



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
PUEBLA
FACULTAD DE ECONOMÍA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL
MAESTRÍA EN DESARROLLO ECONÓMICO Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DEL
CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
MIGRATORIAS EN EL ÁMBITO LOCAL.
ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE
CUAUTLANCINGO, PUEBLA.**

T E S I S
QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
**MAESTRA EN DESARROLLO ECONÓMICO Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

P R E S E N T A
YESSIKA MABEL CEPEDA ARELLANO

ASESOR
DR. HÉCTOR DAVID SOTOMAYOR CASTILLA

PUEBLA, PUE.

ENERO, 2017

Al apoyo y comprensión de mi madre y la paciencia de mi hija.

Las amo...

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al Programa de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, por haberme aceptado como alumna y permitido vivir la experiencia de conocer a mis profesoras y profesores, quienes contribuyeron a involucrarme en el conocimiento de nuevas formas de entender el desarrollo, las políticas públicas, la importancia del territorio y la necesidad de abandonar las ideas heteropatriarcales dominantes.

Agradezco al Programa de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por su contribución económica en mis estudios de Maestría.

Agradezco al Doctor Héctor David Sotomayor Castilla, por su apoyo incondicional en la elaboración de esta tesis, y por su dedicación en la revisión de cada una de las páginas que la componen, siempre acompañada por una plática interesante y un buen té.

Agradezco al Doctor Misael González Ramírez, con quien siempre he contado tanto como profesor, como compañero de trabajo y como amigo.

Agradezco a mi madre, a mi pequeña hija Valeria y a Manuel, quienes han sabido motivarme en esta ardua tarea.

“Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del Consejo de
Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla”.

RESUMEN

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DENTRO DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS EN EL ÁMBITO LOCAL. ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, PUEBLA.

AUTORA: Yessika Mabel Cepeda Arellano.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas, Participación Ciudadana y Migración.

El presente proyecto de investigación aborda la importancia de integrar a la sociedad civil dentro del proceso de hechura de las Políticas Públicas, a través de mecanismos certeros que fomenten la Participación Ciudadana. Para con ello, contar con ciudadanas y ciudadanos que conozcan ampliamente el contexto en el cual las Políticas Públicas desean incidir, considerando que los gobiernos no siempre cuentan con especialistas en todas las aristas que involucran el trabajo de la gestión administrativa.

Tal es el caso de los temas que comprenden a la Migración, donde la participación corresponsable entre gobierno y ciudadanía da fundamento a la identificación de la o las problemáticas sociales y económicas que componen el fenómeno migratorio.

El proyecto desglosará las Políticas Públicas que se han implementado en las presentes gestiones de gobierno tanto federal como estatal, y ello, permitirá observar cuál es el panorama de la Migración en el Municipio de Cuautlancingo, Puebla, así como también conocer cuáles han sido las acciones que se han puesto en marcha en un Municipio que a pesar de no ser considerado como de alta migración, está viviendo un incremento gradual de su población migrante y de ingreso de remesas al territorio.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1.
CAPÍTULO I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU TAREA CÍCLICA DE RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y BÚSQUEDA DE SATISFACTORES SOCIALES.	
1.1 Antecedentes históricos de las Ciencias de Políticas y el desarrollo de las Políticas Públicas.....	6.
1.2 ¿Qué es una Política Pública?.....	15.
1.3 El ciclo de las Políticas Públicas y sus procesos organizativos.....	20.
1.4 Políticas Públicas Locales en México.....	32.
CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ENTIDAD DE TRABAJO COLABORATIVO EN LA GESTIÓN PÚBLICA.	
2.1 La Participación Ciudadana y sus alcances dentro de la gestión pública.....	38.
2.2 Aproximación conceptual de Participación Ciudadana.....	49.
2.3 Marco Normativo de la Participación Ciudadana en México.....	54.
2.4 Experiencias de Participación Ciudadana en el mundo.....	64.
CAPÍTULO III. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL COMO FENÓMENO SOCIAL APREMIANTE EN EL CONTEXTO MEXICANO.	
3.1 Migración interna y migración internacional.....	70.
3.2 Migración y Transnacionalismo.....	78.
3.3 Antecedentes de la Migración en México en el siglo XX.....	85.
3.4 Acciones gubernamentales y procedimientos legales de apoyo y protección a la población migrante a nivel federal.....	94.

CAPÍTULO IV. ACCIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

4.1 La población migrante y su contribución con remesas en el Estado de Puebla.....	101.
4.2 Políticas Públicas Migratorias e Instituciones de Apoyo y Protección a las y los Migrantes en el Estado de Puebla.....	110.
4.3 Mecanismos de Participación Ciudadana y su inclusión en la toma de decisiones gubernamentales en el Estado de Puebla.....	116.

CAPÍTULO V. ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL COMO PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, PUEBLA.

5.1 Antecedentes y localización geográfica del Municipio de Cuautlancingo.....	124.
5.2 La población de Cuautlancingo y sus Indicadores Sociales.....	127.
5.3 Migración y Remesas en Cuautlancingo.....	141.
5.4 Estructura del Ayuntamiento de Cuautlancingo.....	146.
5.5 Políticas Públicas emprendidas por la Regiduría de Migración en el Municipio de Cuautlancingo y la Colaboración de la Participación Ciudadana.....	147.

CONCLUSIONES.....	156.
-------------------	------

BIBLIOGRAFÍA.....	165.
-------------------	------

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS, FIGURAS Y MAPAS.

1. Índice de Tablas.

Tabla 1.1 Reformas y modificaciones al artículo 115 constitucional.....	33 y 34.
Tabla 1.2 Características del Proceso de Hechura de Políticas Públicas Municipales.....	37.
Tabla 2.1 Fórmulas de Participación: una tipología.....	43.
Tabla 2.2 La Participación.....	47.
Tabla 3.1 Estados e Inmigración.....	76.
Tabla 3.2 El Proceso del Transnacionalismo Inmigrante.....	84.
Tabla 4.1 Rezago Social 2000-2015.....	102.
Tabla 4.2 Remesas recibidas por entidad federativa en México, 2015 (millones de dólares).....	106.
Tabla 5.1 Localidades del Municipio de Cuautlancingo, 2010.....	130.
Tabla 5.2 Viviendas Particulares que disponen de, 2015.....	140.
Tabla 5.3 Municipios con Mayor Flujo de Migrantes por Región Socioeconómica, 2010.....	142.
Tabla 5.4 Ingresos por Remesas (Millones de Dólares).....	145.

2. Índice de Gráficas.

Gráfica 4.1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje de pobreza moderada y extrema, según entidad federativa.....	103.
Gráfica 4.2 Grado de intensidad migratoria por región en Puebla, 2012.....	105.
Gráfica 4.3 Ingresos por Remesas en el Estado de Puebla 2010-2016.....	107.
Gráfica 4.4 Principales municipios receptores de remesas en México, 2015 (millones de dólares).....	108.
Gráfica 4.5 Porcentaje de viviendas que reciben remesas económicas por región en Puebla.....	109.

Gráfica 5.1 Histórico de Crecimiento Poblacional en el Municipio de Cuautlancingo....	128.
Gráfica 5.2 Puebla: Municipios con la mayor tasa de crecimiento intercensal, 2000-2010.....	128.
Gráfica 5.3 Población del Municipio de Cuautlancingo, por sexo (2010-2015).....	129.
Gráfica 5.4 Indicadores de Pobreza, 2010.....	131.
Gráfica 5.5 Indicadores de Carencia Social, 2010.....	132.
Gráfica 5.6 Línea de Bienestar Económico, 2010.....	134.
Gráfica 5.7 Tasa de Mortalidad (Muertes por cada 100 Mil Habitantes), 2007.....	135.
Gráfica 5.8 Población de 3 años y más, según condición de asistencia escolar y sexo, 2010.....	136.
Gráfica 5.9 Grado promedio de escolaridad, 2010.....	137.
Gráfica 5.10 Población Económicamente Activa en el Municipio, 2010.....	138.
Gráfica 5.11 Población Económicamente Inactiva en el Municipio, 2010.....	138.
Gráfica 5.12 Total de Viviendas en Cuautlancingo.....	139.
Gráfica 5.13 Ingresos por Remesas Anuales de los Municipios con Mayor Flujo Migrantes en el Estado de Puebla (Millones de Dólares), 2013-2016.....	143.
Gráfica 5.14 Ingresos por Remesas Familiares (Millones de Dólares), Cuautlancingo.....	144.

3. Índice de Figuras.

Figura 2.1 La Ciudadanía / Participación Ciudadana / Institucionalidad.....	53.
Figura 4.1 Flujo de emigrantes mexicanos según estado de nacimiento, 2009-2014.....	104.
Figura 4.2 Conformación del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.....	118.

4. Índice de Mapas.

Mapa 2.1 Localización geográfica de Porto Alegre, Brasil.....	65.
---	-----

Mapa 2.2 Distribución geográfica de los Centros Comunales Zonales de Montevideo.....	66.
Mapa 2.3 Distribución geográfica de los barrios en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.....	68.
Mapa 5.1 Localización Geográfica del Municipio de Cuautlancingo.....	125.
Mapa 5.2 Principales Localidades del Municipio de Cuautlancingo.....	126.

INTRODUCCIÓN.

Dentro de la democracia imperante en el Estado mexicano, usualmente, se tiende a encasillar la participación de las y los ciudadanos al momento mismo de emitir su voto para la selección de representantes públicos en cualquiera de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, la participación ciudadana va más allá de sólo tachar una papeleta y esperar a que él o la candidata actúe bajo los lineamientos normativos establecidos de rendición de cuentas y transparencia gubernamental, que de no ser su gestión administrativa como se estableció a lo largo de la campaña, esto conllevará a un voto de castigo en las próximas elecciones.

La pertinencia de la presente investigación gira en torno a la tendencia, cada día mayor, de orientar a las políticas públicas como tecnologías de gobierno capaces de abrir los espacios necesarios para establecer un vínculo entre el gobierno y la sociedad civil con el objetivo de conocer y satisfacer las necesidades sociales con eficiencia, eficacia y efectividad, pero sobre todo con el propósito continuo del Estado de optimizar los recursos públicos.

Es por ello, que gracias al interés del gobierno de contar con el escrutinio y la intervención de la sociedad, así como también de la presión que han ejercido ciertos grupos sociales, el gobierno ha empezado a tender puentes institucionalizados para que los y las ciudadanas puedan participar a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas.

