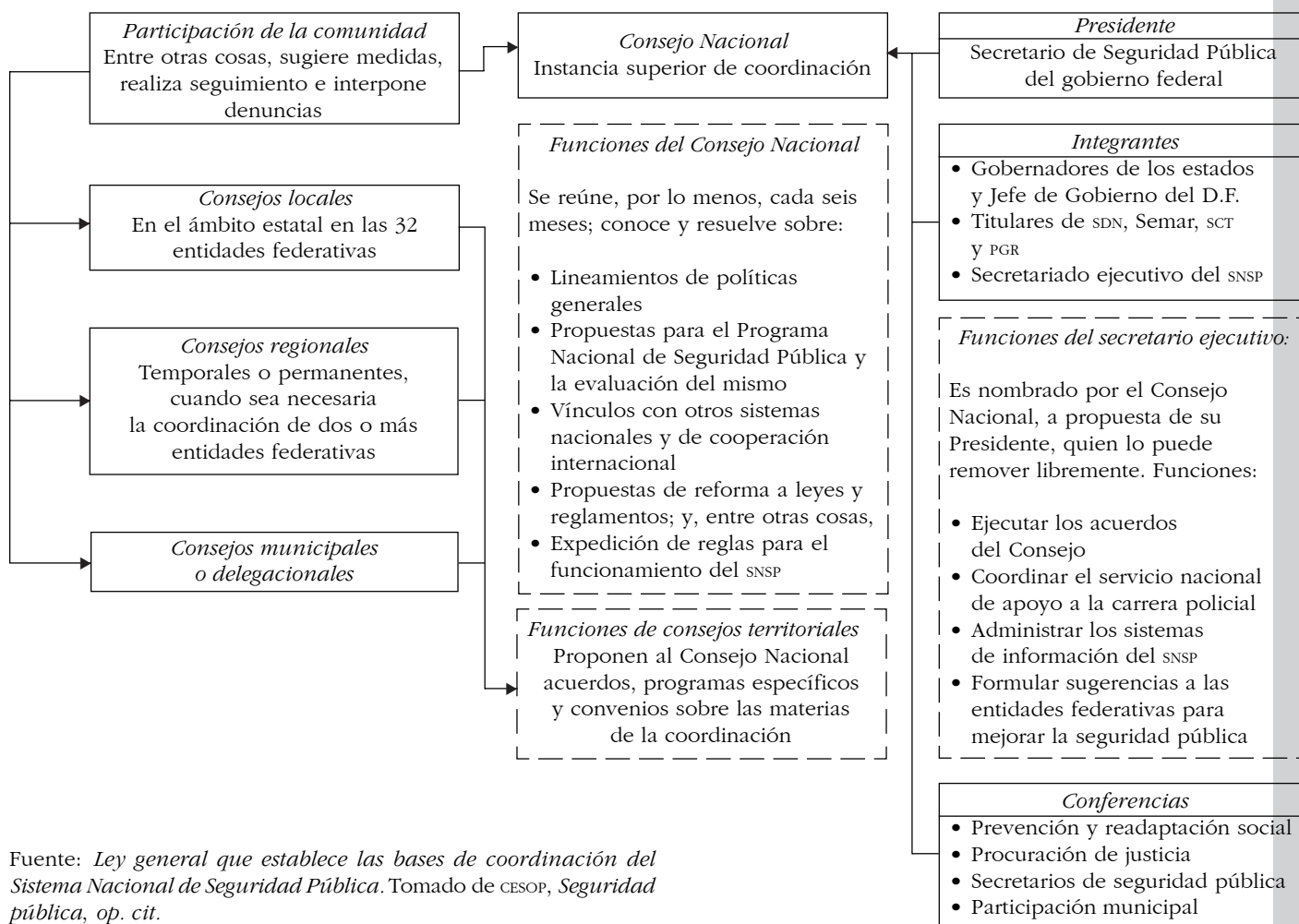
<sup>11</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta parlamentaria*, año 1, núm. 25, 20 de diciembre de 1994, p. 2132.

<sup>12</sup> Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995, versión actualizada disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/150.pdf> (fecha de consulta: enero de 2006). Una discusión sobre el concepto de seguridad pública se encuentra disponible en la sección “Definición”, *Seguridad pública, op. cit.*

<sup>13</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999, versión actualizada disponible en <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/49.pdf> (fecha de consulta: enero de 2006).

<sup>14</sup> Ernesto López Portillo Vargas, “La policía en México: función política y reforma”, *Diálogo y debate de cultura política*, abril-junio de 2000, p. 196.

Esquema 1  
Sistema Nacional de Seguridad Pública. Órganos de Coordinación



Fuente: Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tomado de CESOP, Seguridad pública, op. cit.

## Presupuesto invertido

En la Gráfica 2 se puede observar el crecimiento del gasto ejercido por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De 25 millones de pesos ejercidos en 1996, en 2005 se ejercieron 14 985 millones de pesos. Es decir, en estos nueve años, se ha gastado casi 600 veces más en este rubro. El crecimiento más pronunciado se observó en el periodo 1996-2001 y, a partir de este último año, se ha observado un decremento relativo.

Si se observa la proporción del gasto del SNPS respecto al total del gasto devengado por el gobierno federal, el crecimiento también resulta muy significativo, tal como se puede constatar en el Cuadro 2. Sin embargo, a partir de

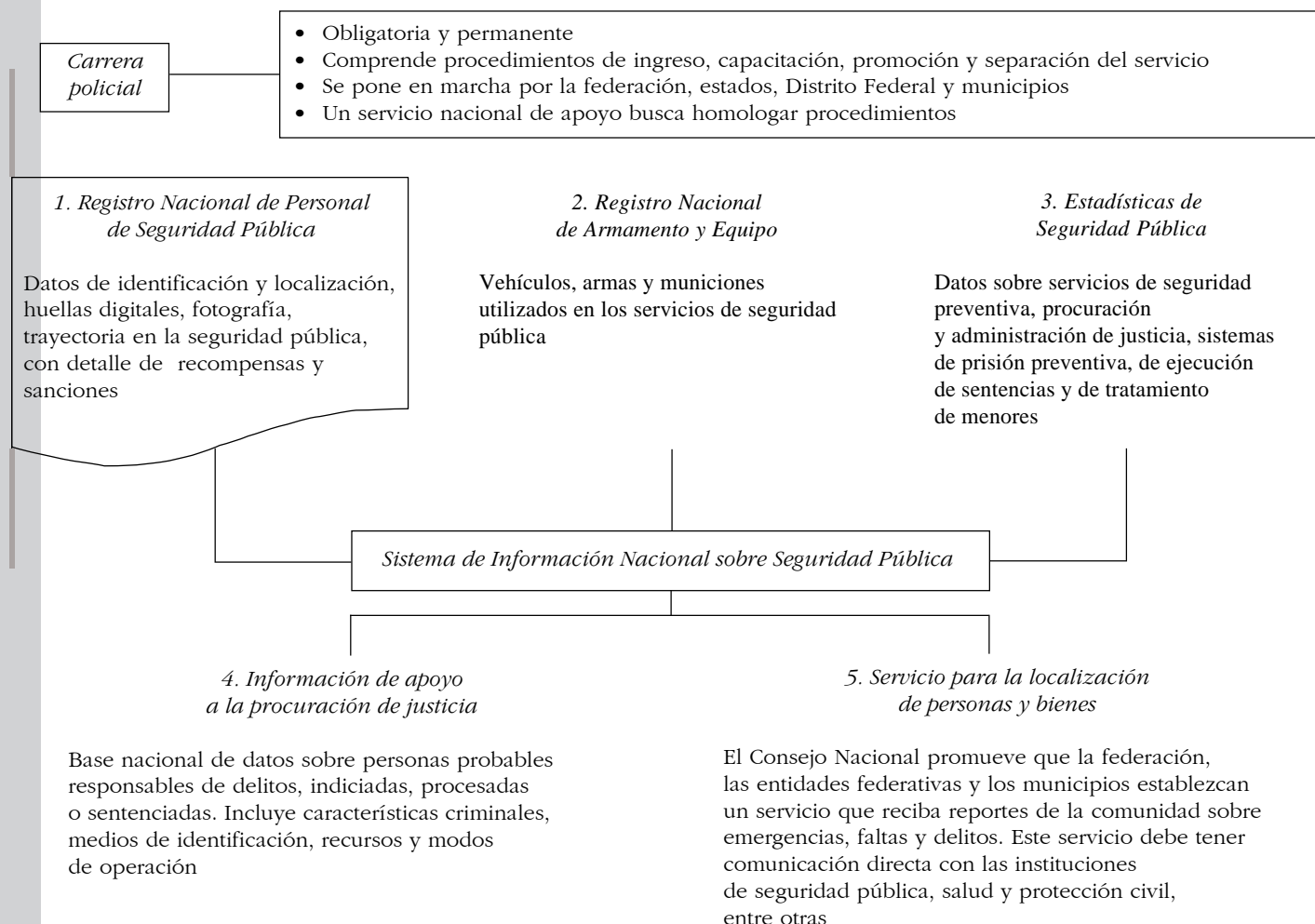
2002 también es posible observar un cierto retroceso.

El gasto ejercido, sin embargo, sigue pareciendo insuficiente. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en América Latina, durante el 2000, los gobiernos de la región destinaron, en promedio, 2.5 por ciento de sus presupuestos a la administración de justicia. El gobierno mexicano, de acuerdo con esta misma fuente, destinó sólo uno por ciento.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Aguilar, Buenos Aires, 2004, pp. 103-109.



**Esquema 1**  
**Sistema Nacional de Seguridad Pública. Órganos de Coordinación**



Fuente: *Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Tomado de CESOP, *Seguridad pública, op. cit.*

En opinión de algunos articulistas, la aplicación de los recursos no ha estado destinada directamente al combate y prevención de la delincuencia: la infraestructura, el armamento y la capacitación de policías no se ha traducido en acciones que benefician a los ciudadanos.<sup>16</sup> Pese a estas opiniones, existen datos demoscópicos los cuales muestran que si bien entre los ciuda-

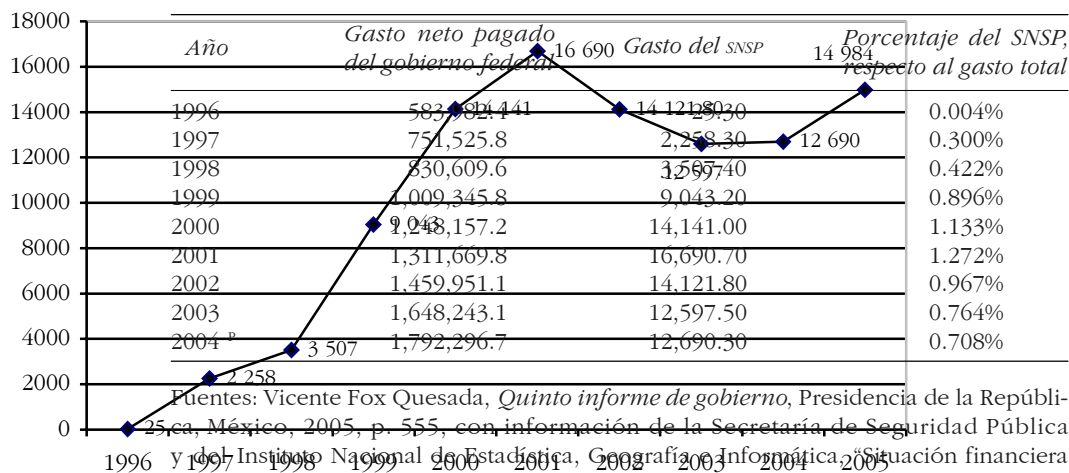
danos no existe una opinión mayoritaria, en los últimos diez años ha disminuido consistentemente el porcentaje de quienes consideran que la delincuencia “ha aumentado” y se ha incrementado de manera paulatina (a veces accidentada) el tamaño de quienes consideran que este fenómeno social “ha disminuido” (véase Gráfica 3).

<sup>16</sup> Véase por ejemplo, Arturo Arango, “¿Más dinero a la seguridad pública?”, *Este país*, núm. 164, noviembre de 2004, pp. 26-27.

**Gráfica 2**  
**Recursos ejercidos por el Sistema Nacional de Seguridad Pública,**  
**1996-2005 (millones de pesos)**

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Quinto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 2005, p. 555, con información de la Secretaría de Seguridad Pública. Información disponible CESOP, *Seguridad Pública*, op. cit.

**Cuadro 2**  
**Gasto neto pagado del gobierno federal y gasto del SNSP (millones de pesos),**  
**1996-2004**

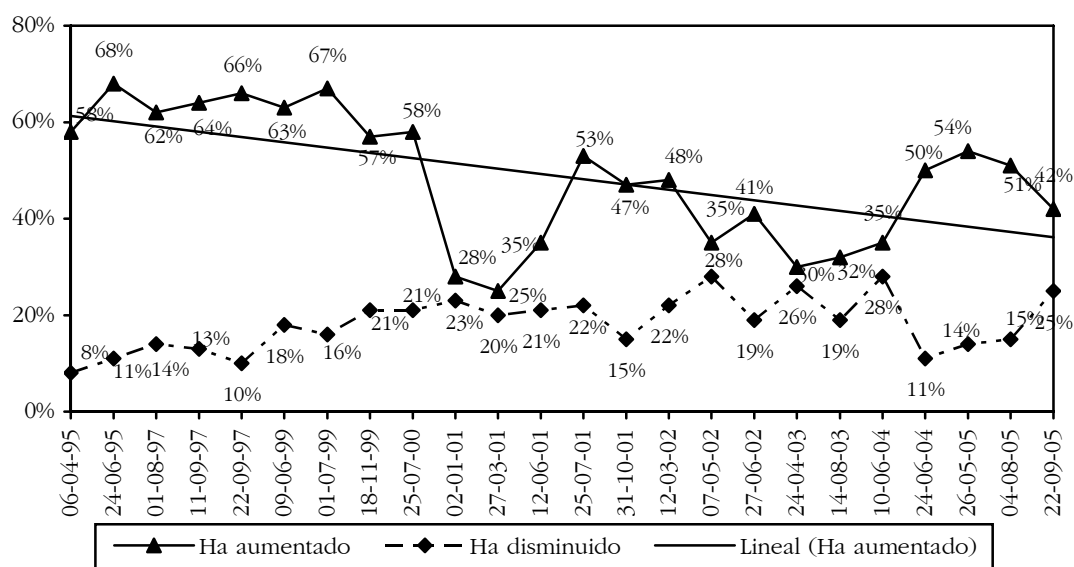


Fuentes: Vicente Fox Quesada, *Quinto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 2005, p. 555, con información de la Secretaría de Seguridad Pública y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Situación financiera del sector público: gasto neto pagado", disponible en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=fin18&c=1224> (fecha de consulta: enero de 2006).

<sup>p</sup> Cifras preliminares.

Gráfica 3

“Dígame, desde que Vicente Fox (Ernesto Zedillo) es presidente, ¿usted cree que la delincuencia en el país ha aumentado o ha disminuido?”



Fuente: BGC Beltrán y Asociados, *Acontecer nacional y opinión pública*, mayo de 2005, con base en encuestas telefónicas. CESOP, *Seguridad pública, op. cit.*

### Delincuencia y legislación en los estados<sup>17</sup>

Con el propósito de analizar el impacto diferenciado de la delincuencia en el país, el Cuadro 3 muestra cuatro indicadores básicos sobre este fenómeno en cada una de las entidades federativas, elaborados a partir de las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Los indicadores son los siguientes: 1. las tasas de denuncias captadas por las procuradurías estatales; 2. las tasas de delitos encontradas por la encuesta citada; 3. los porcentajes estimados de cifra negra (delitos que ocurren, pero que no son denunciados); y 4. los porcentajes de la población que afirmaron sentirse inseguros.