Tanto a nivel federal, como estatal y local podemos encontrar mecanismos de participación ciudadana que han logrado trascender como experiencias positivas de deliberación y diálogo continuo de las actividades gubernamentales, dejando de lado la predisposición y excusa por parte de los gobiernos de evitar a toda costa poner en tensión y duda las acciones del gobierno a la ciudadanía, justificando que someter a deliberación las decisiones públicas tendería a un Estado incapaz de dar respuestas (outcomes) a las necesidades, debido a que el proceso conllevaría un lapso mayor del contemplado ante un sistema que requiere dar soluciones inmediatas para conservar y fomentar la gobernabilidad.

Cuando los gobiernos realizan las Políticas Públicas alejadas de la sociedad provoca el desprestigio y deslegitimación de sus actividades, generando que éstas sean vistas como acciones cerradas y propensas a la corrupción y la opacidad. Donde la información pública,

la cual es un derecho ciudadano, tal como lo estipula la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, siga siendo resguardada y protegida evitando conocer el porqué de las decisiones implementadas. En contraste con esto, y ante gobiernos abiertos y dispuestos a colaborar con la ciudadanía, se puede divulgar la calidad de la toma de decisiones y permitir la legitimación y permanencia en el poder.

Los mecanismos de participación ciudadana otorgan a los gobiernos la plena certeza de contar con una parte de la sociedad informada e interesada en vastas temáticas y a su vez en conocimientos focalizados, ello permite que al momento de elaborar las políticas públicas se establezca una colaboración entre especialistas por parte del gobierno, que no siempre tienen la oportunidad de abarcar conocimientos amplios de la situación contextual en la cual desean incidir, y ciudadanas y ciudadanos que saben la realidad en la que se encuentran vista desde diversas aristas.

Tal es el caso de los grupos de migrantes, quienes aportan una perspectiva estrecha de las circunstancias ante las que se enfrentan no sólo como migrantes o como retornados, sino también la posición que juegan sus familias dentro de este tejido social. La participación ciudadana de este grupo social ha permeado en la toma de decisiones gubernamentales y orillado a que se lleven a cabo acciones públicas que satisfagan sus demandas no sólo con instituciones y un marco normativo que los proteja, sino con programas como el denominado 3X1 para Migrantes implementado para colaborar en acciones y obras sociales que contribuyan a desarrollo y bienestar de las comunidades de origen, iniciando sus operaciones desde el 2007, con recursos de los tres niveles de gobierno y comunidades migrantes.

La presente investigación se enfocará en la injerencia que tienen las y los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas, es decir, en el diagnóstico, diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, a través de los canales institucionalizados de participación ciudadana, básicamente en las políticas públicas que tratan de atender las necesidades de los grupos migrantes en el Municipio de Cuautlancingo.

La decisión de tomar al Municipio de Cuautlancingo como estudio de caso se debe a que la vinculación entre gobierno y sociedad civil es más estrecha entre más cercana se encuentre, lo cual permite identificar de forma concreta las necesidades sociales que se requieren atender en la localidad. Este Municipio cumple con el principio señalado.

Asimismo, cabe destacar que en el actual Ayuntamiento de Cuautlancingo (2014-2018) se ha establecido una Regiduría especializada en temas migratorios no sólo como una innovación gubernamental, sino como una realidad que se está viviendo en el Municipio, el cual a pesar de no ser considerado como una zona con tendencia a la migración por parte de sus ciudadanas y ciudadanos como lo establece el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se está convirtiendo en un fenómeno cada día más recurrente.

Es necesario mencionar, que en esta investigación se tratará de analizar si las políticas públicas en materia de migración que se implementan dentro del Municipio de Cuautlancingo cuentan con el trabajo colaborativo de la ciudadanía, o si en su defecto, aún es un tema pendiente para el Ayuntamiento.

La presente investigación está estructurada en Cinco Capítulos, en los cuales se podrá revisar cada una de las variables de las que se compone el trabajo.

En el Capítulo I, que tiene por título Las Políticas Públicas y su tarea cíclica de resolución de problemas públicos y búsqueda de satisfactores sociales, realizará una revisión en cuanto a los antecedentes históricos de las Ciencias de Políticas y el desarrollo de las Políticas Públicas, para que con ello, se establezca una definición conceptual de lo que se entiende por Política Pública, así como también se abordará la metodología heurística que aborda cada etapa dentro del Ciclo de las Políticas Públicas.

El Capítulo II, titulado La Participación Ciudadana como entidad de trabajo colaborativo en la gestión pública, hará una revisión del concepto de Participación Ciudadana y los diversos tipos que se han desarrollado, así como el papel que posee la ciudadanía dentro de las actividades de gestión administrativa, más allá del mero proceso de emisión de un voto en los comicios electorales. Para finalizar este Capítulo, se llevará a cabo una revisión del marco normativo que engloba a la Participación Ciudadana en México.

En el Capítulo III, denominado La Migración Internacional como fenómeno social apremiante en el contexto mexicano, se abordarán las diferencias entre Migración interna y Migración internacional, así como la relación entre la Migración y el transnacionalismo entendida como una corriente que estudia a las dinámicas migratorias a través de redes que se construyen a través de la interacción de grupos o individuos migrantes. Además, el Capítulo revisará los antecedentes de la Migración en México a lo largo del siglo XX, como

el antecedente inmediato de la situación actual de la postura y relación bilateral entre México y los Estados Unidos de América. Por último, se mencionarán las acciones gubernamentales y los procedimientos legales de apoyo y protección a la población migrante que se han implementado actualmente a nivel federal.

El Capítulo IV, que lleva por título Acciones del gobierno del Estado de Puebla en materia de Migración y Participación Ciudadana, se llevará a cabo una revisión de la población migrante del Estado de Puebla, y la contribución que hace dicha población en el cada día mayor ingreso de las remesas. Asimismo, se mencionarán las Políticas Públicas Migratorias y las Instituciones de Apoyo y Protección a las y los migrantes que se implementaron en la actual gestión gubernamental (2011-2017). Para finalizar el presente Capítulo, se revisarán los mecanismos de Participación Ciudadana que se crearon para dar paso a la inclusión del trabajo colaborativo de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales en la entidad.

Por último, en el Capítulo V, que tiene por título Estrategias y Acciones de la Gestión Municipal como promotor de Políticas Públicas Migratorias y Participación Ciudadana en el Municipio de Cuautlancingo, Puebla, se plantearán cuáles son los antecedentes generales y la localización geográfica del Municipio, para así llevar a cabo un análisis de los indicadores poblacionales y sociales para estructurar una panorámica de la situación de la ciudadanía. Ello, permitirá hacer una reflexión de la creciente incidencia de la migración y el ingreso de las remesas en el Municipio. Con lo anterior, se abordará cuál ha sido el trabajo de la Regiduría de Migración, Trabajo y Medio Ambiente en la creación de acciones de gobierno encaminadas a mejorar la situación de las y los migrantes y sus familiares dentro de las localidades que componen al Municipio, y se verificará que papel posee la Participación Ciudadana dentro de dichas acciones gubernamentales.

Entre las consideraciones finales a las que se llega en la presente investigación, se encuentra que más allá de la participación representativa por parte de las y los ciudadanos, la democracia y las acciones gubernamentales a través de las Políticas Públicas deben de ser consolidadas mediante el fomento de la democracia deliberativa que otorga su certeza con el trabajo colaborativo entre entidades de gobierno y la Participación Ciudadana, vista y entendida como eje primordial para alcanzar la eficiencia, eficacia y efectividad de las

Políticas Públicas, así como también de su legitimación ante los gobernados y vigilancia en el uso correcto de los recursos públicos, los cuales se entiende que son limitados.

El contar con la Participación Ciudadana al momento de identificar las problemáticas sociales y económicas, permite a los gobiernos entablar mecanismos focalizados y suficientes, tales como ha intentado abordar el gobierno federal y estatal en materia de Políticas Públicas Migratorias. Políticas que únicamente están fungiendo como promotoras de movilidad internacional hacia los Estados Unidos, olvidando ejercer acciones contundentes para evitar que las y los mexicanos sigan abandonando sus localidades de origen orillados por las precarias condiciones sociales y económicas entre las que su contexto se desenvuelve.

En el caso del ámbito municipal, son precisamente los Ayuntamientos, las entidades gubernamentales más próximas a la ciudadanía al momento de ejercer su gestión administrativa, así como también son poseedoras de libertad jurídica y administrativa de toma de decisiones públicas con el objetivo de identificar las necesidades y demandas de sus localidades, para con ello, llevar a cabo acciones pertinentes para las y los beneficiarios.

El Municipio de Cuautlancingo está desarrollando un tendencia a la migración, que a pesar de no ser reconocido a nivel federal como un municipio prioritario, sí demuestra cómo la opción de la migración para las y los habitantes originarios se está convirtiendo en una fuerte posibilidad en vista de que las condiciones en cada una de las localidades no son óptimas para alcanzar sus satisfactores sociales y económicos para las familias. Ello, a pesar de que se encuentra dentro del Municipio la Planta Armadora Alemana Volkswagen de México, A.C y más de 300 empresas registradas.

CAPÍTULO I.

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU TAREA CÍCLICA DE RESOLUCIÓN
DE PROBLEMAS PÚBLICOS Y BÚSQUEDA DE
SATISFACTORES SOCIALES.**

1.1 Antecedentes históricos de las Ciencias de Políticas y el desarrollo de las Políticas Públicas.

Tras el periodo entre guerras, el cual dio como resultado un debilitamiento de las viejas estructuras de la configuración tradicional de los Estados-nación, diversas disciplinas aparecieron en el escenario internacional con el afán de entender o tratar de entender, a través de nuevos objetos de estudios y metodologías científicas, la realidad que enfrentaban los gobiernos, la sociedad civil, y el ámbito económico. Estructuras e instituciones, que en el caso de países como: Alemania que se vio en la imperiosa necesidad de reconstruir desde sus escombros su organización política y su producción económica interna; y Japón que tuvo que enfrentar las atrocidades provocadas por la bomba atómica arrojada por los Estados Unidos de América en los territorios de Hiroshima y Nagasaki.

Así como también, el mundo entraba a una nueva fase de poderío económico y militar de naciones con ideologías políticas contrapuestas que originó un mundo bipolar que daba paso a una constante incertidumbre ante un posible enfrentamiento bélico entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que sólo resultó, principalmente, en un movimiento de ataques mediáticos, conflictos bélicos de corto alcance y de estrategias de protección de territorio, como fue el caso de la Crisis de los Misiles Cubanos.

Dicho panorama internacional llevaba a diversos países a buscar acciones que permitieran establecer e implementar un gobierno capaz de administrarse y dar respuesta a las necesidades internas en las diferentes aristas del Estado. Ello, con base en información, planeación y alternativas de solución que propiciaran que la toma de decisiones fuera la más apropiada en el contexto que se vivía. Es importante mencionar, que se concebía al Estado como el encargado de administrar no sólo lo público, sino además intervenir en las

actividades del mercado. Se entendía como un Estado mediador, regulador y aglutinador de la toma de decisiones y de la dirección completa del país.

“En las ciencias sociales no existía una disciplina que estudiara sistemáticamente el proceso de decisión de las políticas, que explicara la manera en que los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos y aclarara cuáles eran los criterios que seguían al resolver los problemas públicos y producir los objetivos públicos deseados.” (Aguilar, 2012: 18).

Es por lo anterior que, para Harold D. Lasswell, las ciencias sociales no tenían la capacidad de aportar y cubrir dichos objetivos, y en 1951 publica un artículo titulado “The Policy Orientation” en la revista *The Policy Sciences*, donde habla que es necesaria la creación de una disciplina que se encargue básicamente del proceso de la política (policy process) y de su elaboración para que con ello se busque que la toma de decisiones lleve a la racionalidad de las acciones, razón por la cual establece la necesidad de las Ciencias de Políticas.

“Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado” (Lasswell, 1951: 102). Lasswell planteaba que las ciencias de políticas fuera un trabajo multidisciplinario de las disciplinas más desarrolladas hasta el momento como lo era la economía, ciencia política, antropología, psicología, historia, y el derecho, para conformar alternativas suficientes para los tomadores de decisiones y que esto permitiera dar solución a los problemas públicos.

Cabe destacar que través de esta colaboración multidisciplinaria de objetos de estudios para Lasswell (1951: 81), en las ciencias de políticas podemos encontrar inmersos los siguientes puntos:

- 1) Los métodos de investigación del proceso de la política,
- 2) Los resultados de los estudios de las políticas y
- 3) Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas.

Como se puede observar, Lasswell (1951: 110) percibía de forma clara la articulación y objetivos de esta nueva disciplina, tan es así que estableció que "... las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, *contextualidad*: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia los problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad*: los métodos utilizados son múltiples y diversos."

Esta nueva concepción de estudio de las políticas llevó a que otros autores, principalmente estadounidenses, desarrollaran aportaciones a las Ciencias de Políticas. Tal es el caso de Yehezkel Dror, quien plantea en los años 70, que "Estas nuevas ciencias de políticas, no son un sustituto de las actuales ciencias sociales y las actuales ciencias de decisión. Son una aproximación nueva y adicional a los usos del conocimiento sistemático y de la racionalidad estructurada para la conformación consciente de la sociedad." (Dror, 1970: 121-122).

Para el autor, las ciencias de políticas no vienen a suplantarse a las ciencias sociales, sino que vienen a complementar el entendimiento sobre la organización de la sociedad a través de herramientas basadas en la racionalidad, aspecto que hasta el momento las ciencias sociales no abordaban en sus objetos de estudio.

Dror (1970) menciona que las principales innovaciones de las ciencias de políticas, dentro del ámbito científico, pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de decisión. Las ciencias de políticas deben integrar en una supradisciplina enfocada a la elaboración de las políticas públicas- el conocimiento de una variedad de ramas cognoscitivas.
2. Cubrir el vacío de la distinción acostumbrada entre investigación "pura" y "aplicada".
3. Aceptación del conocimiento tácito y como experiencia de fuentes importantes de conocimiento, además de los métodos más convencionales de investigación y estudio.
4. Las ciencias de políticas y las ciencias "normales" comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido de que dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos.

5. Las ciencias de políticas deben ser muy sensibles al tiempo, considerar el presente como un “puente entre el pasado y el futuro”.
6. Las ciencias de políticas tienen un foco único de interés, las “metapolíticas”, es decir, la manera de elaborar las políticas y el análisis de políticas, los sistemas de elaboración de políticas y las estrategias de política.
7. Su compromiso consiste en esforzarse por acrecentar la utilización de las ciencias de políticas en la elaboración real de las políticas y en la preparación de profesionales que sirvan a las ciencias de política en todos sus diversos aspectos para guiar al conglomerado social.
8. Las ciencias de políticas se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana.

Con base en lo anterior, se puede observar que para el autor, las ciencias de políticas poseen una clara inclinación a la implementación de procesos metodológicos que tiendan a contener aspectos prácticos del conocimiento que se pretende crear, reflejado en la elaboración y análisis de las políticas públicas, así como también de la formación de expertos que aporten a las ciencias de políticas información estructurada para la toma de decisiones, considerando siempre el pasado y pensando en el futuro.

Una idea clave para complementar lo anterior, según el autor, es que “Las ciencias de política dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos, el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas.” (Dror, 1970: 125). Las ciencias de políticas, a lo largo de su desarrollo, enfrentan una serie de influencias externas que condicionan la conformación de su metodología. Inicialmente, se puede mencionar que las ciencias de políticas trabajaban en el reconocimiento de su labor como ciencia multidisciplinaria, mediante la plena justificación de la imperiosa necesidad de abordar su objeto de estudio para que las decisiones del gobierno contaran con instrumentos que le llevaran a una toma de decisiones eficiente y eficaz. Esto gracias al análisis de políticas.

Douglas Torgerson (1986: 198) menciona que “En una concepción amplia del término, el análisis de política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas.” Los

analistas de políticas son los expertos responsables en recolectar, procesar y difundir la información concerniente a las políticas públicas y al perfeccionamiento de los mecanismos que las conforman, siempre buscando, como se mencionó anteriormente, que la toma de decisiones sean óptimas para la resolución de problemas públicos.

Torgerson plantea dentro del artículo “Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis”, publicado en la revista *The Policy Sciences* en 1986, que dentro del análisis de políticas se pueden identificar tres caras:

- Primera cara: La fuerte influencia del positivismo lógico y del industrialismo excesivo procedente del positivismo del siglo XIX, donde el conocimiento reemplazaba a la política.
- Segunda cara: Exponer el lado oscuro de la visión ilustrada, donde surge una tecnocracia irracional, en la cual se anida una aparente fuga de la política, pero que en realidad es una máscara para el ejercicio subrepticio del poder. Se establece una relación de dominación de la política sobre el conocimiento.
- Tercera cara: Surge con la comprensión de que la teoría y la práctica del análisis de políticas se fundamentan en las decisiones políticas. Decidir sobre una forma particular de investigación significa necesariamente afectar la vida y los valores de una sociedad al influir en la conformación de un proceso político más general. El punto central es que la elección puede inhibir o incrementar la racionalidad de la vida política. En la tercera cara del análisis de políticas hay una distinción entre los expertos y los ciudadanos.

En la primera cara, el análisis de políticas se basaba en la mera observación de datos, la inferencia lógica y el establecimiento de relaciones invariables con los acontecimientos, para así establecer una respuesta o acción determinada según los hechos, con el afán de realizar un trabajo prospectivo confiable. Una cara que reflejaba claramente la idea positivista que promovía la imposición de una metodología científica orientada a la inserción de mecanismos de las ciencias naturales y las ciencias exactas, donde las variables cuantitativas eran la regla y no la excepción, el conocimiento científico, era considerado por tanto como conocimiento real. En la segunda cara, el autor identifica que la política rebasa al conocimiento científico, en la cual las actividades del poder dominan el análisis de política, es decir, los políticos

subyugan a los expertos, interrumpiendo, en cierta medida, el trabajo científico que caracterizaba a la primera cara del análisis de política. Por último, en la tercera cara se puede hablar que dentro del análisis de política se da una mezcla entre la teoría y la praxis que fundamentarán que la toma de decisiones políticas abarquen un conocimiento obtenido a través de una visión integral de investigación de la realidad, buscando incidir dentro de la sociedad. En esta cara, el análisis de políticas establecerá una relación más allá de los políticos, ahora se establecerá una relación entre expertos y la ciudadanía, hacia la cual se pretende incidir con el trabajo del análisis de políticas.

El autor Robert D. Behn en 1986 (239) menciona en su artículo Policy Analysis and Policy Politics en la revista The Policy Sciences que “A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Recalcan la importancia de que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y de que se proceda con especial atención al jerarquizar los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de las políticas y el grado en que se realizan los objetivos.”

Esta visión del análisis de políticas nos permite argumentar que los expertos de las políticas pretenden la maximización de los resultados a través de la racionalidad económica, debido a que sigue la lógica de que los resultados deben atender a una lógica de optimización de recursos públicos, que únicamente se podrán lograr mediante la incorporación de mecanismos de carácter económico considerando variables como costo-beneficio. Asimismo, los objetivos del análisis de las políticas pretenden la convergencia entre los objetivos y metas planteados desde la identificación del problema y la elaboración de la política pública, hasta los resultados obtenidos, como instrumento de evaluación y monitoreo de la misma. “El aporte del análisis racional, técnico y económico, consiste en evitar que se decidan acciones causalmente desacertadas y acciones innecesariamente dispendiosas, que sustraen recursos a otras actividades gubernamentales. Ineficiencia y desperdicio (para no mencionar corrupción) son atributos de irracionalidad directiva y operativa que debilitan la confianza social en el gobierno y erosionan su legitimidad.” (Aguilar, 2013: 191).

Los recursos públicos, desde el análisis de las políticas, deben ser aprovechados cabalmente en actividades gubernamentales que traigan efectos positivos a la resolución de problemas,

dejando de lado gastos y decisiones erróneas que fomenten el derroche de los recursos que merman la posibilidad de atender las necesidades sociales de la ciudadanía, así como de la operatividad burocrática del sistema de gobierno y debilitan la confianza entre los actores sociales y políticos erosionando la posible continuidad en las cúpulas del poder.

Con relación a lo anterior, Behn (1986: 239-240) argumenta que “... a los políticos interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados.” Los políticos prefieren que las políticas públicas tiendan puentes entre las y los ciudadanos, para que ello traiga a corto, mediano o largo plazo, resultados en contiendas electorales que permitan la permanencia de los mismos en el poder.