Al cruzar estas cuatro variables fue posible clasificar a las 32 entidades federativas en cuatro niveles o categorías de inseguridad. Las di-

ferencias al interior de cada nivel se desglosan a continuación.

#### i) Entidades de alta incidencia delictiva

Las entidades con la mayor delincuencia son Baja California, Distrito Federal, Quintana Roo y el Estado de México, pues aquí coinciden los índices más altos de denuncias captadas por las autoridades, la mayor cantidad de delitos estimada por la encuesta del ICESI y altos grados de sensación de inseguridad.

Sinaloa y Yucatán, aunque están incluidos en este grupo, merecen un comentario adicional. Sinaloa ocupa el segundo lugar nacional tanto por su porcentaje de cifra negra como por su sensación de inseguridad, lo cual contrasta con la baja captación de denuncias por parte de las autoridades, lo que podría indicar un subregistro oficial muy alto de la delincuencia.

Yucatán muestra la cara opuesta. Dentro de este grupo es el estado con la menor incidencia delictiva, según el ICESI; pero es la segunda en el número de delitos captados, a lo cual es

<sup>17</sup> Un análisis más amplio sobre este tema se encuentra disponible en la sección “Contexto nacional”, CESOP, *Seguridad pública, op. cit.*

**Cuadro 3**  
**Clasificación de las entidades federativas 2004, según incidencia delictiva,**  
**tasas de no denuncia y percepción de inseguridad**

Nivel	Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes		Tasa de no denuncia	Población que se siente insegura	Entidades
	ICESI	SNSP (promedio 2000-2004)	ICESI	ICESI	
1	14 900 a 20 000	1 500 a más de 3 000 740	82-90% 81% 95%	58-71% 33% 73%	Baja California, Distrito Federal, Quintana Roo, Estado de México Yucatán Sinaloa
2	11 800 a 14 500	800 a 1 400	90-93%	53-56% 32-42%	Puebla y Jalisco Sonora, Coahuila y Aguascalientes
3	6 100 a 11 200	1 000- 3000 500-900	73-84% 85-92% 92%-97%	56-57% 35-42% 43-49%	Chihuahua, Tamaulipas, Morelos y Tabasco Guanajuato y Baja California Sur Durango, Nuevo León y Oaxaca Guerrero, Michoacán y Campeche
4	1 700 a 6 000	500 a 1 200 1 853	53-79% 83% 91-93% 63%	34-44% 19% 22-30% 35%	Hidalgo, Veracruz, Querétaro, Zacatecas y Chiapas Colima Tlaxcala y Nayarit San Luis Potosí

Fuentes: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, encuestas nacionales en vivienda, representativas para cada estado y Sistema Nacional sobre Seguridad Pública, Secretariado Técnico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 2005. Tomado de CESOP, *Seguridad pública, op. cit.*

necesario añadir que es el estado con el menor número de no denuncia y con una percepción de inseguridad notablemente más baja que las existentes en las demás entidades de este grupo.

#### *ii) Entidades de incidencia delictiva media alta*

En este nivel pueden agruparse cinco entidades. Se trata de estados que, de acuerdo con la encuesta del ICESI, tienen una tasa de entre 11 800 y 14 500 delitos por cada 100 mil habitantes y, de acuerdo con el SNSP, las autoridades captan entre 800 y 1 400 denuncias.

Pese a esta relativa uniformidad, en Jalisco y Puebla la población se siente sensiblemente más insegura que en las otras tres entidades de este grupo (Sonora, Coahuila y Aguascalientes).

#### *iii) Entidades de incidencia delictiva media baja*

En este nivel se agrupó la mayor cantidad de estados. Se trata, de acuerdo con el ICESI, de estados en los cuales ocurrieron entre 6 000 y 11 000 delitos por cada 100 mil habitantes.

En este grupo habría que destacar a Guerrero, Michoacán y Campeche, que tienen cifras sumamente bajas de captación de denuncias, índices muy altos de no denuncia y grados de inseguridad relativamente altos.

En contraste, en este grupo existen otras cinco entidades con una mayor captación de denuncias, con índices menores de cifra negra y con una población que se siente relativamente más segura (se trata de Guanajuato, Baja California Sur, Durango, Nuevo León y Oaxaca). Las otras cuatro entidades de este grupo se caracterizan por tener los mayores índices de in-

seguridad, aunque también con las tasas más bajas de no denuncia (Chihuahua, Tamaulipas, Morelos y Tabasco).

#### *iv) Entidades de incidencia delictiva baja*

En este nivel hemos agrupado nueve estados, los cuales, de acuerdo con el ICESI, durante 2004 se ubicaron en un rango de incidencia delictiva de 1 700 a 6 000 por cada 100 mil habitantes.

Aquí es posible distinguir dos grupos principales. El primero de ellos está integrado por Tlaxcala y Nayarit, los cuales se encuentran entre los estados con los mayores porcentajes de no denuncia y al mismo tiempo son, respectivamente, el tercero y segundo lugar por la seguridad con que viven sus habitantes.

El otro grupo es más numeroso y se caracteriza por tener menores tasas de no denuncia y porcentajes relativamente más altos de sensación de inseguridad entre su población (Hidalgo, Veracruz, Querétaro, Zacatecas y Chiapas).

Colima y San Luis Potosí parecen tener los mejores resultados, aunque por razones diferentes. El primero muestra la percepción de inseguridad más baja del país y un índice relativamente bajo de no denuncia. La entidad potosina cuenta con la mayor cantidad de denuncias captadas (comparable a las del nivel dos), pero su tasa de no denuncia es la segunda más baja del país y la sensación de seguridad es la octava mejor ubicada de todos los estados.

### **Las leyes estatales**

Del total de las entidades federativas del país, sólo Campeche y Tabasco no han actualizado sus leyes locales para hacerlas compatibles, en materia de seguridad pública, con los propósitos de coordinación y profesionalización de las reformas constitucionales y legales de 1995.

El Cuadro 4 muestra el resultado de un análisis cuantitativo de los ordenamientos que en esta materia han entrado en vigor en las otras 30 entidades. Como se puede observar, se han identificado siete diferentes rubros que, ideal-

mente, deberían contener todas las leyes en la materia. Los rubros que tienen mayor presencia son la existencia de un sistema o coordinación estatal de seguridad y la reglamentación a la capacitación y profesionalización del personal de seguridad. Se trata, sin duda, de dos de los aspectos más relevantes para el buen desempeño del SNSP.

Pese a ello, también es necesario destacar que el rubro relativo al establecimiento de un sistema de estadística delictiva no está incluido en 40 por ciento de los casos, lo que tal vez pudiera estar afectando el grado de uniformidad y coherencia en la información que se requiere para la adecuada toma de decisiones a escala federal.

De las 30 entidades incluidas en el Cuadro 4, Hidalgo y Zacatecas (ambas con índices bajos de delincuencia, de acuerdo con el análisis del Cuadro 3) tienen el mayor número de excepciones. En estos dos casos no se incluyen regulaciones sobre participación ciudadana, medidas de prevención, seguridad privada y estadística delictiva.

Por lo que se refiere a las entidades ubicadas en el nivel de incidencia delictiva «alta», destaca el caso de Quintana Roo, cuya legislación no incluye tres rubros (capacitación, régimen disciplinario y medidas de prevención), así como Yucatán y el Distrito Federal, los cuales no cubren dos rubros cada uno: la regulación de un sistema estatal para el primero, estadística delictiva el segundo y medidas de prevención para ambos.

### **Conclusiones**

La delincuencia en México tuvo durante los años ochenta y noventa un crecimiento inusitado. Como respuesta, el Estado mexicano replanteó en 1995 sus obligaciones respecto a la seguridad pública y creó una nueva institucionalidad.

Como estrategias básicas se recurrió a la profesionalización de jueces y policías federales, a la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y a un incremento sin precedentes en el presupuesto público asignado a este rubro.

**Cuadro 4**  
**Comparación de 30 leyes estatales de seguridad pública\***

<i>Rubro</i>	<i>Estados que la incluyen</i>	<i>Excepciones</i>
Sistema o coordinación estatal y municipal de seguridad pública	29 (97%)	Yucatán
Capacitación y profesionalización del personal	28 (93%)	Colima y Quintana Roo
Servicios de seguridad privada	25 (83%)	Colima, Hidalgo, Michoacán, Puebla y Zacatecas
Medidas o régimen disciplinario	25 (83%)	Chiapas, Chihuahua, Durango, Querétaro y Quintana Roo
Participación ciudadana	24 (80%)	Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas
Estadística delictiva	18 (60%)	Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
Medidas de prevención	15 (50%)	Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

\* De las 32 entidades federativas del país, este cuadro sólo se refiere a 30, porque Campeche y Tabasco no han actualizado sus respectivas legislaciones y por tanto no incluyen los ordenamientos mínimos para hacerlas comparables.

Fuente: Claudia Gamboa Montejano, *La seguridad pública en los 31 estados y el Distrito Federal. Estudio comparativo de la legislación en la materia*, Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis, México, marzo de 2005. Tomado de CESOP, *Seguridad pública, op. cit.*

Una de las herramientas básicas, surgidas de esta nueva institucionalidad, es el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual es administrado por el gobierno federal, y cuenta con la participación de los estados, municipios y de la propia ciudadanía en varios de sus niveles. Con esto se ha creado una importante infraestructura de telecomunicaciones, informática, capacitación de recursos humanos y sistemas penitenciarios.

Por otra parte, también en los últimos años ha mejorado la estabilidad y el desempeño macro de la economía, lo cual ha propiciado cierta mejoría en la economía de la población.

Los efectos combinados de estos procesos, situación económica y política pública, parecen arrojar sus primeros resultados. Actualmente, la sensación de inseguridad es menor a la que se vivía a mediados de los noventa.

Pese a ello, existen aún muchos rezagos por superar. Algunos de ellos son: la escasa con-

fianza que tiene la ciudadanía en los cuerpos policiacos, que se nutre en gran medida por el desempeño poco eficaz de muchos de sus miembros; el impacto de la delincuencia organizada en la seguridad pública; la ineficacia de los procesos penales, medida por los altos índices de impunidad y la reticencia de la población a realizar las denuncias; y la ineficacia de los sistemas de readaptación.

Es posible que en el futuro estos temas sean centrales en el debate legislativo y político sobre la seguridad de los ciudadanos. Los diez años transcurridos desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública parecen insuficientes para tener una visión retrospectiva amplia sobre la efectividad del diseño constitucional que le dio origen. Sin embargo, la urgencia y prioridad que tiene la inseguridad para los ciudadanos hacen ineludible su análisis, debate y seguimiento.

# Las cifras del turismo internacional en México

GUSTAVO MEIXUEIRO NÁJERA

*A pesar de que el turismo es una de las actividades económicas más dinámicas de nuestro país, existen rezagos en algunas metas establecidas en el programa sectorial para el año 2006, como la llegada de turistas internacionales, el gasto promedio del turismo receptivo, el PIB turístico y la ubicación de México a escala mundial en ingreso por visitantes internacionales.*

Una de las tareas fundamentales del Poder Legislativo es la evaluación de los resultados obtenidos por el gobierno federal, por ello, y para auxiliar la labor que realizan las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) ha preparado una serie de fichas temáticas con la finalidad de proporcionar mayores elementos de análisis y contribuir al trabajo que desempeñan los legisladores. Uno de los aspectos abordados en ellas es el “Seguimiento y evaluación de políticas públicas y gestión gubernamental”, en donde se pretende registrar los resultados y el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales.

El apartado sobre la gestión gubernamental de la ficha técnica “Turismo”, hace una selección de las variables mencionadas en el Programa Nacional de Turismo 2001-2006, para evaluar los logros alcanzados por la actual administración y se revisan los resultados obtenidos hasta el 2004. Este artículo retoma los indicadores estratégicos señalados en el programa sectorial, contrasta los resultados obtenidos con las metas establecidas y compara la ubicación de México respecto de otros países catalogados como potencias turísticas.

En la primera parte, este documento revisa brevemente el comportamiento de la actividad turística a escala internacional, el papel que le otorga la presente administración y una descripción de los ejes rectores que guían las políticas públicas turísticas, así como las metas establecidas a mediano y largo plazo; posteriormente se revisan los resultados obtenidos hasta el 2004 para realizar una comparación a nivel internacional; se contrastan los resultados con las metas establecidas para el 2006 y se discute la posibilidad o no de alcanzarlas. Finalmente, se presentan algunos comentarios sobre los retos que enfrenta nuestro país en materia de turismo.

## El turismo y las políticas sectoriales

El turismo es una de las actividades económicas más importantes en el mundo. Su contribución en la generación de divisas, de empleos y de inversión desempeña un papel preponderante en las economías nacionales. Durante el 2004, a escala internacional, el turismo movilizó a poco más de 763 millones de personas que realizaron una derrama de 623 mil millones de dólares en los países que visitaron.<sup>1</sup> Para el 2005 esta actividad movilizó a 808 millones de personas.<sup>2</sup>

La Organización Mundial del Turismo estima que en las próximas dos décadas esta actividad seguirá creciendo, y que para el 2020 las llegadas de turistas internacionales se ubicarán por arriba de mil 560 millones y los ingresos turísticos registrarán los dos billones de dólares. Para ese año, América ocupará el tercer lugar de los continentes con más número de llegadas, superada por Europa y Asia y el Pacífico, que pasará del tercero al segundo sitio. De esta manera el turismo tiene un potencial que po-

drían aprovechar y explotar las naciones que reconozcan esta oportunidad.<sup>3</sup>

Al inicio de su gestión, la administración del presidente Vicente Fox reconoció la importancia de la actividad turística por su contribución al crecimiento económico del país. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el apartado "Crecimiento con calidad", señala la necesidad de fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos nacionales y diversificar el producto turístico nacional, gracias a los recursos naturales y culturales con los que cuenta el país. Además, el gobierno federal planteó incrementar las corrientes de visitantes extranjeros para aprovechar al máximo los acuerdos comerciales y de inversión, y promover una inserción del país en el entorno internacional y en la economía mundial.<sup>4</sup>

Para el gobierno federal la actividad turística es prioridad del Estado, al considerarla un motor de desarrollo económico y social. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se estableció que el Ejecutivo sería promotor –para impulsar a los agentes económicos a invertir en el sector–, coordinador de los esfuerzos y actividades de los gobiernos estatales y municipales,

<sup>1</sup> World Tourism Organization (wto), "International Tourist Arrivals by Country of Destination", en [www.world-tourism.org/facts/menu.html](http://www.world-tourism.org/facts/menu.html) (consulta 27 de enero de 2006).

<sup>2</sup> World Tourism Organization (wto), *World Tourism Barometer*, vol. 4, núm. 1, enero de 2006.

<sup>3</sup> Secretaría de Turismo, *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*, México, 2001, p. 35.