“En realidad, los políticos tienen varios incentivos para acercarse al análisis de políticas. Pueden usar el análisis para adoptar mejores decisiones políticas, pueden temer quedar a merced de un analista cuyo estudio no comprendan, o pueden tener la esperanza de emplear el análisis para reforzar sus propias opiniones. Así, los políticos contratarán personal analítico y buscarán la asesoría de analistas externos.” (Behn, 1986: 260). Es precisamente en la opinión del autor que, debido a lo anterior, que las ciencias de políticas surgen en el contexto científico como una necesidad para aportar conocimiento tácito que contribuya a las decisiones políticas una justificación con argumentos basados en una metodología propia como base para dar dirección a un gobierno con herramientas, como lo son las políticas públicas, las cuales influyan para evitar que las decisiones sean orquestadas, en medida de lo posible, bajo posicionamientos personales que pueden llegar a afectar a la ciudadanía en la búsqueda de su dignidad humana.

A modo de resumen, para el autor Roberto Salcedo Aquino (2011: 25), a través del análisis de las políticas públicas:

... se pretende entender las causas, el modo de operar y los objetivos de la política pública, para ponerla en operación con la mayor certidumbre posible y con la mayor confiabilidad en obtener resultados positivos. Se investiga si la política pública en cuestión se ha diseñado correctamente y si es posible implementarla de acuerdo con los

criterios de eficacia, eficiencia y economía; si es coherente con los principios de la democracia representativa; si realmente beneficiará a la población a la cual se dirige y si el principio de máximo beneficio social se cumplirá.

El trabajo que realiza el análisis de las políticas públicas proporciona los mecanismos e instrumentos indispensables para el abordaje integral de las políticas públicas, el cual ha enfrentado un desarrollo histórico relevante a nivel internacional. “Una de las características más distintivas del campo de las políticas públicas en las décadas de 1980 y 1990 es lo mucho que se ha extendido más allá de Estados Unidos para llegar a otros países.” (Parsons, 2007: 63). Y México no fue la excepción.

En el caso mexicano, la disciplina de las Ciencias de Políticas surge, básicamente, a finales de los años 80, con la creación de la primera maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como también, a partir de la publicación, en 1991, de la compilación de cuatro antologías por parte del autor Luis F. Aguilar Villanueva, considerado por ello, como el portavoz del estudio de las políticas públicas, no sólo en México, sino también a nivel Latinoamérica.

El panorama interno de México demandaba la inserción y aplicación de nuevos instrumentos que permitieran cambios estructurales reales, cambios que ofrecía el objeto de estudio de las ciencias de políticas, ante un Estado con un poder centralistas, dirigido por un presidencialismo fuerte, que tendía a la omnipresencia en todas las decisiones públicas; un sistema burocrático ineficiente y vasto en su composición de recursos humanos, así como también, enfrentando una crisis económica grave y un modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones en declive.

Para Luis F. Aguilar Villanueva (2013), la disciplina de las ciencias de políticas trajo consigo dos aportes primordiales a México:

- 1) Campo disciplinario: lograr que la manera como la política públicas era elaborada, decidida e implementada –procesos que no habían sido objeto de estudio sistemático de la ciencia política ni de la administración pública tradicional-, llegara a convertirse en objeto de estudio epistemológicamente válido y académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado prácticamente importante por la mejora que introducía en la acción del gobierno.

- 2) Campo profesional: consistió en despertar entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, maximizar y optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, introducir como criterios de decisión las “tres e” (economía/ahorro, eficiencia, eficacia), innovar y mejorar la regulación, exigir la evaluación de desempeño de gobiernos y organismos públicos, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el ámbito público.

La disciplina de las ciencias de políticas en México, representó un parteaguas en la concepción político-administrativa de la forma de actuar y de dirigir los planes y programas para el Estado y su sociedad. Ello, a consecuencia de que la visión metodológica de la disciplina permitía, con base en su objeto de estudio, la implementación de procesos analíticos suficientes y pertinentes para hacer converger la información pública, la situación contextual, así como la identificación clara de la problemática a atender y la población objetivo, que desembocaría en la plena justificación de las acciones gubernamentales, diseñadas bajo una metodología y un trabajo interdisciplinar.

“El espíritu que anima la disciplina de PP y el “gobierno por políticas” es el de un gobierno por asuntos, por temas, concreto, orientado a entender y resolver la singularidad distintiva de los problemas sociales, sean crónicos o críticos. Por ende, se trata de un gobierno que diseña acciones ajustadas, peculiares, cortadas a la medida de esas situaciones problemáticas específicas, a partir de la premisa de que el gobierno reconoce sus límites legales, cognoscitivos, financieros, organizativos, etc.” (Aguilar, 2012: 31).

Las Políticas Públicas, vistas y entendidas como todo un proceso metodológico de análisis, ofrece un panorama pertinente, no sólo a las entidades e instituciones gubernamentales, sino también da certeza a la ciudadanía, pues permite argumentar que las acciones públicas se realizarán con el objetivo de buscar el bienestar social, y no será un trabajo de prueba y error que únicamente desgastaría los mecanismos de legitimidad de poder, generaría desconfianza hacia la sociedad civil, y lo más alarmante será que los recursos públicos, los cuales son limitados, serán derrochados sin una justificación plena.

1.2 ¿Qué es una Política Pública?

A lo largo de la construcción de una nueva disciplina que permitiera que los Estados se convirtieran en sujetos eficaces y eficientes a través de la toma de decisiones oportunas al contexto que enfrentaban, tomando como base el trabajo de los analistas o expertos de las políticas, se fue configurando también, en el escenario científico, diversas nociones de lo que se entendía por política pública.

En sus inicios, las políticas públicas eran definidas como acciones básicamente orientadas por entidades gubernamentales. Entidades que debían dar rumbo a todas y cada uno de los quehaceres públicos, dejando de lado la posible colaboración o aportación de la sociedad civil dentro del actuar del Estado. Es debido a lo anterior, que podemos ubicar una serie de conceptos contrapuestos que abordan a las políticas públicas.

Para autores como Meny y Thöening (1992), consideraban como una concepción tradicional a las políticas públicas como un programa de acción de alguna autoridad pública o al resultado de una autoridad pública ungida de poder público y de legitimidad gubernamental. Estos autores, entendían a las políticas públicas únicamente como respuestas ejercidas a través del mandato de gobierno o del poder que ejercían hacia la resolución de conflictos.

Asimismo, para J. Emilio Graglia (2012: 19), "... las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad." Sin embargo, el autor plantea dos perspectivas bajo las cuales se pueden entender a las políticas públicas, es decir, "Desde una noción simplemente descriptiva, se dice que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales. Pero desde una noción más prescriptiva se agrega que deben buscar la satisfacción social y la aprobación ciudadana." (2012: 20).

Las políticas públicas, a través de estas dos nociones, permiten concebirlas claramente mediante el tipo de gobierno que el Estado y la ciudadanía posee, lo cual ofrece un claro panorama al momento de realizar el trabajo de análisis de las políticas, pues "La noción simplemente descriptiva define las políticas públicas "desde el sujeto", es decir, desde el Estado, su gobierno y su administración. En cambio, la noción más prescriptiva las define "hacia el objeto", o sea, hacia la sociedad y sus sectores integrantes. De esa manera,

prescriptivamente, puede haber proyectos gubernamentales y también actividades administrativas pero sin políticas públicas.” (Graglia, 2012: 20).

Es de suma importancia, verificar si efectivamente se están realizando políticas públicas dentro de un Estado, o solamente se están llevando a cabo proyectos o planes de acción, los cuales, tal como el autor menciona, no estamos frente al papel de lo que efectivamente integra el que sean políticas públicas.

Para Eugenio Lahera Parada (2004: 15-16), ”...una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con el objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de resultados.”

Un elemento fundamental del concepto de políticas públicas es la inserción del trabajo participativo de la sociedad civil, en este caso de la comunidad y el sector privado. Ello, debido a que las políticas públicas deben atender a las necesidades sociales de forma estrecha, así como nacer desde la sociedad y no desde las altas esferas del poder público.

Cabe destacar, que las políticas surgidas de arriba hacia abajo (Top Down), no son consideradas políticas públicas, sino políticas gubernamentales, pues como se mencionó anteriormente, las políticas públicas deben de contener la participación de la sociedad civil, es decir, deben de surgir de abajo hacia arriba (Bottom Up), que emanen de las necesidades e intereses de la ciudadanía.

Con relación a las necesidades de la ciudadanía, Emilio Graglia (2012; 32) menciona que “Las necesidades son carencia de uno o más sectores integrantes de la sociedad, es decir, lo que se precisa o se requiere para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. La necesidad social se puede definir por la negativa o por la afirmativa, vale decir, como necesidad insatisfecha (inseguridad, desempleo, etc.) o como necesidad a satisfacer (seguridad, empleo, etc.).”

Las políticas públicas desempeñan un papel elemental en el decremento o solución de necesidades sociales. Para que lo anterior se logre, es preciso que los analistas de políticas públicas lleven a cabo su trabajo de recolección y proceso de la información, generalmente

de estadísticas oficiales, así como de mecanismos propios de integración de estadísticas con base en variables cuantitativas y cualitativas, para lograr identificar de forma contundente las acciones, metas y resultados que se esperan obtener a través de las mismas. Sin dejar de lado, que la indispensable verificación e integración de los analistas al contexto hacia el cual desean incidir, debe de ser una prioridad para evitar caer en actividades que desfasen los objetivos generales, esto por desconocimiento de la ciudadanía, quien es la población beneficiada, o en detrimento, afectada por malas decisiones carentes de una justificación plena y argumentada de las acciones públicas a emprender.

La idea anterior la podemos reforzar mencionando que las y los ciudadanos no deben de estar fuera del proceso de las políticas públicas, pues ellos son los expertos en el contexto que les rodea y fungen como serios especialistas o expertos que pueden aportar información y conocimiento específico, que muchas ocasiones no se cuenta en las entidades gubernamentales. Razón por la cual, Manuel Canto Chac (1996: 46), define a las políticas públicas como "... cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad."

Es indispensable dejar claro, que las políticas públicas deben de emanar de la sociedad a través de una colaboración tripartita y corresponsable por parte del gobierno, iniciativa privada, pero ante todo de la sociedad, para así evitar a toda costa en caer en políticas gubernamentales que atienden a intereses particulares, muchas veces clientelares, "Las políticas públicas no se deben orientar a satisfacer los intereses partidarios de gobiernos o gobernantes de turno ni las demandas sectoriales de empresas o empresarios de moda. Las políticas públicas se deben orientar al bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, sabiendo que tanto los gobiernos y las administraciones públicas como las empresas privadas integran una misma sociedad junto con las organizaciones civiles y los ciudadanos." (Graglia, 2012: 37).

La sociedad civil debe de colaborar conjunta y constantemente en la creación de las políticas públicas, y no sólo ser vista como un ente que emite su voto cada ejercicio electoral, para

después ser olvidado e ignorado durante la gestión pública, que sólo reflejará sus necesidades a través de indicadores cuantitativos que servirán sólo para estructurar la siguiente campaña electoral de uno o varios individuos que sólo quieren el poder para manejarse a su antojo.

Luis F. Aguilar Villanueva (2013: 180) menciona que para poder entender lo que es una política pública se deben de considerar los siguientes puntos:

- a) conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema;
- b) conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que practican el gobierno y sectores de la ciudadanía;
- c) conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión es fundamental para que puedan ser consideradas públicas y legítimas;
- d) conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales, por estos en asociación con actores económicos y civiles o por los mismos actores sociales mediante delegación o empoderamiento;
- e) conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad.

Las políticas públicas, a lo largo de su andamiaje, son todas aquellas acciones que se llevan a cabo de forma causal, con el objetivo de verificar las metas planteadas a través de los resultados obtenidos y de su incidencia dentro del bienestar colectivo de la sociedad civil, permitiendo la creación de canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía que fomenten la legitimidad de las actividades emprendidas y de la focalización de las necesidades dentro de la localidad. Dicha comunicación se puede establecer y fortalecer mediante la creación de mecanismos de participación ciudadana que fomente el interés de la sociedad, así como de la apertura de la información pública que sea clara, certera, pero sobre todo de calidad. Es bajo una óptica de gobierno abierto y comprometido con la sociedad civil, donde la democracia deliberativa y participativa tiene su origen.

“Las características fundamentales de la política pública son: la orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de la política; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.” (Aguilar, 2013: 180).

Dichas características nos llevan a aludir el trabajo cíclico de las políticas públicas, donde cada una de las etapas o secuencias que la integran, poseen una dinámica específica y coherente durante el proceso, que permite la concatenación de objetivos, metas, actividades y resultados deseados, los cuales deben reflejar y justificar el problema público focalizado y su plan de acción para abordarlo y, sobre todo, promover dentro de la población objetivo, los mecanismos bajo los cuales se relacionarán con la dependencia o secretaría encargada de dar seguimiento a dicha enmienda.

Por último, es preciso mencionar que “La PP es pensada además en la disciplina como un *proceso* y no como una acción singular de gobierno, autorreferida y autocontenida. La PP es un proceso integrado por varias *acciones intelectuales* (de información, análisis, cálculo, crítica...) y *acciones políticas* (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...), interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo.” (Aguilar, 2012: 31).

Estas acciones –intelectuales y políticas- que hasta cierto punto parecerían interdependientes, determinan la concatenación de etapas involucradas y la complejidad que envuelven a las políticas públicas entendiéndolas como un proceso o un ciclo analítico mediante el cual inicia con la identificación del o los problemas públicos, así como aporta la solución o soluciones adecuadas a los mismos, sin dejar de lado acciones que promuevan la incorporación de la deliberación ciudadana a través del diálogo, la argumentación, y discusión entre el poder público y los actores sociales generando canales de entendimiento y mutuo acuerdo en la puesta en marcha de políticas públicas.

1.3 El ciclo de las Políticas Públicas y sus procesos organizativos.

Las políticas públicas, ubicadas bajo un esquema o estructura cíclica, permite abordarlas a través de etapas concatenadas, hasta cierto punto, fáciles de comprender y estudiar tanto para el analista de las políticas, como para actores políticos, académicos y ciudadanos no especializados; ello, es así debido a que cada una de las etapas poseen características propias, metas y objetivos claros que deben alcanzar a lo largo de su desarrollo.

Diversos autores, han planteado el número de etapas o categorías que conforman la organización de una política pública. Tal es el caso de Harold D. Lasswell, que ya desde mediados del siglo pasado, identificaba siete etapas que son: 1) Inteligencia; 2) Promoción; 3) Prescripción; 4) Invocación; 5) Aplicación; 6) Impacto, y 7) Evaluación. (Lasswell, 1956).

La intención básica de la definición de etapas para cada autor inmerso en el ámbito de las políticas públicas, es la noción de abarcar el conocimiento teórico, técnico y práctico indispensable para lograr el objetivo general de la política pública, que es, como se ha mencionado anteriormente, la resolución de un problema público acotado con una mira hacia la maximización y optimización de los recursos públicos con los que cuenta el Estado. Razón por la cual, no existe una homologación de criterios con los cuales abordar la política pública.

Roberto Salcedo Aquino (2011: 28) plantea que “Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cinco etapas en las políticas públicas: origen, diseño, gestión, implementación y evaluación. La primera etapa se genera cuando se decide hacer frente a un problema y subirlo a la agenda pública; la segunda, cuando se estructura la acción gubernamental; la tercera, cuando se gestionan todos los apoyos políticos-presupuestarios; la cuarta, cuando la política pública se pone en acción, y, a última, cuando se revisan los efectos.”

Autores como Salcedo ofrecen una visión, hablando en términos generales, más concreta de cómo afrontar la política pública sin dejar de lado o perder de vista los objetivos básicos de la elaboración de la política pública, como se mencionó anteriormente.

Para efectos de la presente investigación se decidió considerar las etapas que determina Luis F. Aguilar Villanueva (2013: 188) con la intención de puntualizarlas individualmente y rescatando las características elementales de cada etapa en forma resumida, podemos señalar que éstas son las siguientes:

1. *La formación de la agenda;*
2. *La definición del problema público;*
3. *La hechura o formulación de la política*, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema;
4. *La decisión o la selección entre opciones;*
5. *La comunicación de la política;*
6. *La implementación de la política;*
7. *La evaluación de la política.*

La primera etapa, definida como la *formación de la agenda* es:

... el proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe ser objeto de una PP. El análisis en este momento consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron que eran problemas de interés público y se colocaron en la agenda de gobierno y de la sociedad misma como temas de alta prioridad y dieron origen a la necesidad de llevarla a cabo. (Aguilar, 2013: 203).

La conformación de la agenda de gobierno es un proceso clave para determinar los temas, ejes o metas prioritarios para el gobierno en turno. Dicha selección depende directamente de las posturas ideológicas partidistas, debido a que las posiciones de poder político conservan la lógica del partido en primer lugar, pues existe un trabajo previo desde la campaña electoral. Además, se mantienen temas prioritarios como seguridad, salud, educación, etc.

Para que la agenda de gobierno inserte, en su plan de trabajo, nuevos tópicos es necesaria la revisión contextual dentro del Estado, así como de la visibilización de las necesidades sociales por parte de la ciudadanía a través de movilizaciones organizadas, de los medios de comunicación comprometidos con la misma sociedad, y de los vínculos internacionales a los cuales está comprometido el país.

Es importante establecer, que no todos los problemas públicos son agregados a la agenda de gobierno, ello debido a que las instancias propias de determinación de problemas prioritarios, no pueden abarcar todos los problemas públicos, pues es imposible atender todos los temas en una gestión. Ello, obliga a hacer una discriminación de asuntos, del mayor a menor

importancia o urgencia de resolución, de atención, o en su defecto, de seguimiento. “La formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo como van a ser abordadas. La agenda cambia. En el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos se realizan, otros sólo parcialmente. Algunos son superados u olvidados.” (Lahera, 2004: 38). Todo lo anterior basado en: el conocimiento a través de la recopilación de información y análisis de la situación actual; así como del compromiso de trabajo por parte del gobierno hacia la ciudadanía.

En la formación de la agenda es plenamente indispensable la posición que tome la ciudadanía, pues de esto dependerá que se hagan oír sus propuestas e intereses propios de la colectividad. Siempre tomando en cuenta que la organización de la colectividad se hará escuchar si asume el compromiso de buscar el bienestar social ante los que escogieron como sus representantes temporales en el poder.

Una vez que se ha determinado la agenda de gobierno, se lleva a cabo la segunda etapa dentro del ciclo de las políticas públicas que es la *definición del o de los problemas*, el cual, para Aguilar Villanueva (2013: 204) comprende “... los elementos que se consideran son los elementos distintivos y socialmente nocivos del problema, así como las causas o los factores a los que se imputa la existencia del problema, su crecimiento y agravamiento. El trabajo del analista de PP consiste en este momento en valorar si las definiciones y explicaciones del problema que condicionan el diseño y la decisión de la política son correctas y se basan en referencias cognoscitivas probadas o aceptadas.” (Aguilar, 2013: 204).

Sin embargo, es sumamente indispensable que quede claro, que debido a que no todos los problemas y asuntos de atención por parte del gobierno logran su inclusión en la agenda, los analistas de políticas tienen la responsabilidad de identificar y atender aquellas cuestiones que salten a la escena pública y requieran especial cuidado y más en lo que concierne a las necesidades sociales, pues hay que recordar que se trabaja con vidas humanas y que tienen el derecho de ser atendidos de una u otra manera.

El analista de las políticas debe ser capaz de “... identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema, desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a

quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas –consultas, reuniones, intercambios de información, negociaciones- y posteriormente con técnicas instrumentales –fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema.” (Tamayo, 1997: 5).

La constante interacción entre los analistas de las políticas y la información pública es un elemento esencial. La información otorgará un panorama claro y preciso de los rubros que deben ser monitoreados y atendidos, así como también dará certeza en el actuar de los gobiernos al momento de decidir qué asunto atender y qué monto destinar para cubrirlo o empezar a darle un seguimiento formal.

La tercera etapa del ciclo de las políticas públicas es la correspondiente a *la hechura o formulación de las políticas*. En esta fase, se lleva a cabo la construcción de opciones mediante las cuales se dará respuesta a los problemas o asuntos públicos plenamente identificados en las primeras dos etapas, como se mencionó anteriormente. Aquí, la labor será el “... identificar cuál fue o cuál es el criterio dominante en la deliberación y decisión de la PP o el que estableció la graduación de la importancia de los demás criterios: ¿fue o es la racionalidad económica estricta, la legalidad, la viabilidad política, la factibilidad administrativa, la popularidad, la satisfacción de los ciudadanos, la rentabilidad electoral, la oportunidad de riqueza personal mediante la apropiación de recursos públicos?” (Aguilar, 2013: 205-206).