<sup>4</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, pp. 111-124.



y ejecutor de las actividades de promoción y mejoramiento de la imagen turística del país.<sup>5</sup>

Las políticas públicas implementadas durante este sexenio en turismo pretenden contribuir a que en el largo plazo nuestro país siga siendo uno de los líderes en la materia, y que se consolide como una de las potencias turísticas en el mundo. La visión del turismo establecida en el plan sectorial 2001-2006 menciona que:

en el año 2025 México será un país líder en la actividad turística, ya que habrá diversificado sus mercados, productos y destinos y sus empresas serán más competitivas en los ámbitos nacional e internacional. El turismo será reconocido como pieza clave en el desarrollo económico y su crecimiento se habrá dado con respeto a los entornos naturales, culturales y sociales, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad nacional.<sup>6</sup>

Es decir, la secretaría del ramo plantea que para aprovechar el potencial económico de la actividad turística en el mundo y su capacidad de generar o dinamizar el desarrollo local, se requiere un modelo de desarrollo que aproveche la riqueza y diversidad de los atractivos turísticos con que se cuenta, diversificando mercados, diseñando nuevos productos, acorde con las necesidades del mercado y haciendo a los prestadores de servicios más profesionales y competitivos. De esta manera, la política pública en el sector está enmarcada por cuatro ejes rectores: turismo como prioridad nacional, turistas totalmente satisfechos, destinos sustentables y empresas competitivas. Estos ejes giran en torno a los principales bloques que integran la actividad en el ramo: la actividad normativa y de regulación del gobierno, los clientes a quienes van dirigidos los productos, los destinos y las empresas que proporcionan los servicios.<sup>7</sup>

Para evaluar el desempeño del sector y para monitorear la evolución y eficiencia de las políticas implementadas, el Programa Nacional de Turismo plantea una serie de indicadores estra-

<sup>5</sup> Secretaría de Turismo, *Programa...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 68-74.

tégicos. De ellos, se han seleccionado seis para evaluar el cumplimiento de metas y el lugar de México en el entorno internacional: 1. llegada de turistas internacionales; 2. ingreso por visitantes internacionales; 3. ubicación de México a escala mundial en llegadas de turistas internacionales; 4. ingreso generado; 5. gasto promedio del turismo y, 6. participación del PIB turístico en el PIB nacional. En el Cuadro 1 se pueden apreciar las metas establecidas para el 2006 y para el 2025, así como las tasas de crecimiento requeridas para alcanzar esos números.

### Llegada de turistas internacionales por destino

En 2004, el turismo internacional empezó a recuperarse después de que los números registrados durante el 2002 y el 2003 no fueron del todo satisfactorios, resultado de los acontecimientos suscitados el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos. Mientras que durante la década de 1990 el número de llegadas internacionales registró un crecimiento superior al 50%; para el 2002 sólo fue de 2.9% respecto del 2000 y para 2003 de -1.53% respecto del año anterior, al contabilizar 689 689 llegadas, cifra ligeramente superior a la del año 2000.

Sin embargo, la cifra en el 2004 reporta un número de 763 235 llegadas, y para el 2005 el turismo internacional mantuvo una tendencia al alza, al crecer 5.5% respecto al año anterior.<sup>8</sup>

En este contexto, durante el 2004 México registró 20 618 llegadas, 10.46% por arriba de la cifra obtenida durante 2003, ubicándose en la octava posición como país visitado, por arriba de Alemania, Austria y Canadá, y debajo del Reino Unido y de Hong Kong.

Aunque nuestro país sigue siendo una de las 10 potencias turísticas en cuanto al número de visitas internacionales, en números absolutos, durante los últimos 15 años, apenas tuvo un crecimiento de 3 446 visitantes, ya que en 1990 registró una cifra de 17 172 llegadas internacionales. Durante la presente administración

<sup>8</sup> WTO, *World Tourism Barometer*, *op. cit.*

**Cuadro 1**  
**Indicadores estratégicos seleccionados del Programa Nacional de Turismo 2001-2006**

	2000	2006	2025	Tasa de crecimiento anual 2000-2006	Tasa de crecimiento anual 2000-2025
Llegada de turistas internacionales (miles)	20 643	23 018	49 388	1.83%	4.10%
Ingreso por visitantes internacionales (millones de dólares)	8 295	10 342	35 459	3.74%	6.70%
Ubicación de México a nivel mundial en llegada de turistas internacionales	8	8	7		
Ubicación de México a nivel mundial, en ingreso por visitantes internacionales	12	11	9		
Gasto promedio del turismo receptivo (dólares)	549	607	971	1.69%	2.50%
Participación del PIB turístico en el PIB nacional (porcentaje)	8.9	9	10.5	0.19%	0.81%

Fuente: Secretaría de Turismo, *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*, México, 2001, p. 77.

los números presentan un estancamiento, pues entre 2000 y 2004 se registró un crecimiento negativo de 0.11%. El Cuadro 2 muestra que países como Francia, España y Estados Unidos han consolidado su liderazgo en la materia, y aunque México sigue formando parte de esta lista, ha sido superado por China y Hong Kong; Turquía, según se aprecia, en unos años formará parte de las naciones más visitadas.

Durante el periodo 1990-2004, China y Hong Kong mostraron un claro crecimiento que los ha posicionado como potencias turísticas. En la Gráfica 1 se observa que México ha tenido un crecimiento inferior a la tendencia registrada a escala mundial, mientras que China y Hong Kong tuvieron un crecimiento superior. Para el periodo 1990-1995, el crecimiento a escala mundial fue de 22%, China registró 91%, Hong Kong 55% y México 18%; durante el periodo 1995-2000, China registró 56%, Hong Kong 28% y México 2%; y finalmente, durante el periodo 2000-2004, el turismo a escala mundial creció 12%, Hong Kong 67%, China 34% y México registró un crecimiento negativo de 0.11%.

A pesar de que en números absolutos el turismo internacional creció significativamente en los últimos 14 años, del total de llegadas internacionales a escala mundial, los diez principales destinos concentran 52.32% del total, mientras que en 1990 tenían 59.16%. Lo anterior

significa que aunque los destinos del Cuadro 2 siguen permaneciendo en la preferencia de los visitantes extranjeros, en los últimos años ha habido una importante diversificación de los mercados turísticos. En el caso de México, en 1990 tenía 3.89% del total de llegadas internacionales a escala mundial; en 2000, 3.03% y en 2004, 2.70%. China pasó de 2.38% en 1990 a 5.47% en 2004, Hong Kong pasó de 1.49% a 2.86% y Turquía de 1.09% a 2.20% en el mismo periodo (véase Cuadro 3).

### **Ingresos por turismo internacional**

Nuestro país no forma parte de los diez principales destinos que más divisas reciben por turismo internacional. En 2004, México ocupó la posición 14 a escala mundial, al recibir 10 753 millones de dólares. Esta cifra fue superior en 14.86% respecto de los ingresos obtenidos en el 2003. No obstante, aunque durante los últimos 14 años el número de turistas internacionales creció 20%, el aumento en los ingresos de divisas por turismo fue de 94%.

En el Cuadro 4 podemos observar que países como Australia, Austria, Alemania y Turquía, que reciben menos turistas que México, tienen mayores entradas de divisas por este mismo concepto.

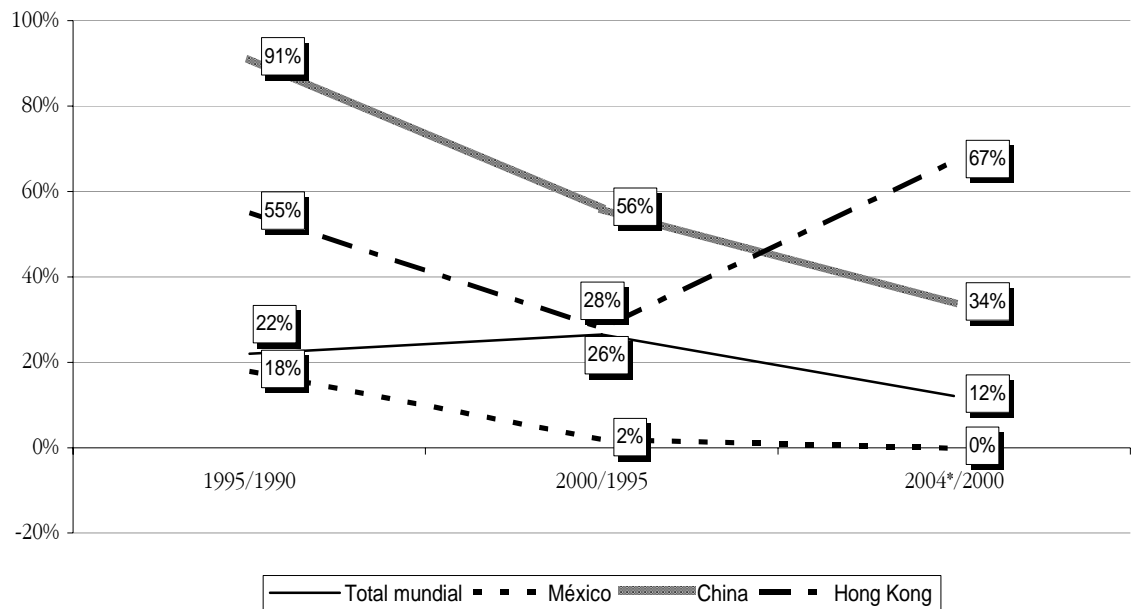
**Cuadro 2**  
**Llegadas de turistas internacionales por destino (Cifras en miles)**

	1990	1995	2000	2002	2003	2004*
Total mundial	441 033	538 062	680 562	700 427	689 689	763 235
1 Francia	52 497	60 033	77 190	77 012	75 048	75 121
2 España	34 085	34 920	47 898	52 327	51 830	53 599
3 Estados Unidos	39 362	43 491	51 237	43 582	41 218	46 077
4 China	10 484	20 034	31 229	36 803	32 970	41 761
5 Italia	26 679	31 052	41 181	39 799	39 604	37 071
6 Reino Unido	18 013	23 537	25 209	24 180	24 715	27 755
7 Hong Kong	6 581	10 200	13 059	16 566	15 537	21 811
8 México	17 172	20 241	20 641	19 667	18 665	20 618
9 Alemania	17 045	14 838	18 992	17 959	18 392	20 137
10 Austria	19 011	17 173	17 982	18 611	19 078	19 373
11 Canadá	15 209	16 932	19 627	20 057	17 534	19 150
12 Turquía	4 799	7 083	9 586	12 790	13 341	16 826

\* Cifras preliminares reunidas en noviembre de 2005.

Fuente: World Tourism Organization (WTO), "International Tourist Arrivals by Country of Destination", disponible en [www.world-tourism.org/facts/menu.html](http://www.world-tourism.org/facts/menu.html) (consulta 27/01/2006).

**Gráfica 1**  
**Crecimiento del turismo internacional México, China y Hong Kong, 1990-2004**



\* Cifras preliminares reunidas en noviembre de 2005.

Fuente: World Tourism Organization (WTO), "International Tourist Arrivals by Country of Destination", disponible en [www.world-tourism.org/facts/menu.html](http://www.world-tourism.org/facts/menu.html) (consulta 27/01/2006).

**Cuadro 3**  
**Llegadas de turistas internacionales por destino. Participación en el total mundial**

	1990	1995	2000	2002	2003	2004*
Total mundial	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1 Francia	11.90%	11.16%	11.34%	11.00%	10.88%	9.84%
2 España	7.73%	6.49%	7.04%	7.47%	7.51%	7.02%
3 Estados Unidos	8.92%	8.08%	7.53%	6.22%	5.98%	6.04%
4 China	2.38%	3.72%	4.59%	5.25%	4.78%	5.47%
5 Italia	6.05%	5.77%	6.05%	5.68%	5.74%	4.86%
6 Reino Unido	4.08%	4.37%	3.70%	3.45%	3.58%	3.64%
7 Hong Kong	1.49%	1.90%	1.92%	2.37%	2.25%	2.86%
8 México	3.89%	3.76%	3.03%	2.81%	2.71%	2.70%
9 Alemania	3.86%	2.76%	2.79%	2.56%	2.67%	2.64%
10 Austria	4.31%	3.19%	2.64%	2.66%	2.77%	2.54%
11 Canadá	3.45%	3.15%	2.88%	2.86%	2.54%	2.51%
12 Turquía	1.09%	1.32%	1.41%	1.83%	1.93%	2.20%

\* Cifras preliminares reunidas en noviembre de 2005.

Fuente: World Tourism Organization (WTO), "International Tourist Arrivals by Country of Destination", disponible en [www.world-tourism.org/facts/menu.html](http://www.world-tourism.org/facts/menu.html) (consulta 27/01/2006).

**Cuadro 4**  
**Ingresos por turismo internacional (millones de dólares)**

	1990	1995	2000	2002	2003	2004*
Total mundial	273 154	411 307	479 179	481 559	524 202	622 675
1 Estados Unidos	43 007	63 394	82 400	66 605	64 348	74 481
2 España	18 484	25 252	29 968	31 731	39 645	45 248
3 Francia	20 184	27 587	30 757	32 329	36 593	40 842
4 Italia	16 458	28 731	27 500	26 672	31 245	35 656
5 Alemania	14 245	18 001	18 693	19 243	23 106	27 657
6 Reino Unido	15 375	20 500	21 857	20 375	22 656	27 299
7 China	2 218	8 730	16 231	20 385	17 406	25 739
8 Turquía	3 225	4 957	7 636	11 901	13 203	15 888
9 Austria	13 417	12 927	9 931	11 239	13 954	15 351
10 Australia	4 088	7 857	8 482	8 578	10 318	12 952
14 México	5 526	6 179	8 294	8 858	9 362	10 753

\* Cifras preliminares reunidas en noviembre de 2005.

Fuente: World Tourism Organization (WTO), "International Tourist Receipts by Country of Destination", disponible en [www.world-tourism.org/facts/menu.html](http://www.world-tourism.org/facts/menu.html) (consulta 27/01/2006).

Actualmente los diez principales destinos reciben 51.57% del total de los ingresos por turismo internacional; en 1990 estos mismos países recibían 55.17%. Algunos países como España, China, Turquía o Australia, han logrado incrementar sus ingresos respecto del total mundial en los últimos 14 años. Por el contrario, nuestro país pasó de 2.02% en 1990 a 1.73% en el 2004. En el Cuadro 5 se observa que 2002 fue el año en que nuestro país logró el mayor porcentaje respecto del total mundial en los años observados. El caso de China resulta de interés al pasar de 0.81% en 1990 a 4.13% en 2004, así como el de Turquía, que se elevó de 1.18 a 2.55% en el mismo periodo.

### Saldo en la balanza turística

El saldo en la balanza turística ha aumentado en los últimos tres años, registrando en el 2004 3 794 millones de dólares, la cifra más alta observada en los últimos 11 años.<sup>9</sup> Cabe mencionar que el saldo de la balanza turística contribuye en las cuentas nacionales de forma

<sup>9</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y evaluación de las políticas públicas y gestión gubernamental", en *Turismo* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

importante, ya que ayuda a equilibrar el saldo de la balanza comercial. La Gráfica 2 muestra los ingresos que recibe nuestro país por los visitantes internacionales, lo que gastan en el extranjero los mexicanos que visitan otros destinos y el saldo de la balanza turística. Se observa que en 1993 y 1994 existía una fuerte exportación de divisas realizada por la cantidad de turistas que viajaba al exterior; una fuerte reducción durante los años de 1995 a 1997, como consecuencia de la crisis de diciembre de 1994 y, finalmente, un paulatino ascenso en el gasto del turismo mexicano que viaja al exterior a partir de 1998.

### Gasto promedio del turismo

El gasto promedio del turismo internacional que ingresó a nuestro país en 2005 se ubicó en 424 dólares por viaje.<sup>10</sup> Esta cifra es mayor a la registrada durante el 2004, cuando se ubicó en 406.6 dólares, y superior a la de 2003 cuando registró 388.5 dólares. En la Gráfica 3 se aprecia que el gasto medio ha venido incrementándose en los

<sup>10</sup> Datos preliminares a noviembre de 2005, Sector, «Resultados acumulados de la actividad turística, enero-noviembre de 2005», disponible en <http://datatur.sectur.gob.mx/jsp/index.jsp> (consulta 26 de enero de 2006).