Esta etapa es primordial, debido a que es necesario llevar a cabo una identificación de las razones que otorgarán la justificación para la creación de la política pública, es decir, bajo qué criterios debe plantearse la resolución del problema a atender mediante la formulación de la política pública, considerando diferentes alternativas y planteando diversos escenarios prospectivos que sean coherentes y factibles con el o los objetivos generales. El planteamiento es, cómo resolver el problema público considerando todas sus aristas y previendo todas las posibles respuestas que se generarían, a través de la implementación de la misma, entre la población beneficiaria.

Manuel Tamayo Saéz (1997: 7), al respecto estipula que la etapa de la *formulación de la política* encierra los siguientes elementos:

... el establecimiento de las metas y objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

Hay que destacar, que una política pública engloba una serie de actividades que se implementarán a corto, mediano o largo plazo, sin embargo, su objetivo general debe ser planteado con el interés de resolver problemas concretos, es decir, los problemas públicos pueden ser resueltos a través de un sinnúmero de metas y acciones acordadas desde el diseño de la política pública, que podrán ser abordados mediante la colaboración conjunta de diversas instituciones públicas, pero siempre enfocando y buscando alcanzar y cumplir el objetivo general. Es indispensable que cada política pública sea elaborada para resolver un problema público, atendiéndolo desde las diversas aristas que al problema componen.

Asimismo, es de suma importancia señalar, que las opciones que se planteen en la etapa de la *hechura o elaboración de la política pública*, deben atender a una lógica acorde al marco jurídico imperante, debido a que la construcción de opciones que salgan de los lineamientos jurídicos estipulados dentro del Estado llevaría a caer en inconsistencias al momento de su difusión e implementación.

Cuando las políticas públicas identifican en su etapa de *construcción de opciones* que un problema público se deriva de una situación que se necesita resolver a través de la visibilización de nuevas acciones que van más allá de las normas jurídicas tradicionales, las cuales quedan rebasadas por la dimensión temporal y espacial en que se desenvuelven, tal es el caso de aspectos tan contrastantes como: el del aborto; el de matrimonios de personas del mismo sexo; y el del uso de las redes sociales para realizar actos delictivos, por citar algunos ejemplos. El Estado da soporte a su maquinaria legislativa para generar la pertinencia jurídica indispensable que de legitimidad y certeza mediante la construcción, adecuación o actualización de normas que otorguen sustento y justificación a la o las políticas públicas, y con base en ellas se articulen los manuales y planes de acción al interior de las dependencias e instituciones públicas.

Tan pronto se elabora la política pública, Aguilar Villanueva plantea que es momento de dar paso a la quinta etapa, la de la *comunicación política*. En ella, tanto entidades públicas como ciudadanía serán informados de la creación de dicha política. Esta etapa "...se encarga de diseñar las acciones de comunicación que hay que practicar para informar, explicar, aclarar, justificar y defender la política decidida y para llegar a los públicos interesados en el asunto y al público en general. En este punto el análisis pondera si y en qué grado los medios de comunicación, las tecnologías de información y los contenidos decididos preservan los valores políticos democráticos de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la contraloría social." (2013: 207).

Es fundamental que se establezcan canales oportunos de comunicación, tanto orales como escritos, para dar a conocer en términos generales la política pública una vez que se tenga su diseño final. Ello con la intención de que los diversos actores políticos y ciudadanos puedan informarse ampliamente de la acción o acciones que involucran a la política, así como también que dichos actores conozcan el papel que deberán tomar a través de ésta, pues unos actores serán los encargados de realizar las tareas correspondientes a los procesos de implementación, y otros, serán los posibles miembros de la población objetivo hacia quienes va destinada la política pública.

Esta etapa pretende atender a los mecanismos que promueven procesos como la rendición de cuentas y la transparencia con miras a fomentar que la ciudadanía se incentive y participe para garantizar que las acciones de las políticas trasciendan y logren sus metas. Para una política pública es fundamental el que la población objetivo conozca y sea beneficiaria de la misma, pues de ello depende su éxito o fracaso.

Cabe hacer mención, que la rendición de cuentas y la transparencia deben contar con un proceso de acceso y difusión de información pública siguiendo una pauta que permita que la información sea clara, pertinente, coherente, de calidad y con un lenguaje de fácil comprensión para un ciudadano poco especializado, pues el difundir una política pública con un lenguaje netamente especializado conllevaría que sólo cierto sector de la ciudadanía entienda el mensaje que se desea difundir, generando un ámbito de opacidad que se convierte en una traba no sólo para la vigilancia de los ciudadanos hacia el gobierno a través de la contraloría social, sino que entorpecería el pleno cumplimiento de la garantía que todo

ciudadano y ciudadana posee de tener acceso libre a la información pública gubernamental como lo estipula el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La comunicación política, al interior de las instancias públicas gubernamentales es indispensable para contar con una organización certera de los miembros del equipo responsable de establecer trato directo con la población objetivo, ello con el propósito de la población objetivo se incorpore en las actividades previamente establecidas en el diseño de la política para que se cumplan las metas específicas al momento de su implementación.

Es precisamente la etapa de la *implementación de la política*, que es la sexta, la cual obtiene su trascendencia en los años setenta en el ámbito del análisis de las políticas, que se describe conceptualmente como el "...conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables. Es por ello que no puede ser concebida solo como un momento, sino que debe ser entendida como un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha –intencionalmente- la conexión causal cristalizada en el diseño de la política." (Jaime et. al., 2013: 102).

A lo largo del ciclo de las políticas públicas, se logra identificar los procesos bajo los cuales deben de trabajar cada una de las etapas que hasta ahora se han descrito, sin embargo, la etapa de la *implementación* de la política, es considerada crucial, debido que a partir de esta etapa se podrá identificar si el análisis teórico es coherente con los objetivos de la operación y la gestión de la política, pues se debe hacer énfasis que son fases diferentes donde los analistas y los operadores de la política deben proyectar si los objetivos y las actividades planteadas puedan ser aterrizadas al momento de implementarlas. De ello dependerá el éxito o fracaso de la política pública.

Aguilar Villanueva (2013: 207) considera que en esta etapa "... el análisis de PP se vuelve un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública, que consiste en valorar la estructura administrativa del organismo u organismos encargados de la implementación de la política, en determinar si existe una distribución clara de la autoridad y una división apropiada del trabajo, si se cuenta con el equipo adecuado, personal competente y si hay un proceso de operaciones idóneo con estándares de desempeño, producto y resultado."

La implementación de la política pública dependerá directamente de los recursos tanto humanos como materiales que posea el gobierno, pues ello determinará si existe la capacidad administrativa para llevar a cabo las acciones estipuladas dentro del diseño de la política. Los analistas de las políticas, no pueden dejar de lado que más allá del trabajo de recopilación y análisis de la información que engloban la creación de la política se debe siempre considerar si el aparato administrativo de las entidades públicas tienen la capacidad y son suficientes para abordarla y cumplir los rubros previstos.

Asimismo, "... durante el proceso se deben resolver conflictos entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos que impone cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas que provienen de los beneficiarios de las prestaciones y servicios que la política ofrece." (Jaime et al., 2013: 103). Es por lo anterior, que en esta etapa se deben de hacer las adecuaciones necesarias no contempladas durante la hechura de la política pública, tal como relaciones de poder, capacidad administrativa, relaciones sociales, etc., orientando las actividades estipuladas a través de un plan de acción concreto que asuma el cumplimiento de las metas ante la población objetivo que debe de ser acreedora de los beneficios sociales planteados en la política pública.

Para el autor Lewis Gunn (1978) para que la implementación de una política pública se lleve a cabo de forma exitosa se deben de considerar los siguientes rubros:

- 1) Las circunstancias externas a la agencia de implementación no impongan obstáculos (físicos o políticos) a la implementación.
- 2) El programa debe contar con los recursos suficientes y el tiempo adecuado para realizar sus objetivos.
- 3) Cada una de las etapas del proceso de implementación la combinación de recursos (no sólo económicos) requerida para el éxito de la política esté disponible en el momento adecuado.
- 4) La existencia de una teoría causal válida sobre la que se apoya la política.
- 5) La relación entre causa y efecto debe ser lo más directa posibles, es decir, con el menor número de relaciones posible.

- 6) La agencia implementadora no necesita depender de otras agencias para garantizar el éxito de la implementación, y si intervienen muchas organizaciones esa dependencia sea mínima tanto en número como en importancia.
- 7) Una completa comprensión y acuerdo en torno a los objetivos de la política y que estas condiciones persistan a lo largo del proceso de implementación.
- 8) Tareas detalladas que deben realizar cada uno de los participantes para alcanzar los objetivos de la política.
- 9) Una perfecta comunicación entre, y coordinación de, los distintos actores o agencias involucrados en el programa.
- 10) Aquellos que poseen la autoridad puedan demandar (capacidad) y obtener (efectividad) obediencia de sus subordinados.

La implementación de la política pública debe considerar diversas aristas para establecer un plan de acción que satisfaga y atienda los criterios de acción de la política, y no debe ser vista como una etapa menor o separada al momento del diseño de la misma. Esta etapa, debe llevar a colaborar el trabajo del analista de las políticas públicas y de los ejecutores. La búsqueda del trabajo en conjunto de los actores involucrados permitirá la continuación de la congruencia de la política a lo largo del ciclo de la política.

La última etapa que compone al ciclo de las políticas públicas es la *evaluación de la política*, la cual se define "... como la valoración de la acción comprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental." (Salcedo, 2011: 23). Mediante el trabajo correspondiente que integra la evaluación de la política se determinará los alcances reales de la política ante la ciudadanía y entre las instancias públicas de gobierno.

Para Roberto Salcedo Aquino (2011: 24) la evaluación de las políticas públicas "... es fundamentalmente un asunto de la investigación social aplicada. Se nutre de la investigación teórica y su papel se centra en operacionalizar los conceptos de la teoría para hacerlos manejables en la investigación práctica. Se trata de conjugar la operacionalización de los conceptos teóricos con los referentes del diseño de una política pública para recolectar, verificar y realizar los ejercicios hermenéuticos de la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas públicas utilizando los métodos de las ciencias sociales."