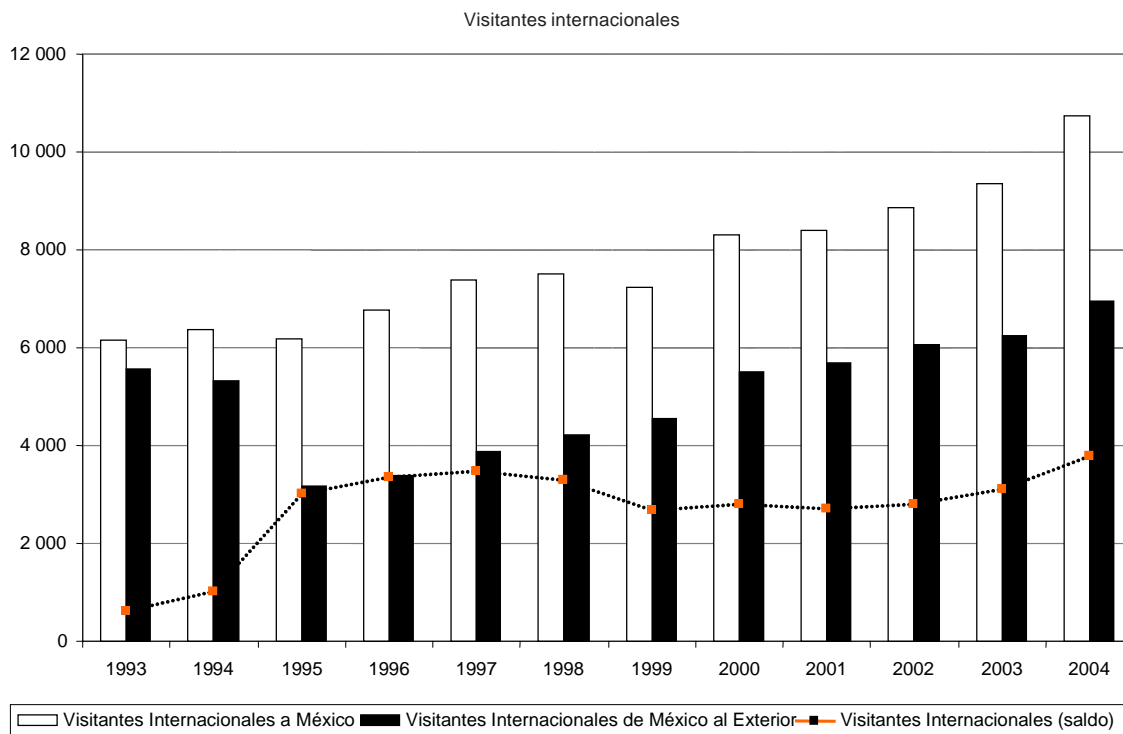
**Cuadro 5**  
**Ingresos por turismo internacional (millones de dólares).**  
**Participación en el total mundial**

	1990	1995	2000	2002	2003	2004*
Total mundial	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
1 Estados Unidos	15.74%	15.41%	17.20%	13.83%	12.28%	11.96%
2 España	6.77%	6.14%	6.25%	6.59%	7.56%	7.27%
3 Francia	7.39%	6.71%	6.42%	6.71%	6.98%	6.56%
4 Italia	6.03%	6.99%	5.74%	5.54%	5.96%	5.73%
5 Alemania	5.22%	4.38%	3.90%	4.00%	4.41%	4.44%
6 Reino Unido	5.63%	4.98%	4.56%	4.23%	4.32%	4.38%
7 China	0.81%	2.12%	3.39%	4.23%	3.32%	4.13%
8 Turquía	1.18%	1.21%	1.59%	2.47%	2.52%	2.55%
9 Austria	4.91%	3.14%	2.07%	2.33%	2.66%	2.47%
10 Australia	1.50%	1.91%	1.77%	1.78%	1.97%	2.08%
14 México	2.02%	1.50%	1.73%	1.84%	1.79%	1.73%

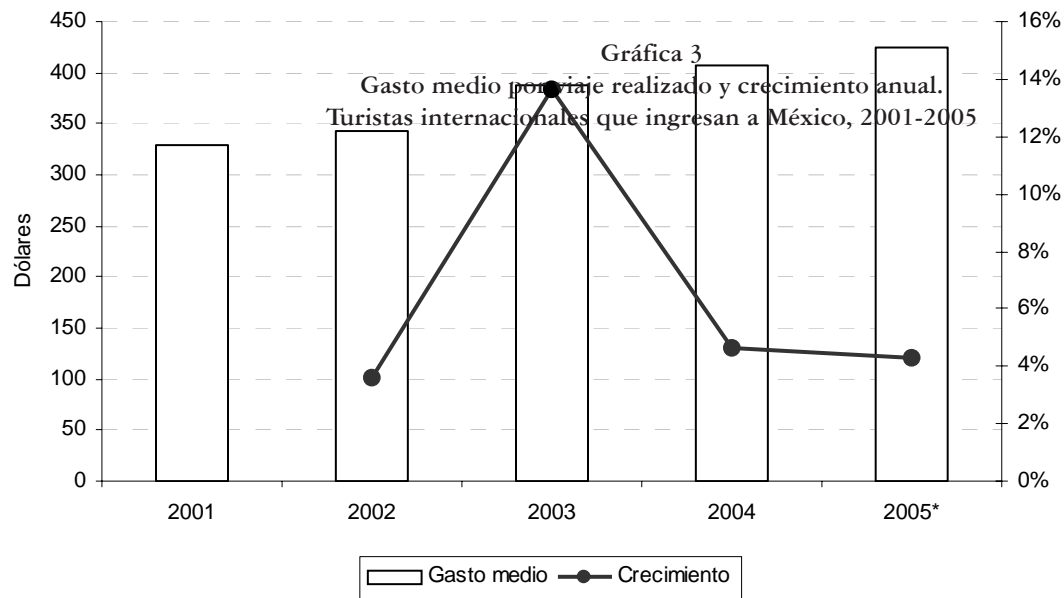
\* Cifras preliminares reunidas en noviembre de 2005.

Fuente: World Tourism Organization (WTO), "International Tourist Receipts by Country of Destination", disponible en [www.world-tourism.org/facts/menu.html](http://www.world-tourism.org/facts/menu.html) (consulta 27/01/2006).

Gráfica 2  
Balanza turística de 1993 a 2004



Fuente: Tomado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y evaluación de las políticas públicas y gestión gubernamental", *Turismo* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)



\* Cifras preliminares a noviembre de 2005.

El gasto medio está graficado en el eje principal y el crecimiento anual en el eje secundario.

Fuente: Secretaría de Turismo, "Resultados acumulados de la actividad turística, enero-noviembre de 2005" disponible en <http://datatur.sertur.gob.mx/jsp/index.jsp> (consulta 26 de enero de 2006).

últimos años en aproximadamente 4%, salvo en el año 2003 cuando el incremento fue de 13.6%.

### El PIB turístico

A precios corrientes, el PIB turístico se ha elevado significativamente durante los últimos años al pasar de 419 206 millones de pesos en el año 2000 a 532 929 millones en 2004, es decir, un incremento de 27%; sin embargo, presenta un crecimiento menor al registrado durante el periodo 1995-2000, que fue de 197%. Este comportamiento se observa mejor si las cifras se comparan a precios constantes (año base 1993), ya que para el periodo 2000-2004 el crecimiento fue de sólo 0.04% y el registrado durante 1995-2000 alcanzó 16.26%.<sup>11</sup>

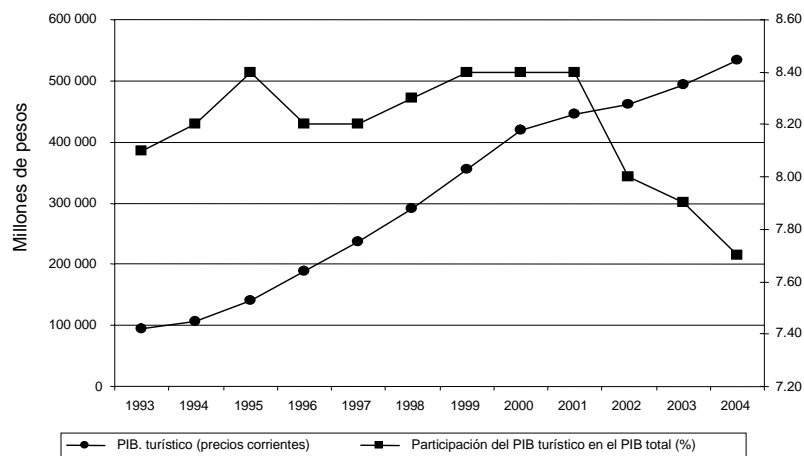
En la Gráfica 4 se observa el comportamiento del PIB turístico (a precios corrientes) desde 1993 y su relación con el PIB nacional. Podemos apreciar una disminución de esta relación en los últimos años, ya que en el 2000, el PIB turístico representaba 8.4% respecto del PIB total, y para el 2004 representó 7.7%.

Al hacer una comparación de los resultados obtenidos por el sector turismo contra las metas establecidas en el programa sectorial 2001-2006, encontramos que aunque de manera general el turismo presenta resultados positivos y acordes con el comportamiento de la actividad turística a escala mundial, éstos no son del todo satisfactorios. En su mayoría se observan distantes de las metas para el final del sexenio y, en conjunto, lejanas de los números establecidos para el 2025.

Con el fin de lograr la meta 2006 en el número de llegadas de turistas internacionales, se requería de un crecimiento anual sostenido de 1.83%, y los resultados al 2004 presentan un crecimiento negativo del 0.03%; el gasto promedio del turismo receptivo requería de un crecimiento anual de 1.69%, y los resultados en el periodo analizado reportan un crecimiento negativo de 6.48%; la participación del PIB turístico en el PIB nacional requería de un crecimiento de 0.19%, y los resultados arrojan un crecimiento negativo de 3.37%.

Por otro lado, cabe señalar que nuestro país sigue ubicado en el octavo lugar de las poten-

Gráfica 4  
PIB turístico



Fuente: Tomado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y evaluación de las políticas públicas y gestión gubernamental", *Turismo* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>11</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y evaluación", *op. cit.*

cias turísticas en cuanto al número de llegadas de turistas internacionales, aunque se observa que algunos países como Alemania, Canadá o Turquía vienen creciendo a un ritmo acelerado y en algunos años podrían desplazar a México.

En cuanto al ingreso de divisas por visitantes internacionales, la cifra registrada en 2004 ya rebasó la meta esperada para el 2006, al cre-

cer 7.41% anual en promedio. Sin embargo, esta cifra ubica a nuestro país en el lugar 14 de la lista mundial, observándose lejana la posibilidad de ocupar el lugar 11, meta establecida para finales del 2006. El Cuadro 6 resume los resultados obtenidos y las metas establecidas de los indicadores estratégicos seleccionados en este análisis.

**Cuadro 6**  
**Actividad turística**  
**Resultados y metas de indicadores estratégicos seleccionados**

	2000	Resultados al 2004	Metas para el 2006	Tasa de crecimiento anual 2000-2006	Tasa de crecimiento anual 2000-2004
Llegada de turistas internacionales (miles)	20 643	20 618	23 018	1.83%	-0.03%
Ingreso por visitantes internacionales (millones de dólares)	8 295	10 753	10 342	3.74%	7.41%
Ubicación de México a nivel mundial en llegada de turistas internacionales	8	8	8		
Ubicación de México a nivel mundial, en ingreso por visitantes internacionales	12	14	11		
Gasto promedio del turismo receptivo (dólares)	549	406.6	607	1.69%	-6.48%
Participación del PIB turístico en el PIB nacional (porcentaje)	8.9	7.7	9	0.19%	-3.37%

Fuente: Tomado de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Seguimiento y evaluación de las políticas públicas y gestión gubernamental", en *Turismo* [Actualización: 15 de marzo de 2006], en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

## Comentarios finales

Aunque la actividad turística ha crecido y con ello contribuido al desarrollo de algunas regiones del país, al comparar la ubicación de México respecto de otros países con atracción turística y los resultados al 2004 contra las metas establecidas por el gobierno federal a mediano plazo, el panorama no es del todo satisfactorio. No obstante que la actividad turística representa uno de los mayores ingresos de divisas en el país, algunas de las metas establecidas se consideran lejanas de alcanzar, y distantes también

se aprecian las metas propuestas para que en el 2025 México haya consolidado su potencial turístico.

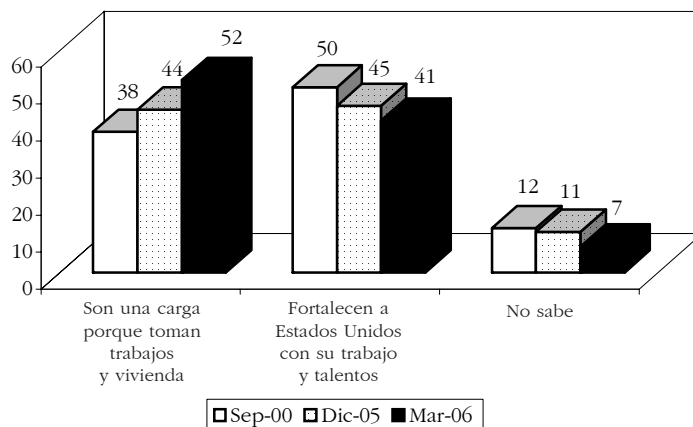
Este documento sólo analiza algunos indicadores que muestran el comportamiento del turismo internacional, quedando pendiente una exploración de la actividad del turismo interno, así como de las causas que han impedido que el turismo en el país presente mejores resultados.



# Estados Unidos: opiniones negativas sobre la inmigración ilegal y positivas hacia los latinos

**D**e acuerdo con el Centro Hispánico Pew, entre septiembre de 2000 y marzo de 2006 el porcentaje de opiniones negativas de los estadounidenses respecto de la inmigración a ese país aumentó en más de 10 puntos.<sup>1</sup> En primer lugar, el porcentaje que consideró que los inmigrantes “son una carga porque toman trabajos y vivienda” se incrementó de 38 a 52 durante este periodo; en segundo, el porcentaje que dijo que los inmigrantes de otras naciones “amenazan las costumbres y los valores estadounidenses tradicionales” se elevó de 40 a 48 (véanse gráficas 1 y 2).

Gráfica 1  
Los inmigrantes hoy...



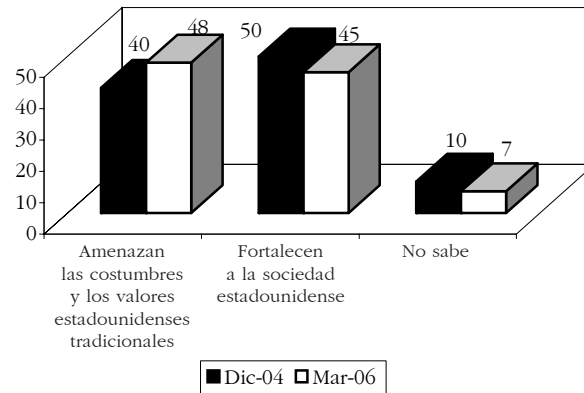
Fuente: Tomado de Centro Hispánico Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006, p. 4.

<sup>1</sup> Centro Hispánico Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006, pp. 4 y 6. Encuesta nacional, levantada entre el 8 de febrero y el 7 de marzo de 2006, entre 2 000 personas. No se señala nivel de confianza ni margen de error.

Sin embargo, las opiniones positivas sobre las características personales de los inmigrantes latinos también se han incrementado. De acuerdo con el mismo estudio del Centro Hispánico Pew, 8 de cada 10 estadounidenses creen que los inmigrantes latinoamericanos trabajan muy duro, mientras que en abril de 1997 sólo 6 de cada 10 se expresaban en el mismo sentido (Gráfica 3).

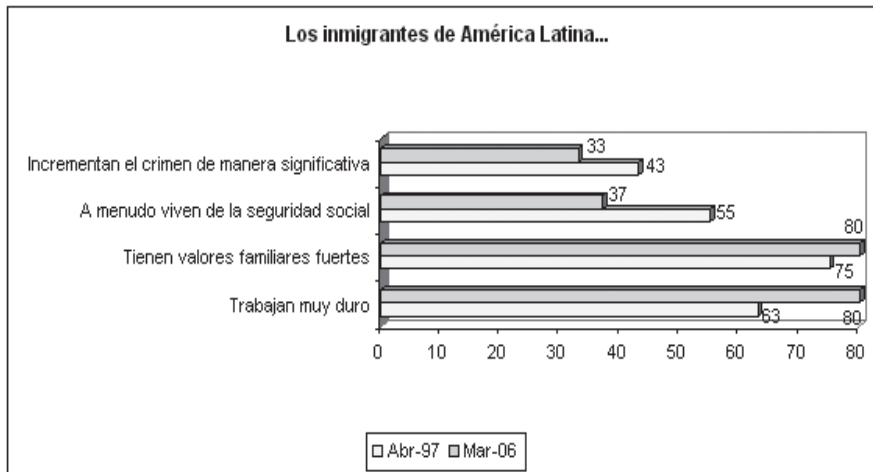
En marzo de 2006, la población estadounidense se mostró dividida sobre lo que debía hacer el gobierno de su país con los inmigrantes: 5 de cada 10 consideraron que éstos debían regresar a sus lugares de origen y 4 de cada 10 que debería permitírseles la estancia en Estados Unidos (véase Cuadro 1).

**Gráfica 2**  
Los crecientes números de recién llegados de otros países...



Fuente: Tomado de Centro Hispánico Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006, p. 4.

**Gráfica 3**  
Los inmigrantes de América Latina...



Fuente: Tomado de Centro Hispánico Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006, p. 6.

Cincuenta por ciento de los estadounidenses aseguran que la mejor forma para reducir la inmigración ilegal de mexicanos es sancionar a quienes los emplean (49%); otros apuntan el incremento en las revisiones de la patrulla fronteriza (33%) y un porcentaje menor señala la construcción de un muro entre ambos países (9%).

La principal preocupación de los estadounidenses en materia de inmigración es que ésta tiene un efecto negativo en las fuentes de trabajo, que incrementa el peligro del terrorismo y que amenaza la forma de vida de Estados Unidos. Además, consideran que la inmigración ilegal genera delincuencia y crimen.

**Cuadro 1**  
Los inmigrantes ilegales deberían ser...

	Porcentaje
Obligados a regresar a sus lugares de origen	53
• No deben tener opción a trabajo temporal	27
• Debe permitirse programa de trabajo temporal	25
Permitidos a quedarse	40
• Con un programa de trabajo temporal	7
• Con posibilidad de estancia permanente	32
No sabe	7

Fuente: Tomado de Centro Hispánico Pew, *America's Immigration Quandary*, Washington, D.C., 4 de abril de 2006, p. 13.

María de los Ángeles Mascott Sánchez

# El voto en el extranjero: desconocimiento, falta de información y poco interés

Un estudio sobre los mexicanos residentes en Estados Unidos indica que carecen de información acerca de su derecho a votar desde el extranjero, y que la mayoría incluso desconoce que este año se celebrarán elecciones presidenciales en México. En suma, señala el estudio, “los estrictos requisitos, la insuficiente información acerca de los procedimientos de registro y la falta de interés han dificultado el primer esfuerzo de llevar a cabo el voto desde el extranjero”.<sup>1</sup>

La encuesta señala que 78 por ciento de los mexicanos residentes en Estados Unidos saben que tienen derecho a votar desde ese país y que 3 de cada 10 tienen credencial para votar. Ello significa que cerca de tres millones de mexicanos residentes en Estados Unidos hubieran podido emitir su voto, en tanto que el Instituto Federal Electoral sólo registró a 56 749, esto es, 0.5 por ciento de los votantes potenciales.

De acuerdo con el Centro Hispánico Pew, 55 por ciento de los mexicanos residentes en Estados Unidos desconoce que en 2006 habrá elecciones presidenciales en México y sólo 1 de cada 10 sabe cuáles son los procedimientos y requisitos necesarios para registrarse como votantes desde el extranjero.

El estudio del Centro Hispánico Pew señala que, entrevistados sobre las razones por las que no se registraron, cerca de 7 de cada 10 mexicanos respondieron que carecían de los documentos necesarios para hacerlo; 6 de cada 10 que no sabían lo suficiente acerca de la política mexicana como para votar; 5 de cada 10 que no habían recibido suficiente información sobre el proceso de registro y 4 de cada 10 que éste era demasiado complicado. Tres de cada 10 argumentaron que las elecciones en México no eran importantes para ellos y que tenían mala opinión de las instituciones mexicanas.

---

<sup>1</sup> Roberto Suro y Gabriel Escobar, “Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections”, Centro Hispánico Pew, Washington, D.C., 22 de febrero de 2006. Encuesta nacional telefónica a 987 personas entre el 16 de enero y el 6 de febrero de 2006. Margen de error: +4.3 por ciento.

Cuadro 1

	<i>De acuerdo</i>	<i>En desacuerdo</i>		
Pienso que no estoy suficientemente informado sobre la política mexicana como para votar	61	33	6	
Nunca recibí suficiente información para saber cómo registrarme	55	40	4	
Estoy haciendo mi vida en Estados Unidos y las elecciones en México ya no son importantes para mí	28	68	4	
Registrarse fue demasiado difícil y complicado	46	39	14	
No tenía los documentos necesarios, como la credencial para votar	67	29	3	
	<i>Buena</i>	<i>Regular</i>	<i>Mala</i>	<i>No sabe</i>
Opinión sobre el funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas	13	42	32	13

Fuente: Roberto Suro y Gabriel Escobar, "Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections", Centro Hispánico Pew, Washington, D.C., 22 de febrero de 2006, pp. 10-11 y 15.

María de los Ángeles Mascott Sánchez

## Legislando la agenda social

Con el propósito de abrir un espacio más al diálogo entre los diputados y la sociedad que contribuya a optimizar el trabajo legislativo en los temas sociales, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), llevó a cabo el ciclo *Legislando la Agenda Social*, a cuya organización y convocatoria se sumaron la mayor parte de las comisiones involucradas.

La reflexión sobre el desempeño legislativo a través del intercambio de ideas y propuestas entre los diputados y representantes de los sectores académico, social y gubernamental, inició el 28 de febrero con el foro *La ciencia y la tecnología como ejes de la competitividad de México* y concluyó el 27 de abril con el foro *La migración en México: ¿un problema sin solución?*

El ciclo comprendió la realización de 17 foros, en cada uno de los cuales los investigadores del CESOP presentaron un diagnóstico del tema central, cuyos aspectos más relevantes para la agenda legislativa fueron abordados por especialistas, actores involucrados y diputados.

El ciclo *Legislando la Agenda Social* se traducirá en la publicación de una colección de libros que, bajo el mismo título, agrupará temáticamente las ponencias de los expositores participantes, hecho que permitirá disponer de un análisis actualizado y especializado en relación con los temas sociales, así como del trabajo realizado al respecto por los diputados de la LIX Legislatura. Esta colección contribuirá también a enriquecer el conocimiento y la agenda de los diputados que integrarán las comisiones de la LX Legislatura.

En este número de *Socioscopio* incluimos una breve reseña con las propuestas y conclusiones más relevantes de los foros.

## La ciencia y la tecnología como ejes de la competitividad de México (28 de febrero)

El foro se estructuró en tres mesas de trabajo, en las que se abordaron los temas vinculación, presencia y divulgación de la ciencia y la tecnología en la sociedad; la ciencia y la tecnología y su vinculación con el sector productivo; y políticas de ciencia y tecnología para la competitividad.

En la primera mesa, en la que participaron Octavio Paredes López (Academia Mexicana de Ciencias); Francisco Barona Gómez (Instituto de Biotecnología-Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM]); Sergio Ampudia Mello (Confederación de Cámaras Industriales, Concamin); Julieta Fierro Gossman (Instituto de Astronomía-UNAM); y René Drucker Colín (coordinador de Investigación Científica de la UNAM), se destacó que la ciencia y la tecnología son factores necesarios para el desarrollo de las naciones, por lo que México requiere de una mayor inversión en este rubro y estimular la investigación y la educación científica.

Impulsar un desarrollo integral basado en el conocimiento donde exista una vinculación entre el Estado, la iniciativa privada y el conocimiento científico, constituyó la idea más relevante de la mesa dos, en la que se contó con la presencia de José Luis Zayas Fernández (Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología); Claudia González Brambila (Instituto Tecnológico Autónomo de México [ITAM]); Leonardo Ríos Guerrero (Asociación Mexicana de Directivos de Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico); David Romo Murillo (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) y Xavier Soberón Mainero (Instituto de Biotecnología-UNAM).

Carlos Bazdresch Parada (CIDE); Rosalinda Contreras Theurel (Instituto Politécnico Nacional, IPN); Miguel Chávez Lomelí (Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología); y Miguel Rubio Godoy (Instituto de Ecología A.C., Inecol), coincidieron ampliamente en la necesidad de que los empresarios y el gobierno inviertan en innovación tecnológica para promover la competitividad del País.

## Pensar en los jóvenes: propuestas para hoy, ideas para el futuro (1 de marzo)

“Políticas públicas sobre juventud” y “Juventud y sociedad”, fueron las mesas de trabajo de este foro.

Emma Navarrete López (El Colegio Mexiquense), Miguel Ángel Serrano Perea (Instituto Mexicano de la Juventud), el diputado José Francisco Landero Gutiérrez (Comisión de Juventud y Deporte), María Juana Vera García (Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol) y Patricia Legarreta Haynes (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP) indicaron la importancia de diseñar políticas para los jóvenes y evitar así su exclusión social. Al respecto, comentaron que existe una escasa vinculación en las políticas y acciones de los tres órdenes de gobierno, por lo que es necesario realizar adecuaciones legislativas para hacer más funcional la tarea de las instancias responsables del tema de la juventud en México.

Promover la adhesión a los contenidos de los documentos de orden internacional en los que se hace explícito el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los jóvenes fue una de las conclusiones de la mesa dos, integrada por Araceli Olivares Garduño (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF, por sus siglas en inglés]), María Martha Mier y Terán Rocha (Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM), Héctor Morales Gil de la Torre (Iniciativas para la Identidad y la Inclusión) y Jesús Rivera Alaniz (Alianza Mundial de la Juventud).

## Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes (1 de marzo)

Cecilia Judith Mora y Jaime Cárdenas García (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM); Víctor Alarcón Olguín y Ricardo Espinoza (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, UAM-I); Luisa Béjar (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM); y los diputados Iván García Solís y Víctor Hugo Islas Hernández (Comisión

de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias), fueron los expositores de este foro.

El diputado García Solís, presidente de la Comisión mencionada, al referirse a la elaboración de un nuevo reglamento para la Cámara baja, destacó los aspectos en los cuales coinciden los distintos grupos parlamentarios. Estos son: profesionalización de los legisladores, ampliación de los periodos de sesiones, incompatibilidad de algunas funciones del legislador con otras actividades profesionales, fortalecimiento de las comisiones y la disciplina en la asistencia al pleno y a las comisiones.

Por su parte, los académicos especialistas en el estudio del Poder Legislativo mexicano, señalaron la importancia de que se reglamente para lograr mayor regulación de los grupos parlamentarios y un servicio de apoyo técnico autónomo; establecer mecanismos internos de evaluación legislativa, actualizar los formatos de las comparecencias y del informe presidencial; desarrollar la cooperación bicameral y la fiscalización del presupuesto con miras a la profesionalización del trabajo parlamentario.

### **La seguridad social en México a una década de la reforma de pensiones (14 de marzo)**

Este foro fue estructurado en dos mesas de trabajo: “Evaluación de la reforma de la Ley del Seguro Social” y “La agenda pendiente de la seguridad social en México”.

En la primera mesa, en la cual se contó con la participación de David Madero Suárez (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Consar), Verónica Zetter de Anda (Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS), Gabriel Martínez González (Conferencia Interamericana de Seguridad Social) y Berenice Ramírez López (Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM), se argumentó que es necesario reformar el sistema de la seguridad social, ya que muchos trabajadores como los comisionistas, las trabajadoras domésticas, los trabajadores a destajo y los comerciantes en pequeño, no cuentan con esta cobertura.

Un sistema de pensiones con cobertura universal, con ahorro para el retiro para las personas que no dependen de un patrón y la urgencia de un seguro de desempleo, fueron las ideas principales que se discutieron en la mesa dos, en la que los expositores fueron Tapen Sinha (ITAM), Antonio Guzmán Nacoud (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE), Rogelio Gómez Hermosillo (Sedesol), John Scott Andretta y Alejandro Villagómez Amescua (CIDE) y el diputado Agustín Miguel Alonso Raya (Comisión de Seguridad Social).

### **Desarrollo Social: balance y desafíos de las políticas gubernamentales (15 de marzo)**

Desarrollo social, pobreza y marginación, crecimiento económico y pobreza y reforma a la Ley General de Desarrollo Social, fueron los temas en torno a los cuales se discutió en el foro.

La discusión pública, previa a los comicios, de los programas de política social y la necesidad de programas que garanticen no sólo el combate a la pobreza sino una salida duradera a ella, fueron los aspectos más relevantes expuestos por Rodolfo de la Torre (Universidad Iberoamericana, UIA), Francisco Sales (CIDE); Mónica Tapia Álvarez (Asociación Alternativas y Capacidades) y el diputado Julio Boltvinik (Comisión de Desarrollo Social), integrantes de la primera mesa de trabajo.

En la segunda mesa, en la cual expusieron Hernando Zuleta González (ITAM), Gustavo Merino (Sedesol) y Rocío Mejía Flores (Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México), se apuntó que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza, por lo que se requiere de medidas deliberadas que aseguren que el crecimiento reduzca la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, en la tercera mesa, en la que estuvieron la senadora Luisa María Calderón Hinojosa, el diputado Gelacio Montiel Fuentes y Rafael Domínguez Morfín (Transparencia y Combate a la Corrupción de la Sedesol), los

expositores se refirieron a que debe existir un mejor control de los recursos públicos y una mayor participación de los municipios en la distribución de los recursos del ramo 33.

### **Fomento cooperativo: alternativas para una economía solidaria (16 de marzo)**

En este foro los participantes coincidieron en que la problemática de este sector se condensa en tres temas: *a)* el crecimiento desordenado que vivieron las instituciones crediticias del sector social, alrededor del año 2000, que originó grandes fraudes y el desprestigio del crédito popular y del cooperativismo; *b)* la insuficiencia de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para atender a las familias y los sectores que tradicionalmente no pueden acceder al mercado financiero; y *c)* la incapacidad que aún subsiste en el sistema financiero mexicano para atender la demanda de ahorro y crédito en condiciones competitivas y con mayor seguridad jurídica.