La evaluación de la o las políticas públicas permitirá conocer ampliamente si el ciclo que se ha recorrido, desde la identificación de los problemas o asuntos públicos para la integración de la agenda de gobierno hasta los procesos de implementación que se establecieron y se efectuaron, han logrado los objetivos generales y las metas, así como la plena satisfacción de la ciudadanía beneficiaria. Asimismo, “El objetivo es valorar los resultados e impactos de una política con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones. Esta racionalidad debe operacionalizarse en la elaboración de planes, programas y de un proceso de presupuestación fundados en una lógica técnico-económica sobre la base del principio del máximo beneficio social¹.” (Salcedo, 2011: 24).

Las variables cuantitativas, tales como el monto presupuestal asignado a la política pública y los gastos operativos que se efectuaron a lo largo de la implementación, son variables indispensables para conocer el proceso de rendición de cuentas y transparencia de la política, con el propósito de evitar actos de corrupción y poder así garantizar que los recursos públicos destinados son aprovechados de forma óptima, atendiendo a la búsqueda de cumplimiento de las metas que se han propuestos durante el diseño de la política. Para el proceso de rendición de cuentas, el ubicar, las no menos importantes, variables cualitativas que son indispensables para poder conocer la percepción de la ciudadanía tanto de la política en general, como del ejercicio de la dependencia pública encargada de la política. El hecho elemental de la evaluación de la política pública es que la ciudadanía tenga la certeza de que la maquinaria gubernamental está atendiendo las necesidades sociales a través de las políticas bajo el principio de satisfacción del ciudadano.

Para Luis F. Aguilar Villanueva (2013: 209), “Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, sus resultados obtenidos, su grado de legalidad y corrección técnica, ofreciéndonos información sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo cual se

¹ “El modelo del PMBS se incorporó en el sistema de planeación, programación y presupuestación (PPP). Según los teóricos, el modelo ayudaría al gobierno a: 1) identificar los objetivos nacionales con precisión sobre una base de continuidad; 2) elegir entre dichos objetivos los más urgentes; 3) buscar los medios alternativos de alcanzar los objetivos y metas de la manera más eficaz y con el mínimo costo; 4) informar a los ciudadanos no sólo del costo de los programas del año próximo, sino también de los costos a mediano plazo; 5) medir el desempeño de las políticas públicas para asegurar que el capital invertido se viera reflejado en los bienes y servicios públicos; 6) medir el desempeño de los actores, ya sea institucionales o individuales, y 7) enfocar toda la política pública en la satisfacción del ciudadano-beneficiario o ciudadano-usuario” (Salcedo, 2011; 31).

reforma la política, se inicia un nuevo ciclo y se le eleva a otro nivel.” La evaluación de la política nos permite no sólo poner en evidencia los aciertos, o quizás lo malos manejos de la política pública, muy por el contrario, ello permite ubicar incidencias que pueden ser corregidas en el siguiente ejercicio de la política, debido a que a través de los diversos procesos metodológicos de la evaluación se realizan la recopilación de información y los diagnósticos pertinentes para ubicar el desempeño de la política en sus distintas aristas. “El ejercicio de evaluación incluye un buen número de decisiones. En primer lugar se debe decidir con referencia a cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficacia económica, eficiencia social, satisfacción del ciudadano...) se evaluará la política para saber hasta qué grado se respetó y realizó el valor preferido.” (Aguilar, 2013: 209).

La toma de decisiones es un argumento constante dentro del análisis de las políticas públicas, que no se puede dejar de lado en ningún momento, es por esa razón que el autor Wayne Parsons (2007: 273) menciona que la toma de decisiones es:

Un proceso en el que se elige o selecciona una determinada opción, por la cual la noción de decisión implica un punto o una serie de puntos en el tiempo y el espacio que marca el momento en que los diseñadores de las políticas asignan valores. En este sentido, la toma de decisiones abarca la totalidad del ciclo de las políticas públicas, por ejemplo, las decisiones acerca de qué constituye un “problema”, qué información elegir, selección de estrategias para influir la agenda de las políticas, selección de opciones políticas a considerar, selección de qué opción, selección de fines y medios, selección del método para implementar la política en cuestión, selección del método para evaluar las políticas. En cada uno de estos puntos hay toma de decisiones.

La toma de decisiones permite, a lo largo del ciclo de las políticas públicas, seleccionar estrategias que van articulando cada etapa que involucra a la política pública, es decir, elegir el camino que otorgue de forma eficaz, eficiente, legal, legítimo, pero sobre todo coherente para llevar a cabo la resolución del o los problemas públicos para dar respuesta a las necesidades sociales plenamente identificadas desde la conformación de la agenda de gobierno.

Como bien menciona Parsons, la evaluación de la política es otra faceta de la toma de decisiones que pretende demostrar que los alcances planteados se estén obteniendo bajo los criterios contemplados dentro de las etapas anteriores a la evaluación. Reforzando la idea de

Parsons, Salcedo (2011: 19) establece que “...se debe tener en cuenta que lo que se evalúa es producto de decisiones políticas; que los resultados de la evaluación entran necesariamente en la arena política, lo que significa que éstos serán usados para denostar a enemigos o para publicitar el éxito de quienes conducen la maquinaria gubernamental.”

La toma de decisiones, al ser precisamente una decisión por parte de un grupo poseedor de un puesto político, tiende a encasillarse dentro de una serie de posturas ideológicas coherentes con la posición adoptada por un partido político, lo que llevaría a plantear un sesgo político. Sin embargo, “El riesgo de caer en posibles sesgos ideológicos disminuirá si en el diseño de la política pública se hallan definidos claramente los objetivos y las metas por alcanzar y los métodos de evaluación. De esta manera, la precisión de qué se quiere y cómo se va a lograr la evaluación no se prestará a interpretaciones multívocas o a ejercicios hermenéuticos múltiples, que son los que generan las tensiones entre los evaluadores y los evaluados.” (Salcedo, 2011: 19).

Las políticas públicas deben de ser planteadas y elaboradas con la finalidad de que la ciudadanía encuentre en ellas mecanismos que den certeza y solución a sus necesidades sociales, así como conocer las acciones emprendidas por parte del gobierno a través de los recursos públicos. La evaluación debe ser el paso verificador de que el gobierno está canalizando sus facultades para cumplir los objetivos mediante las políticas públicas.

Roberto Salcedo Aquino (2011: 29) establece que para afirmar la utilidad de la evaluación, se deben considerar las siguientes aristas:

- a) Que las preocupaciones y preguntas de los posibles usuarios estén contenidas en el programa de revisión.
- b) Que las recomendaciones sean producto de evidencias y pruebas sistemáticas rigurosas y objetivas del estado real de la implementación de una política pública (no debe haber dudas sobre la severidad de la metodología).
- c) Las recomendaciones deben ser pertinentes e idóneas, con carácter pragmático y dirigidas a la práctica mediante la propuesta de cursos de acción con carácter prospectivo.
- d) que el proceso lógico problema-curso de acción sea tan evidente que la conclusión sea práctica axiomática.

La etapa de evaluación de las políticas debe cerciorarse de contar con una recopilación de información pertinente y completa que garantice el diagnóstico y verificación tanto del diseño de la política pública, el proceso que se estableció para llevar a cabo la implementación, así como también del desempeño de todas y cada una de las actividades y del cumplimiento de los objetivos y metas acordados, sin dejar de lado los recursos humanos y materiales involucrados. “Un gobierno que no orienta sus recursos con la finalidad de ofrecer resultados a la sociedad es un gobierno que erosiona su legitimidad y ve sistemáticamente mermadas sus capacidades de conducción política y regulación social.” (Salcedo, 2011: 31). La legitimidad que otorgan los ciudadanos al gobierno es el principio elemental bajo el cual deben de ser orientadas las políticas, pues de ello dependerá la respuesta positiva de los ciudadanos hacia el gobierno, que podría representar una continuidad en el poder con el consentimiento de la sociedad.

1.4 Políticas Públicas Locales en México.

Como consecuencia de las reformas político-administrativas puestas en marcha en los años ochenta del siglo pasado, México enfrentó un proceso de descentralización que promovió la identificación del orden municipal como la entidad más próxima y cercana a la ciudadanía y las demandas sociales de ésta desde el ámbito local. El impulso que se proporcionó a los gobiernos municipales trajo consigo una serie de modificaciones al artículo 115 constitucional, principalmente en los años 1983 y 1999, donde se estipulan los mecanismos que buscan fortalecer las facultades conferidas que demarcan el ejercicio de los municipios y su administración política y social.

TABLA 1.1.

Reformas y modificaciones al artículo 115 constitucional.

Año	Reforma
1917	Se instaura la figura del municipio como base de división territorial y de su organización política y administrativa. Surge el municipio libre
1928	<i>Se reforma el párrafo cuarto de la fracción III</i> "El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil, y de 11 en los estados cuya población sea superior a ésta".
1933	<i>Se reforma y adicionan los incisos a) y b) y 5 párrafos.</i> No reelección absoluta para gobernadores y no reelección relativa para diputados locales e integrantes de ayuntamiento. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales". III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.
1943	<i>Se reforma el párrafo tercero de la fracción III.</i> Los gobernadores durarán en su cargo 6 años.
1947	<i>Se adiciona con un párrafo segundo a la fracción I y se reforma el anterior a ser párrafo tercero.</i> Otorgaba el derecho a la mujer a participaren las elecciones municipales tanto para votar como para ser votada.
1953	<i>Se deroga el segundo párrafo de la fracción I y se reforma el tercer párrafo, pasando a ser segundo párrafo de la misma fracción.</i> "Los presidentes municipales, regidores y síndicos del Ayuntamiento electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".
1976	<i>Se adicionan las fracciones IV y V.</i> Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia; y; "V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".

(Continúa)

Año	Reforma
1977	<p><i>Se adiciona la fracción III con un último párrafo.</i> "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las siguientes bases: De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes".</p>
1983	<p>a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia. b) Existencia de regidores de representación proporcional. c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados. d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos. e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas. f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos. g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados. h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos. i) Determinación de los servicios públicos.</p>
1999	Se establece el ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo.
2001	Las comunidades indígenas tienen la posibilidad de organizarse políticamente de acuerdo a las competencias existentes en el municipio.
2008	<p><i>Se reforma la fracción VII.</i> La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p>

Fuente: CABRERO Mendoza, Enrique y Carlos Gil García, 2010: 167-168.