Los especialistas en el tema insistieron en que es necesario facilitar la creación de empresas sociales, estratificar su atención y permitir un acceso fácil a financiamientos y subsidios multianuales. Además, también se pronunciaron a favor de alentar el desarrollo del cooperativismo sostenible a través de talleres de fomento, impulsar mecanismos para que los actores involucrados en las sociedades cooperativas participen en el diseño de las políticas públicas del sector; impulsar reformas al marco legal para garantizar la seguridad en el ahorro de este sector; ampliar la aplicación de la estrategia denominada presupuesto participativo; y, entre otras, crear un fondo de desarrollo cooperativo y otorgar beneficios fiscales a este sector.

Los participantes en este foro fueron Francisco Javier Saucedo Pérez (diputado presidente de la Comisión de Fomento Cooperativo); Carola Conde Bonfil (El Colegio Mexiquense); Gregorio Viramontes Pérez (Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad); Rafael Martínez Ponce (Alianza Cooperativista Nacional); Dieter Hubental (Confederación Alemana

de Cooperativas); Aarón Silva Nava (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros); Arturo Sánchez Robles (Confederación Nacional Cooperativa de Actividades Diversas); Bernardo González Rodarte (Centro de Estudios sobre la Ciudad-UNAM); Julio César López Marín (Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular); Armando Rendón Corona (UAM-Iztapalapa); Rosa Elena Acosta Jenkins (Confederación Nacional Cooperativa Pesquera); y Mario Mendoza Arellano (CESOP).

### **La educación en México: articular políticas para revertir la desigualdad (16 de marzo)**

Uno de los temas más abordados fue la relación entre la educación y la desigualdad. Por lo que se refiere a la educación secundaria, se destacó que en ésta subsiste una deserción de 17 por ciento, lo que reduce las opciones de desarrollo de estos jóvenes; en tanto, a nivel superior, se espera un crecimiento constante de la demanda en los próximos años, lo que marca varios retos para su adecuada atención.

Entre otras cosas, los expositores se pronunciaron a favor de poner en marcha políticas de largo plazo, que combatan la desigualdad e inequidad regionales; mejorar la calidad de la educación secundaria a través de transformaciones curriculares; crear un grupo que coordine las instituciones de educación superior con las de media y básica; y, entre otras cosas, favorecer la libertad de los estados para decidir en materia de educación.

Axel Didriksson Takayangui (Centro de Estudios sobre la Universidad-UNAM); Rafael Quiroz Estrada (Centro de Investigación y Estudios Avanzados, Cinvestav-IPN); Lorenza Villa Lever (Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM); Romualdo López Zárate y Carlos Ornelas Navarro (UAM-Iztapalapa); Sylvia Schmelkes del Valle (Secretaría de Educación Pública, SEP); Teresa Bracho González (CIDE); María Trigueros Gaisman (ITAM); y Alejandro Navarro Arredondo (CESOP), fueron los participantes en el foro sobre educación.



## **Prospectiva de un nuevo marco jurídico ante los desafíos del desarrollo metropolitano en México (28 de marzo)**

Los especialistas en desarrollo metropolitano se refirieron de manera central a la necesidad de impulsar una planeación de largo plazo y a estrechar los mecanismos de coordinación entre las autoridades. Así, advirtieron que no existe una política pública que coordine y reconozca la especialización de las diferentes regiones, lo cual ha ocasionado que el crecimiento de las metrópolis responda a efectos coyunturales y de mercado. Además, afirmaron que hay un desequilibrio entre el crecimiento de la población, que ocurre de manera expansiva, y el aumento de los empleos, que lo hacen de manera centralizada. Otro tema abordado fue la inexistencia de órganos de gobierno con capacidad de gestión ejecutiva en el ámbito metropolitano.

Algunas de las propuestas expresadas en las mesas de trabajo fueron la necesidad de crear un Código Urbano Unificado que establezca mecanismos de concurrencia de los tres órdenes de gobierno; integrar los reglamentos en la materia y sus procedimientos, así como establecer ventanillas únicas; crear una agencia técnica que genere políticas transversales y de largo plazo; establecer la obligatoriedad para que municipios, estados y federación cuenten con programas de reordenamiento urbano; establecer sistemas de transporte integrales, profesionales y con interacciones modales; y, entre otras, regular los fondos metropolitanos y crear el parlamento metropolitano.

En este foro participaron Fernando Fernández García (diputado presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano); Gustavo Garza Villareal (El Colegio de México, Colmex); Jaime Sobrino Figueroa (Colmex); Francisco Sales Heredia (CIDE); Elizabeth Anaya Lazurtegui (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Semarnat); Fernando Padres (Asociación Mexicana de Urbanistas); Alfonso Iracheta Cenecorta (Metrópolis 2005, A.C.); Manuel Suárez Lastra (Instituto de Geografía-UNAM); Ángel Molinero Molinero (Urbanismo y Sistemas

de Transporte); Juan Felipe Ordóñez Cervantes (Instituto de Arquitectura y Urbanismo), Angélica Lozano Cuevas y Juan Pablo Ántum (Instituto de Ingeniería-UNAM; y Salvador Moreno Pérez (CESOP).

## **Sistemas de transporte y vialidad en México: problemas y sustentabilidad (28 de marzo)**

Los expositores coincidieron en que no hay una política de planeación integral que considere todas las variables del transporte. Entre otras cosas, destacaron la inseguridad con que laboran los trabajadores del sector; las contribuciones del transporte al problema de la contaminación y la centralización que se observa en la mayoría de los servicios de transporte público.

Frente a este panorama, los participantes destacaron la necesidad de involucrar a las instituciones académicas y de investigación en el diagnóstico del transporte; expandir el servicio del metro; frenar la tendencia de migración hacia la zona centro del país; integrar programas de transporte con la aportación de los concesionarios que favorezca la calidad del servicio; desarrollar estudios que incluyan las variables origen-destino, vinculadas al desarrollo social y local; y, entre otras, establecer mecanismos que alienten el uso del transporte público y desalienten el privado.

Javier Reyes Serrano (Instituto de Transporte del Estado de México); Leonardo Armando Gómez Vargas (Asociación Nacional del Transporte Privado); Víctor Hugo Páramo Figueroa (Secretaría de Medio Ambiente del D.F.); Víctor Manuel Islas Rivera (Instituto Mexicano del Transporte); Mario Joaquín Zepeda Martínez (Secretaría de Transporte y Vialidad del D.F.); Rita Bustamante Alcántara (Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León); María Eugenia Negrete Salas (Colmex); Claudia Sheinbaum Pardo (Secretaría del Medio Ambiente del D.F.); y Jesús González Rodríguez (CESOP), fueron quines expusieron ideas y propuestas acerca de la educación.

## **La vivienda en México: construyendo análisis y propuestas (29 de marzo)**

En las mesas de trabajo los ponentes coincidieron en que la política de vivienda en México no está articulada con la política de desarrollo urbano. Esto, entre otras causas, ha generado un crecimiento anárquico, con ciudades fragmentadas de creciente segregación social y con viviendas reducidas y sin equipamiento. También se señaló que actualmente se ha otorgado un papel protagónico al sector privado, beneficiando principalmente a los promotores inmobiliarios, al mismo tiempo que existen dificultades para la adquisición de vivienda.

Entre otras cosas, los expositores propusieron incrementar el apoyo del gobierno al crecimiento de la oferta; implantar mecanismos sustentables para los sectores de población de menores ingresos; flexibilizar los mecanismos de financiamiento y crédito; mantener la rentabilidad y eficiencia del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores sin detrimento de su sentido social; poner en marcha planes reguladores para cada uno de los centros urbanos, considerando a la población en la planificación del desarrollo, procurar un sistema de abasto bajo la dirección y coordinación de las organizaciones populares y preservar el equilibrio con el medio ambiente.

Quienes presentaron ponencias en las mesas de trabajo fueron David Hernández Pérez (diputado integrante de la Comisión de Vivienda); René Coulomb Bosc (UAM-Azcapotzalco); Víctor Pérez Orozco (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Infonavit); Martha Schteingart (Colmex); Beatriz García (Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM); David Cervantes Peredo (Instituto de Vivienda del Distrito Federal); Juan Manuel Fernández García (Coordinación Nacional de Organismos Estatales de Vivienda); María Teresa Esquivel (UAM-Azcapotzalco); Chertorivsky Woldenberg (Grupo Módulo); Priscilla Connoly (UAM-Azcapotzalco); Miguel David Hernández Contreras (Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda); Claudia Puebla Cadena (Universidad

de la Ciudad de México); Esther Maya Pérez (Facultad de Arquitectura-UNAM); Gabriela Ponce Sernicharo (Colmex); René Flores Arenales (Centro de Vivienda y Estudios Urbanos A.C.); Susana Medina Ciriaco (El Colegio Mexiquense); Alejandro Meave Gallegos (Movimiento Urbano Popular); y Salvador Moreno Pérez (CESOP).

## **Avances y tareas pendientes para fortalecer el federalismo en México (30 de marzo)**

Los especialistas invitados se refirieron a las etapas del federalismo en México y señalaron que la legitimidad que requiere la nueva democracia se construye cada vez más en los espacios locales. En cuanto a las políticas públicas, los expositores afirmaron que algunos aspectos son altamente centralizados, tales como la educación o el Programa Oportunidades, y en cambio existe una gran dispersión en temas como la infraestructura social, las empresas sociales y la prevención sanitaria. Por último, advirtieron sobre los riesgos de que en algunos casos la descentralización genere que el poder recaiga en fuerzas ilegales o no gubernamentales.

Algunas de la propuestas de mayor coincidencia fueron revisar las asignaciones a municipios considerados no marginados, debido a que en su interior existen grandes desigualdades; impulsar mecanismos que generen una mayor capacidad de decisión local; impulsar la capacidad de asociación de los municipios; impulsar la formación de recursos humanos en políticas públicas municipales, que eviten la discontinuidad; adoptar sistemas de indicadores que permitan evaluar el desempeño de los municipios; y, entre otras, reglamentar la autonomía municipal.

En este foro participaron Ramón Galindo Noriega (diputado presidente de la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo); Myriam Cardozo Blum (UAM-Xochimilco); Enrique Cabrero Mendoza (CIDE); Salvador Valencia Carmona (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM); Fausto Hernández Trillo (CIDE); María Eugenia González Alcocer (Sedesol); Octavio

Acosta Arévalo (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal); Carlos Rodríguez Wallenius (Centro de Estudios y Servicios Municipales “Heriberto Jara”); Carlos Gadsden Carrasco (Organización y Servicios Interdisciplinarios); Mario Maldonado Mercado (asesor del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática); y Alejandro Navarro Arredondo (CESOP).

### **Gobernabilidad democrática y seguridad nacional: los horizontes del buen gobierno en México** (4 de abril)

El foro se estructuró en tres mesas de trabajo: “El buen gobierno como condición de la legitimidad del Estado mexicano”, “Sociedad civil, movimientos sociales y gobernabilidad en México” y “Seguridad nacional, gobernabilidad y gobernanza en México”.

Se mencionaron criterios que influyen en la percepción de legitimidad del gobierno en la opinión pública, como el respeto a las leyes en la adquisición del poder, la evaluación del desempeño, el respeto de los derechos humanos, los procedimientos de representación y la aceptación de la pluralidad de consensos y disensos en la discusión política.

Se argumentó también la importancia de las organizaciones de la sociedad civil, ya que como esferas de interacción entre la sociedad y el Estado fortalecen la gobernabilidad. La sociedad civil debe participar en la fiscalización transparente y el control democrático del gobierno estableciendo mecanismos necesarios para la rendición de cuentas que establezca responsabilidades y sanciones para funcionarios y políticos corruptos.

Participaron Ángeles Mascott Sánchez (CESOP), Francisco Porrás (Instituto Mora), Efrén Arellano Trejo (CESOP), Nicolás Loza Otero (Flacso), Leonardo García Camarena (Centro de Estudios de Política Comparada), José Fabián Ruiz Valero (ITESM), Silvia Dutrénit (Instituto Mora), Eduardo Bohórquez (Transparencia Mexicana), Irma Eréndira Sandoval (UNAM), Jorge Chabat (CIDE),

José Luis Piñeyro Piñeyro (UAM-Azcapotzalco) y Horacio Aguilar Álvarez (IFAI).

### **Mecanismos para evaluar la participación ciudadana en México: propuestas y perspectivas** (5 de abril)

Las mesas de trabajo “Mecanismos para evaluar la participación ciudadana” y “Legislación y canales para la participación ciudadana: avances y retos” constituyeron el foro cuyo tema central fue la participación ciudadana.

En la primera mesa, en la cual participaron Manuel Canto Chac (Movimiento Ciudadano por la Democracia), Jorge Regalado Santillán (Universidad de Guadalajara), Armando Rendón Corona (UAM-Iztapalapa), Alejandro Navarro Arredondo (CESOP), Pilar Barrios (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia) y el diputado Jaime Miguel Moreno Garavilla (presidente de la Comisión de Participación Ciudadana), se señaló que la gente con mayor escolaridad e información es la que más participa; se destacó la importancia de diseñar políticas públicas que contemplen la participación de la ciudadanía.

Impulsar mecanismos de la democracia directa como plebiscito y referéndum, establecer mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes y otorgarle el poder al ciudadano para evaluar y retirarle la confianza a sus representantes, fueron las propuestas de la segunda mesa donde participaron Mónica Tapia Álvarez (Alternativas y Capacidades), Silvia Alonso Félix (Alianza Cívica), Alejandro Natal Martínez (El Colegio Mexiquense), Ana María Salazar Sánchez (Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia) y Gustavo Meixueiro Nájera (CESOP).

### **75 años de la Ley Federal del Trabajo en México. Desafíos y perspectivas** (5 de abril)

Este foro se organizó en tres mesas de trabajo: “El entorno laboral en México”, “México y los

retos de su legislación laboral” y “Legislación laboral en México, cambio político y cambio social”.

En la primera mesa se mencionó la necesidad de instancias autónomas del Ejecutivo para fijar los salarios, para el registro de organizaciones sindicales y de contratos colectivos de trabajo; que la Ley Federal del Trabajo es la responsable de los problemas laborales del país y que la contratación por honorarios limita la estabilidad laboral.

En la segunda mesa se destacó que la ley no está adecuada a la realidad laboral actual, que no es una ley promotora del empleo y que debe contemplar la figura de la contratación temporal y de los aprendices, cuidando que no se cometan abusos contra los trabajadores.

En la última mesa se propuso reinstalar una Sala Laboral en la Suprema Corte de Justicia, incluir la democracia sindical en la legislación laboral y crear un registro público nacional de sindicatos con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el evento participaron José Alfonso Bouzas Ortiz (UNAM), Néstor de Buen Lozano (UNAM), Arturo Alcalde Justiniano (Frente Auténtico del Trabajo), Juan Moisés Calleja García (IMSS), Fernando Salgado Delgado (Confederación de Trabajadores de México, CTM), Fernando Yllanes Martínez (Confederación de Cámaras Industriales, Concamin), Enrique de la Garza Toledo (UAM-Iztapalapa), Saúl Escobar Toledo (Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH) y Patricia Kurczyn Villalobos (UNAM).

### **Política indígena: del reconocimiento de la diferencia al fin de la desigualdad (25 de abril)**

En este foro se abordó la relación entre la legislación y los grupos indígenas del país, la representación política de los mismos y las reformas pendientes al marco legal en esta materia. Los ponentes coincidieron en que actualmente no existe una política integral de atención a este sector. Se centraron en analizar las formas de expresión y ejercicio de la cultura indígena y la

relación que ésta guarda con la preservación de los recursos, las formas de producción y el desarrollo social.

Entre las propuestas analizadas en el foro destacan la necesidad de revisar los Acuerdos de San Andrés, impulsar acciones para reconocer a los indígenas sus derechos territoriales, sobre los recursos naturales y genéticos; impulsar una reforma constitucional al artículo 115 constitucional, que pudieran contribuir a hacer posible el autogobierno indígena en el gobierno local, así como reformas legales que impulsen formas de organización y representación de la pluralidad étnica y cultural del país.

Los expositores fueron el diputado Javier Manzano Salazar (presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas); José del Val (Programa México: Nación Multicultural); Cirino Plácido Valerio (Policía Comunitaria de Guerrero); Francisco López Bárcenas (Centro de Estudios de Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria); José García Juárez (Unidad Indígena Totonaca Náhuatl); Araceli Burguete (Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS); Marcelo Tecolapa Tixteco (diputado Integrante de la Comisión de Asuntos Indígenas); José Ordóñez Cifuentes (Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM); Ricardo Garibay (The Nature Conservancy); Juan Gardea (Coordinación Estatal de la Tarahumara); Jesús González Schmal (diputado Integrante de la Comisión de Concordia y Pacificación); y Patricia Legarreta (CESOP).

### **Propuestas para remontar la exclusión y la discriminación social (25 de abril)**

En este foro se analizaron las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las personas con discapacidad, los niños y las personas de la tercera edad. Los ponentes señalaron que 2.3 por ciento de la población en México padece alguna discapacidad y que cada año se agregan 300 mil casos nuevos, sin que existan los servicios de rehabilitación necesarios. En cuanto a la niñez, entre otras cosas, se afirmó que la legisla-

ción mexicana ignora casi por completo al niño como víctima de delitos, lo que incrementa su vulnerabilidad. En cuanto a las personas de la tercera edad, se afirmó que comprende 8 por ciento de la población y que es el grupo con mayor crecimiento, lo que plantea serios retos para su adecuada atención.

Por lo que corresponde a las personas con discapacidad, en este foro se propuso mejorar los sistemas de información, ampliar las agencias de empleo y, entre otras cosas, reproducir los programas federales en estados y municipios. Para la atención de la niñez, destacaron las propuestas de reformar la Ley General de Educación para evitar la discriminación en todos los niveles y de reforma al Código Penal Federal para mejorar el combate a la explotación sexual infantil. Para los adultos mayores se propuso contar con un mejor diagnóstico y reforzar las acciones de prevención y atención de la salud.

Los expositores fueron Ernesto Rosas (Asociación Libre Acceso); Luis Guillermo Ibarra (Instituto Nacional de Rehabilitación-Secretaría de Salud); Margarita Griesbach (Defensoría de los Derechos de la Infancia); Dolores Aguilar (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF); Nelia Bojórquez (Organización Internacional del Trabajo-México); Katherine Mendoza (Instituto Nacional de Ciencias Penales); José Luis Gutiérrez (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación); Mauricio González (UNICEF); Cristina Gómez (Flacso); Pablo Enrique Yanes (Dirección General de Equidad y Desarrollo Social); Rosa Farres (Asociación Mexicana de Alzheimer y Enfermedades Similares); Javier Vázquez (Asociación contra la Discriminación Laboral por Edad y Género); y Abigail Becerra (CESOP).

### **La migración en México: ¿un problema sin solución? (26 de abril)**

Los trabajos presentados en este foro analizaron las características de México como un país de origen, destino y paso de migrantes. En par-

ticular se abordaron las diversas causas y consecuencias del flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, la estrecha dependencia económica que implica, así como las acciones y las tareas pendientes del gobierno mexicano. En este foro tuvo un lugar destacado la participación de dirigentes de organizaciones de mexicanos en Estados Unidos, quienes dieron cuenta de la situación y perspectivas de los millones de connacionales que radican en aquel país.

Como parte de las propuestas vertidas, se mencionó la necesidad de que el gobierno mexicano incremente los recursos destinados a los migrantes y que sus organizaciones tengan mayor injerencia en la definición de las políticas en la materia. También se demandó que México tenga una posición más comprometida para lograr un acuerdo migratorio con Estados Unidos y se reconoció que el documento “México ante el fenómeno migratorio”, es un primer paso para las definiciones de México en este rubro.

Este foro contó con la participación de Gerónimo Gutiérrez (Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE); Juvencio Rocha (Asociación de Mexicanos de Carolina del Norte); diputada Rosa María Avilés (secretaria de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios); Lolita Cabrera (Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención al Migrante); José Luis Gutiérrez (Oficina de Política para los Nuevos Americanos del Gobierno de Illinois); Ernesto Rodríguez (Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración); diputado Jaime Fernández (secretario de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios); Gustavo Mohar (Secretaría de Gobernación, Segob); Ignacio Irazuzta (ITESM); senador Adrián Alanís (presidente de la Comisión de Población y Desarrollo); Juan Salgado (Coalición de Illinois para Inmigrantes y Refugiados); Carlos González (Instituto de Mexicanos en el Exterior); Mónica Vereá (Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM); Gerardo Cárdenas (vocero del gobernador de Illinois); Félix Rodríguez (Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior); y Efrén Arellano (CESOP).

## Las cuentas nacionales y el trabajo doméstico no remunerado

JOSÉ DE JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

María Olga Loaiza Orozco, Gloria Inés Sánchez Vinasco y Guillermo Villegas Arenas, *Valoración económica del trabajo doméstico*, Universidad de Caldas, Colombia, 2004, 148 pp.

La premisa central del texto de María Olga Loaiza Orozco, Gloria Inés Sánchez Vinasco y Guillermo Villegas Arenas es la de aportar elementos que permitan hacer visible en el terreno de los agregados estadísticos nacionales el tema del trabajo doméstico no remunerado, y que se reconozca la importancia de la familia en los procesos económicos en su conjunto.

Los resultados que presentan los autores son considerados por ellos mismos como contundentes: demuestran que las familias aportan a la economía de las naciones un valor agregado que por su magnitud es igual a la suma del total de la producción de la industria manufacturera, el comercio y el agro.

El texto plantea como punto de partida el hecho de que los datos de las cuentas nacionales en la mayoría de los países sólo registran las actividades formales provenientes del mercado y por ello los agregados estadísticos nacionales en su conjunto reportan mediciones de la actividad económica que pueden considerarse incompletas puesto que no incluyen las actividades vinculadas al trabajo no remunerado.

Los autores sostienen que es necesario examinar y discutir sobre el papel de la familia en el sistema de producción con el objeto de establecer un concepto que defina las características económicas del trabajo derivado de la actividad doméstica no remunerada.

Así, el capítulo denominado “la familia como unidad económica”, desarrolla a partir de las perspectivas neoclásica y marxista, la función de la familia en las actividades productivas. Desde la primera teoría se presenta a la familia como una unidad de consumo y, en la segunda, se asume a la familia como agente de producción y reproducción de la fuerza de trabajo.

En el mismo apartado se desarrolla la idea de lo que puede considerarse una visión alternativa del papel económico de la familia y en la discusión se cuestiona el concepto convencional acerca de la producción y del trabajo, planteando la necesidad de incluir perspectivas de análisis que desarrollen de forma integrada la función económica del trabajo doméstico no remunerado.

Un planteamiento interesante sobre el tema de la producción y el trabajo desde el enfoque específico de la familia como agente económico, da pie a que se examine la idea de que en los núcleos familiares se efectúan actividades que llevan implícito el proceso completo de valor agregado, en la medida en que en tales actividades se trabaja y se produce y por ello éstas deben ser comparables con los que realiza cualquier empresa con fines de lucro, aunque con diferencias en las relaciones y en el modo de producción.

Enlazado directamente al tema anterior se va desarrollando la idea de que los grupos familiares generan con sus actividades no remuneradas una producción bruta de bienes y servicios, producción a la que, desde la perspectiva de los autores, debe de restársele el valor de la depreciación de los bienes utilizados en las tareas correspondientes, con el objeto de identificar el monto correspondiente al valor agregado. Sobre el valor agregado de las actividades referentes al trabajo doméstico no remunerado, se sostiene que en este concepto debe de incluirse el factor trabajo, los intereses y los beneficios obtenidos por tales actividades.

Como resultado de los planteamientos desarrollados en los apartados previos y como uno de los temas centrales, Loaiza, Sánchez y Villegas sostienen en el texto que las actividades económicas no remuneradas deben ser consideradas como parte integrante del Producto Interno Bruto y que para la cuantificación del valor de tales actividades debe adoptarse un modelo metodológico que asuma la misma lógica que observan los cálculos convencionales del PIB.

Los autores tratan entonces de demostrar el papel que desempeñan las familias como agentes económicos del trabajo doméstico no remunerado, visto desde un esquema similar al de pequeñas factorías, las cuales deben ser agrupadas en una hipotética rama de la producción denominada “doméstica”. A partir de tales premisas se reflexiona que el valor agregado de esa hipotética rama económica sería considerable, de forma que la misma se convertiría en líder de la producción en el ámbito local o regional.

Examinadas las tareas que desempeña la familia en el proceso descrito, se aborda el tema de la función económica y los roles sociales de la mujer ama de casa que es al mismo tiempo asalariada. Este apartado examina también el rol de la mujer que realiza trabajos no remunerados, analizando el tiempo del que unas y otras disponen para actividades suplementarias y revisando el peso económico de ambas actividades, así como la importancia económica de ta-

les modalidades laborales y el reflejo en los procesos de agregación de valor.

Otra de las vertientes que se manejan es la de examinar a las familias como objetos de mercado dentro de un proceso en el que pueden y deben desempeñar la función de unidades consumidoras de bienes y servicios. Lo anterior lleva a una primera conclusión que versa alrededor de la *invisibilización* del trabajo doméstico, que consiste en la exclusión de estas tareas en las estadísticas sobre población trabajadora o en las cuentas nacionales en donde se registran las actividades económicas que le aportan al ingreso bruto de la nación.

Lo anterior resulta interesante en la medida en que permite enfocar una actividad respecto de la cual apenas se han iniciado estudios sistemáticos a escala internacional que permitan el registro de este tipo de ocupaciones en las estadísticas gubernamentales. Es de tenerse en cuenta que frente a las imprecisiones conceptuales existentes que permitan establecer con certeza el trabajo doméstico y el extradoméstico, esta obra aporta elementos básicos de análisis, en un contexto en el que ni siquiera existe un consenso respecto a la metodología a emplearse para una hipotética medición de este tipo de tareas.

Así, en la parte final del texto se presentan diferentes argumentos tendientes a reforzar los planteamientos centrales. En primer término se sugiere que este trabajo sólo debe asumirse como un punto de partida para contribuir a la necesidad de visualizar de manera integral los procesos económicos en su conjunto, en donde se incluyan las actividades domésticas no remuneradas.

Loaiza, Sánchez y Villegas concluyen que los diversos tipos de indicadores que informan sobre el desempeño económico en una región, en un país o las estadísticas de carácter internacional, ya sean datos referentes al PIB, valor agregado o ingreso per cápita, no pueden considerarse completos en la medida en que omiten registrar la relevancia económica de las actividades no remuneradas.

# La pobreza según los pobres

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Miguel Székely (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando "Lo que dicen los pobres"*, México, Sedesol, 2005.

En julio de 2003 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) llevó a cabo la encuesta "Lo que dicen los pobres", que comprende 3 000 entrevistas aplicadas en hogares pobres de 45 municipios en 29 estados de la República.<sup>1</sup> La encuesta tiene representatividad nacional para los medios rural y urbano, así como para tres zonas geográficas del país, norte, centro y sur.

El objetivo de esta encuesta era obtener directamente de los pobres sus percepciones sobre su situación: lo que para ellos significa ser pobre, las razones que atribuyen a su pobreza, las posibles formas de salir de ella. Así también se recabaron sus percepciones acerca de la influencia de las acciones del gobierno sobre su situación de pobreza, las acciones que debería emprender éste para superarla, así como su percepción de los programas sociales. Las entrevistas obtuvieron información de los siguientes temas: características generales del hogar y del entrevistado; trabajo e ingreso; bienestar y justicia social; pobreza, vulnerabilidad y riesgo; diferencias y discriminación; análisis institucional y valoración de apoyos.

<sup>1</sup> La pobreza se definió de acuerdo a la clasificación oficial de la Sedesol recomendada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. La encuesta fue aplicada por la empresa Bimsa.

Sin duda, esta encuesta es pionera en México. Hace más de dos décadas la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) se convirtió en la principal herramienta de análisis de la pobreza en México. Esta encuesta significó un gran avance en su conocimiento, magnitud y características; sin embargo, por su naturaleza puramente cuantitativa, no aporta elementos cualitativos sobre las personas que viven en tal situación. Durante los noventas, este tipo de encuestas se convirtió en la principal herramienta de análisis de la pobreza a escala mundial.

Una de las principales críticas a la política social y de combate a la pobreza en el país es que la visión con que se elaboran los planes y programas no siempre coincide con la realidad que viven las personas pobres, tanto en las ciudades como en el medio rural. Por tal motivo, elaborar una encuesta en la que se les pregunte directamente a los pobres cuál es su percepción sobre la condición en la que se encuentran es un instrumento de gran ayuda en la elaboración de políticas públicas que tomen en cuenta la opinión de los beneficiarios directos de dichas políticas. De esta forma, los métodos cuantitativos y cualitativos de análisis de la pobreza pueden ser complementarios en la elaboración de políticas públicas más eficaces.



El libro *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza* coordinado por Miguel Székely, cuya primera edición vio la luz en diciembre de 2005, se propone realizar un análisis de los resultados de la encuesta, de tal forma que sean de utilidad para los estudiosos y para los hacedores de políticas públicas. El libro, dividido en 13 capítulos, adquiere un carácter multidisciplinario, ya que en él participan economistas, sociólogos, psicólogos, politólogos, filósofos, quienes desde el campo de su especialidad, analizan diversos aspectos de la encuesta. Además, un capítulo del libro está dedicado al análisis de nueve grupos focales de 10 personas cada uno, mientras que el último capítulo presenta los resultados de 10 estudios etnográficos. Ambos capítulos, elaborados a partir de los datos de la encuesta, permiten obtener una expresión más amplia y clara de las percepciones de los pobres.

Tanto la encuesta como el libro parten de la idea de que las personas pobres, principales beneficiarios de los programas sociales, conocen perfectamente su propia situación y deben participar activamente en la solución de sus problemas y no sólo ser receptores pasivos, situación que debe ser reconocida en la elaboración de las políticas gubernamentales.

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre el sentido de hacer una encuesta de este tipo, de preguntar directamente a los pobres qué piensan de su situación. Como se mencionó, suponiendo un escenario positivo, sus respuestas serán consideradas por los hacedores de las políticas públicas para el combate a la pobreza. Sin embargo, la respuesta debe ir más allá. La participación ciudadana es indispensable para la construcción y consolidación de la democracia, ya que cada persona puede opinar sobre los temas que le conciernen, mientras que los canales institucionales deberán garantizar que estos posicionamientos sean tomados en cuenta en la elaboración de las políticas públicas.

En México, un número cada vez mayor de ciudadanos, principalmente a través de organizaciones de la sociedad civil, se está organizando para defender sus derechos y para hacer escuchar su voz en los temas que son de su

interés; tal es el caso, por ejemplo, de las personas con discapacidad, de personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual o de mujeres que buscan la equidad de género. Sin embargo, no sucede lo mismo con personas en situación de pobreza, a pesar de constituir más de la mitad de la población. Sin duda, los pobres tienen organizaciones comunitarias y redes que les ayudan a enfrentar su situación; sin embargo, estas organizaciones son más bien mecanismos de sobrevivencia y autoayuda y no tienen incidencia política ni representan una voz que se haga escuchar. Hasta ahora los pobres no tienen los mecanismos para defender sus derechos a la alimentación, a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda.

En México, los mecanismos que garantizan la participación de la población en la solución de sus problemas son muy limitados.<sup>2</sup> El artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social establece la participación social como uno de los principios de la política de desarrollo social.<sup>3</sup> Sin embargo, los mecanismos de participación social establecidos en el Capítulo VI del Título IV de la Ley y en el capítulo VIII sección III del Reglamento de esta Ley, en sus modalidades de difusión y promoción, consultas públicas, convocatorias (para organizaciones de la sociedad civil) y coinversión, difícilmente se adaptan a la participación directa de las personas pobres.

Al preguntarle a los entrevistados sobre la forma más efectiva para influir en las acciones del gobierno, 71% de los entrevistados respondió que votando en las elecciones. Aunque este resultado puede implicar que los pobres privilegian los canales institucionales y no los mecanismos de violencia o desestabilización social, tal como señalan Paulette Dieterlen y Germán Pérez Fernández del Castillo en sus respectivos estudios, es necesario crear nuevos

<sup>2</sup> En este sentido, debe mencionarse la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en febrero de 2004 y el Sistema de Planeación Participativa.

<sup>3</sup> Señala que la participación social es el "derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social".

mecanismos de participación ciudadana, dado que los mecanismos electorales no son suficientes para representar los intereses de amplios segmentos de la población, entre ellos los pobres.

Por otro lado, como su nombre lo indica, parte del objetivo del libro es poner en evidencia los mitos que se han construido alrededor de la pobreza. De acuerdo con Miguel Székely tal vez el mayor de estos mitos sea la definición misma de la pobreza, pues al preguntarles a los pobres qué significa la pobreza, la respuesta del 34.6% fue “no tener que comer”. Székely señala que esta respuesta tan sencilla contrasta con las complicadas definiciones que se encuentran en las discusiones académicas.<sup>4</sup> En congruencia con lo anterior, 23.4% de la población encuestada señala que el bienestar es tener comida suficiente, siendo la respuesta más recurrente.

#### ¿Qué diría usted que es ser pobre?

No tener para comer	34.6
Falta de recursos para salir adelante	34.2
No tener casa	12.2
No tener empleo	8.1
No tener estudios	2.8
No tener servicios médicos	1.6
No tener lo que queremos	1.9
No sabe o no contestó	2.5
Otros	2.6

Fuente: Miguel Székely (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando “Lo que dicen los pobres”*, México, Sedesol, 2005, p.61.

En el estudio del Banco Mundial titulado *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, que es quizá el estudio más conocido en el que se analiza la pobreza considerando la opinión de los pobres, se señala que una de las cinco conclusiones principales de este estudio es que la pobreza tiene varias dimensiones, de las cuales el hambre y la falta de alimentos son las condiciones esenciales en la pobreza, pero existe también una serie de factores como la

<sup>4</sup> Miguel Székely (coord.), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza. Escuchando “Lo que dicen los pobres”*, México, Sedesol, 2005, p. 18.

carencia de infraestructura básica, el mal estado de salud y la enfermedad, además de factores psicológicos como “la impotencia, la falta de voz, la dependencia, la vergüenza y la humillación”.<sup>5</sup>

Llama la atención que en la encuesta no se reflejen este tipo de factores y, en cambio, se haga hincapié en las necesidades de alimentación y de las condiciones necesarias para sobrevivir las que, sin lugar a dudas, representan la expresión más inmediata y angustiante de la pobreza. No obstante, los grupos de foco revelaron que la pobreza implica también tener que abandonar a los hijos, que las mujeres y los niños tengan que trabajar, no poder ayudar a los niños, tener que vivir con otra familia, usar sólo cosas de segunda, lo que refleja también estos factores subjetivos. Así, en el estudio etnográfico de Mercedes González de la Rocha y Paloma Villagómez Ornelas, se encuentra que el aislamiento social es una de las causas de la pobreza.

Otro de los aspectos de gran interés de la encuesta es que una parte importante de las personas pobres consideren que alguna forma de destino o providencia explica el porqué existen pobres: 19.36% contestó que porque “no trabajan lo suficiente”, 13.5% señala que porque “es la voluntad de Dios” y 14.71% porque “en el mundo siempre hay pobres y ricos” y 8.62% porque “han tenido mala suerte”.

Varios de los estudios del libro buscan, desde diversas perspectivas, encontrar características socioeconómicas que expliquen los diferentes tipos de respuestas, que se dividen básicamente en dos grupos, las personas que ven la pobreza como una condición casi fatal, que prefieren acciones asistencialistas, que privilegian el apoyo a la alimentación, que consideran que sus acciones no pueden influir para cambiar su entorno y aquellos que consideran que es necesario trabajar más, que prefieren las

<sup>5</sup> Deepa Narayan, *La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial, 2000, p. 4. Este trabajo es la primera de tres partes de la serie: *La voz de los pobres*. Las otras dos partes se titulan *Crying Out for Change* y *From Many Lands*. A diferencia de la encuesta de Sedesol, este trabajo se basa en el uso de métodos participatorios y cualitativos de investigación.

acciones que premien el esfuerzo individual basándose en la creación de oportunidades mediante el empleo y mejores salarios y que consideran que con sus acciones pueden cambiar su entorno.

Aunque cabría esperar que las respuestas a diversas preguntas sobre la percepción de la pobreza estuvieran relacionadas con el tipo de pobreza, ya sea alimentaria, de capacidades o de patrimonio, en su estudio sobre los “Determinantes socioeconómicos de las percepciones subjetivas de los pobres”, Rodolfo de la Torre encuentra que las variables socioeconómicas como la educación, el grado de pobreza, entre otras, dicen poco acerca de las percepciones sobre la pobreza. Sin embargo, la edad fue una variable significativa para explicar las distintas definiciones de pobreza, expectativas futuras, entre otras variables. Por su parte, López Calva, Rodríguez Chamussy y Trujillo señalan que “tanto la clase social como la movilidad económica tienen un impacto robusto sobre la percepción de las personas respecto a su bienestar económico”.<sup>6</sup> El estudio de Joaquina Palomar sobre “La percepción de las causas de la pobreza” llega a conclusiones similares, aunque señala que existe una relación estrecha entre el nivel de ingreso y la percepción sobre las causas de la pobreza.

Por otro lado, cuando se les pregunta a los pobres qué se necesita para acabar con la pobreza, la respuesta más frecuente fue “más empleos” con 24.81% y “mejores salarios” con 23.67%, mientras que para 11.37% fue “que el gobierno dé apoyos” y para 10.58% fueron “mejores planes de gobierno”, únicamente 7.32% señaló que mayor educación. Además, ante la pregunta de qué podrían hacer para vivir mejor, 42.7% respondió que “trabajar más”, 17.9% que “buscar apoyos del gobierno” y 13.3% “tener un trabajo que le permita atender a los hijos”.

Estas respuestas señalan que los pobres ven en el trabajo, en el empleo y en mejores salarios, la posibilidad de salir de la pobreza y, en este sentido, probablemente se viene abajo la percepción de parte de la población de que

<sup>6</sup> Székely, *op. cit.*, p. 329.

la pobreza es el resultado de falta de esfuerzo de los mismos pobres, aunque, por otro lado, se confirma lo que muchas encuestas han registrado en relación con que el empleo se encuentra entre las principales preocupaciones de los ciudadanos. Las respuestas relacionadas con mayores apoyos del gobierno ocupan un lugar secundario en las respuestas, señalando que los pobres privilegian el esfuerzo propio por medio del trabajo y demandan mejores oportunidades de empleo.

Todo lo anterior explica que 20% de los encuestados considere que su mayor miedo en los próximos 10 años sería “no tener trabajo”. Por tanto, la creación de empleos en el país en el sector privado, social y mediante la iniciativa individual, es un gran tema pendiente en México. Además, esta respuesta coincide con la percepción de los expertos en el sentido de que la generación de oportunidades de ingreso debe ser la parte medular de una política de combate a la pobreza, para lo cual, por supuesto, es necesario generar activos previos como la salud y la educación, así como también implementar políticas de subsidios para subsanar necesidades inmediatas como una alimentación adecuada.

En relación con la educación, a pesar de ser una opción poco valorada por los pobres, quizá por la misma falta de ella en la mayor parte de los entrevistados, es un factor que contribuye al combate a la pobreza, tanto en las posibilidades de insertarse en el mercado laboral como en la capacidad de manifestarse en la defensa de sus derechos.

De acuerdo con el estudio de Hernández Liconsa y del Razo, las familias que han recibido apoyos del gobierno consideran que su situación económica es mejor, en contraste con las familias que no han recibido apoyos, e incluso los que han recibido apoyos se sienten más satisfechos con su calidad de vida.<sup>7</sup> Sin embargo, entre las familias beneficiarias se encontró que tenían mayor dependencia del gobierno, y

<sup>7</sup> Se analizan seis programas sociales: Oportunidades, Abasto Rural de Diconsa, Abasto de Leche de Liconsa, Desarrollo Local Microrregiones, Opciones Productivas y Empleo Temporal.

manifestaban menores posibilidades para resolver sus problemas por ellos mismos, a diferencia de las familias que no recibían apoyos.

De los resultados de los estudios presentados, Székely extrae varias conclusiones, entre ellas, que se debe considerar la edad y el género de los beneficiarios de las políticas sociales, generar mecanismos de movilidad social ya que influyen ampliamente en la percepción de bienestar, generar corresponsabilidad entre los beneficiarios y fortalecer la percepción de que sus acciones pueden cambiar su entorno, así como apoyar las políticas sociales tomando como referencia la familia, entre otras.<sup>8</sup>

Así pues, los estudios incluidos en este libro son aportaciones muy importantes en el entendimiento de la pobreza, de los que pueden extraerse acciones de política muy definidas. Sin duda, el primer esfuerzo de esta encuesta deberá continuarse para conocer la evolución de la percepción de la población pobre en relación con su situación de pobreza y el efecto de los programas sociales para fortalecer así la política de combate a la pobreza y de desarrollo social y, por otro lado, esta encuesta deberá ser fuente de más estudios que ayuden a enriquecer la visión de los hacedores de políticas sociales sobre la pobreza.

---

<sup>8</sup> Székely, *op. cit.*, pp. 480-481.

# Lectura sobre el libro de Norberto Bobbio *Derecha e izquierda*. *¿Existen aún la izquierda y la derecha?*

ADRIANA BORJAS BENAVENTE

Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda. ¿Existen aún la izquierda y la derecha?*, Madrid, Punto de Lectura, 2001.

**D**erecha e izquierda son los extremos del espectro ideológico en el que se ubican los partidos políticos. Ambos términos son utilizados por la filosofía y la ciencia política, por los medios de difusión masiva, por los ciudadanos y, con reticencia, por los partidos y actores políticos, que se resisten a ser etiquetados, ubicados, tipificados, en una categoría que parece limitar sus posibilidades dentro del escenario político en que se encuentran inmersos.

Durante muchos años las categorías derecha e izquierda permitieron situar a los partidos políticos, a organizaciones y movimientos sociales, así como a actores y líderes políticos que de pronto irrumpían en la escena pública. La simple mención de una de las dos categorías servía para aprobar o descalificar a aquel a quien se identificaba con cualquiera de ellas: quienes se ubicaban a la izquierda desaprobaban y criticaban a aquellos a quienes situaban a la derecha, los cuales hacían lo mismo en sentido inverso.

En 1989, la caída del Muro de Berlín significó para muchos el fin de la izquierda, en la medida en que implicó la derrota de los regímenes comunistas vigentes en Europa del Este y el triunfo del modelo sociopolítico y económico abanderado por la derecha, encabezada por Estados Unidos. A pesar de ello, el concepto de *izquierda* continuó vigente, no obstante

conllevó una redefinición más precisa sobre el significado de lo que designa.

Norberto Bobbio, filósofo italiano que se centró en la reflexión sobre lo político, escribió en 1995 *Derecha e izquierda*, convencido de que ambos conceptos, con los cuales se designa el contraste de las ideologías y movimientos en los que se divide el universo, prevalecen de manera activa. Por consiguiente, emprendió la tarea de dar cuenta de lo que significaron en su definición inicial y de la manera en que se han transformado y redefinido para seguir denotando y connotando una forma de ver y actuar en el mundo.

En *Derecha e izquierda* la precisión sobre el contenido que designan estos conceptos Bobbio la articula en torno a otros conceptos esenciales: la igualdad y la libertad. La manera en que los actores y partidos políticos los asumen y actúan respecto a ellos, es lo que permite situarles a la izquierda o derecha del espectro político.

Desde la perspectiva de Bobbio, la izquierda concede suma importancia a la conducta moral e iniciativa política, a convertir a los hombres en iguales a través de enarbolar principios e implementar acciones que reduzcan las causas de la desigualdad. En contraste, para la derecha, la desigualdad constituye un hecho, una condición que no puede eliminarse, por consi-

guiente, no se esfuerza en conseguir que disminuya o desaparezca. Así, quienes se ubican a la izquierda del espectro político son igualitarios, mientras quienes se sitúan a la derecha de éste no.

Bobbio descarta desde un primer momento el hecho de que todos los hombres son iguales, puesto que es una proposición carente de racionalidad. Por tanto, procede a hacer el siguiente razonamiento:

... los hombres son entre ellos tan iguales como desiguales. Son iguales en ciertos aspectos, desiguales en otros [...] son iguales frente a la muerte porque todos son mortales, pero son desiguales frente a la manera de morir porque cada uno muere de manera distinta [...] Entre los hombres, tanto la igualdad como la desigualdad son de hecho verdaderas porque corresponden a observaciones empíricas irrefutables. Pero la aparente contradicción entre las dos proposiciones –“los hombres son iguales”, “los hombres son desiguales”– depende únicamente de lo que se observa. Entonces, se puede llamar correctamente igualitarios a los que, a pesar de no ignorar que los hombres son tan iguales como desiguales, dan mayor importancia, para juzgarlos y para atribuirles derechos y deberes, a lo que les hace iguales en lugar de a lo que les hace desiguales.

El texto de Bobbio resulta provocador y, por consiguiente, esencial para los actores y partidos políticos que, al verse definidos a la luz del razonamiento mencionado, pueden mirarse desde fuera y aceptar o contradecir el significado que se atribuye a su forma de concebir y actuar en el escenario político.

Para Bobbio, la libertad como ideal, que constituye un importante referente para la humanidad, no resulta útil para distinguir la derecha de la izquierda, puesto que en ambas categorías se inscriben doctrinas y movimientos de carácter libertario. En este sentido, el filósofo italiano desmitifica un concepto con el que tradicionalmente se identificaron quienes se proclamaban o sentían afines con la derecha.

El extremismo y la moderación son otros dos conceptos en los que ahonda Bobbio para exponer sus ideas sobre la vigencia de los contenidos designados por izquierda y derecha, así como para asegurar que “sólo las alas moderadas de las dos afiliaciones son compatibles con la democracia”.

*Derecha e izquierda* es un libro para aquellos a quienes les interesa pensar la política, pero es, sobre todo, un libro esencial para quienes hacen política, en la medida en que les permite definirse, identificarse, no necesariamente dentro de los conceptos enunciados y explicados por Bobbio, pero desde luego sí a partir de ellos.

*Derecha e izquierda* permite a los políticos conocerse más a sí mismos y a los partidos de los cuales forman parte; les permite también conocer más a sus adversarios, esto es, a quienes se ubican en el otro extremo del espectro, hecho que en la medida en que supone la identificación del otro, facilita el diálogo con él, la comprensión de sus argumentos, la posibilidad de construir acuerdos, que a fin de cuentas es de lo que trata la política: acordar con el otro, independientemente de que existan ideas e intereses distintos, pues a fin de cuentas el interés máximo es el del Estado.