El autor Antonio Sánchez Bernal (2014) menciona que la “ola descentralizadora” no transcurrió como un proceso continuo en México, sino que ésta puede ser estudiada y entendida a través de tres etapas:

- Primera etapa: Denominada como etapa de formalización (1982-1993), implicó un cambio de reglas formales (reformas constitucionales) pero sin avances sustanciales en la gestión municipal de la mayoría de éstos espacios; también se realizó un primer intento por descentralizar los servicios de salud a la población abierta, el cual se

extendió a catorce entidades federativas, y se ratificó el proceso formal para descentralizar a la educación básica.

- Segunda etapa: Considerada de consolidación (1994-2006), se instrumentó la descentralización de los servicios de educación y salud hacia las entidades federativas y se inició un viraje en la gestión municipal; además la descentralización institucionalizó diversas acciones para los gobiernos municipales a través de la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Asuntos Ambientales y la Ley de Protección Civil.
- Tercera etapa: Denominada recentralización (iniciada en 2006), representa el freno al proceso de descentralización, y comenzó durante el sexenio de Felipe Calderón, en el cual no se realizó ningún avance en la política descentralizadora; se detuvieron cambios propuestos como la reelección de presidentes municipales, la profesionalización de los servidores públicos locales y la tan anhelada redistribución de los recursos a favor de los gobiernos municipales.

Con lo anteriormente citado, se puede observar que en la segunda etapa de descentralización los gobiernos municipales lograron grandes avances en la instauración de mecanismos que permitieron desarrollar sus procesos político-administrativos y de gestión, ello para establecer instrumentos que dieran certeza a sus procesos como un orden de gobierno cercano a sus ciudadanos, capaz de identificar claramente las necesidades sociales de su población. No obstante, el retroceso que identifica Antonio Sánchez Bernal, los gobiernos locales han sabido implementar sus propios métodos de acuerdo a las facultades que le confiere el artículo 115 constitucional, reflejado a través de las políticas públicas municipales que elaboran gracias a sus agendas de gobierno.

Enrique Cabrero Mendoza (2007: 14) menciona que “El resultado de este escenario es que los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención y por lo tanto expanden y profundizan su agenda de políticas públicas. En este proceso los gobiernos locales se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública, se ven obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social local.”

Los gobiernos locales hacen frente a sus facultades y responsabilidades ante la ciudadanía atendiendo a sus necesidades sociales haciendo uso de innovación gubernamental, debido a

que los municipios deben dar respuesta, a través de las políticas públicas, a las demandas cada día más numerosas de la población local.

Al respecto, Cabrero (2007: 29) menciona que:

... la agenda de políticas y asuntos a tratar por parte del gobierno municipal se expande abarcando la atención de problemas que tradicionalmente no eran de su competencia. Así, el desarrollo local por ejemplo, pasa a ser un asunto a atender desde el gobierno municipal, en el que la promoción al empleo, el apoyo a productores, los parques de incubadoras de empresas, los programas de microcréditos entre otros, son acciones emprendidas desde el gobierno local. De igual forma acciones para la atención a grupos marginados o vulnerables, la mejora de prácticas educativas, y la atención sanitaria, se incorporan a la agenda local. También la protección al medio ambiente, la cultura de manejo del agua, la lucha contra la contaminación y la visión de un desarrollo sustentable, se convierten en asuntos de prioridad local.

La agenda de gobierno de los administraciones municipales está integrada por un número vasto de rubros que deben ser considerados a lo largo de la gestión mediante el apoyo de los Cabildos, quienes serán los responsables de atender y dar seguimiento a cada una de las problemáticas a través de áreas especializadas.

“El espacio local generalmente, al estar orientado a las necesidades más urgentes de comunidades y ciudadanos, tiende a concentrarse más en el corto plazo. De igual forma las instituciones de gobierno municipal tienden a ser frágiles e incluso volátiles como es el caso de México, país en el que los periodos de 3 años de gobierno sin reelección inmediata dan una visión muy limitada en el horizonte de tiempo a los actores políticos y sociales.” (Cabrero, 2007: 30).

A continuación, en la tabla 1.2, se puede observar cómo el ciclo de las políticas públicas a nivel local sufre algunas modificaciones, debido a que los tiempos de gestión de los presidentes municipales en México son de 3 años, y ello reduce ampliamente el margen de acción de las operaciones públicas, las cuales deben de ser planteadas e implementadas de forma casi inmediata al tomar el cargo el o la presidente municipal. El ciclo de las políticas públicas municipales, está compuesto sólo por 4 etapas, de acuerdo a Enrique Cabrero, lo que origina que se atiendan de forma inmediata las problemáticas que resultan más visibles e ineludibles para la ciudadanía.

Como puede verse, el tiempo juega un papel primordial con relación a la respuesta de las necesidades sociales locales, lo que nos lleva a plantear que las administraciones locales deben de realizar un plan estratégico con antelación con el afán de establecer un panorama previo al pleno control de la gestión.

TABLA 1.2.

Características del Proceso de Hechura de Políticas Públicas Municipales.

<i>Definición del problema</i>	<i>Formulación y diseño</i>	<i>Implementación</i>	<i>Evaluación</i>
Con frecuencia responde a demandas urgentes	Poco tiempo para la deliberación	Vinculación inmediata entre decisión y acción	Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas
Sólo se seleccionan problemas con solución visibles y factible	Imitación en el diseño de soluciones	Regulación formal poco eficaz	Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana
Horizonte de tiempo restringido	O innovación en el diseño de soluciones	Regulación social muy eficaz Regulación por proximidad	Débil evaluación de impacto de políticas

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique, 2007: 34.

Por último, es indispensable mencionar que “Cada vez más en el mundo los gobiernos locales juegan un papel importante en el desarrollo. Diversos casos en el entorno internacional nos muestran que gobiernos locales fuertes y emprendedores pueden ser una palanca fundamental para el desarrollo nacional. En México los gobiernos municipales poco a poco comienzan a tener una presencia como promotores del desarrollo económico aunque al parecer ésta es todavía muy limitada.” (Cabrero, 2007: 37).

Al tener que enfrentar o dar respuesta a tantas aristas, es imperiosa la participación de la sociedad civil que ayude y facilite en el cumplimiento cabal de las actividades públicas que confieren al ámbito local a través del trabajo colaborativo y corresponsable.

CAPÍTULO II.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO ENTIDAD DE TRABAJO COLABORATIVO EN LA GESTIÓN PÚBLICA.

2.1 La Participación Ciudadana y sus alcances dentro de la gestión pública.

Ante una sociedad civil con ánimos de ser incluida y escuchada durante los procesos de toma de decisión, los gobiernos democráticos se han visto obligados, a garantizar e institucionalizar espacios que permitan a los ciudadanos y ciudadanas a ser partícipes de las actividades que se solían identificar como específicamente estructuradas y atribuidas a las gobernantes poseedores del poder público y a su maquinaria administrativa, propiciando la discrecionalidad de las acciones y la opacidad en el manejo de las funciones públicas, de la información, y sobre todo en la gestión de los recursos materiales y humanos.

La sociedad civil sólo era considerada al momento de dar inicio a los comicios electorales que permitirían a los siguientes representantes públicos llegar al poder y ejercerlo por derecho propio olvidando promesas de campaña y necesidades públicas básicas de la sociedad que le otorgó, a través de su voto, su confianza y la certeza de que se escucharía, atendería y resolvería sus demandas a lo largo de la gestión del entonces candidato.

Sin embargo, al verse sólo utilizada, relegada y con beneficios sociales cada día más mermados, ello promovió que la sociedad volteara su mirada hacia las cuestiones públicas incentivando mecanismos de colaboración y participación con las entidades públicas para formar parte de las actividades emprendidas.

Para Bazdresch (2007: 75):

Tomar parte es un recurso político usado por los gobernantes como los gobernados. Los gobernantes pueden usarlo para legitimar sus decisiones frente a la población de gobernados en general o frente a los grupos de ciudadanos en la oposición en particular. También como un recurso para conseguir eficacia y eficiencia en sus decisiones: reducen costos, evitan riesgos de fracaso y legitiman al gobierno. Los gobernados lo pueden usar para demandar su parte en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones desde sus propias racionalidades o según su interés político específico, por ejemplo,

legitimarse como un grupo de gobernados, con o sin signo político identificable, valioso y capaz.

Tanto los gobernantes como los gobernados pueden salir beneficiados trabajando conjuntamente, pues de ello puede derivar la legitimidad de las acciones gubernamentales y la continuidad del grupo político en el poder, así como también los gobernados pueden manifestar sus intereses obteniendo respuestas efectivas que den solución a sus demandas sociales. “Ubicar la participación en medio de la dicotomía gobernantes-gobernados permite significarla como un recurso de ambos lados para hacer viable, visible y transitable la relación entre ambos. Tal ubicación nos permite evitar considerarla un fin en sí misma. Así, queda claro que la participación es un recurso... La participación recurso puede ser usada por las colectividades, sea el gobernante sean los gobernados, cuando surge la tensión entre ellos. No es recurso instrumental, sino político.” (Bazdresch, 2007: 57).

La participación ciudadana reduce la resistencia que los gobiernos tienden a implementar al momento de ejercer el poder y dictar sus decisiones de forma unidireccional y jerarquizada verticalmente, donde la sociedad no puede ubicar espacios adecuados para visibilizar el quehacer público, tema indispensable que debe ser informado, pues de ello depende la certeza social y la gobernabilidad del Estado.

De acuerdo a Miguel Ángel Sánchez Ramos (2009: 86), “El tema de la participación ciudadana está bastante ligado con la democratización como proceso de apertura de estructura e instituciones para acercar y organizar una relación entre gobierno y gobernados más directa y funcional. Más aún que en un proceso democratizador, la participación ciudadana es indispensable en la recuperación de los derechos ciudadanos y en el posicionamiento de éstos, los ciudadanos, frente al Estado.”

Los ciudadanos deben de realizar su derecho a ser involucrados en las actividades del Estado, para con ello observar y avalar que se están cumpliendo las garantías que le han sido conferidas constitucionalmente, de no ser así, debe organizarse y participar para alcanzar los objetivos intrínsecos que posee precisamente por su carácter como integrante de la sociedad. “Ahora bien, la participación, el tomar parte, es siempre actuado por los gobernantes quienes deciden y llevan a cabo ese ‘tomar parte’ en el ejercicio del poder con un propósito definido.

La participación por sí misma no tiene una finalidad o contenido específico; en cada caso habrá un para qué motivador de la acción participativa.” (Bazdresch, 2007: 57).

Ese motivador hacia la incidencia participativa, como bien menciona Bazdresch, deberá ser directamente proporcional a la efectividad y eficiencia del cumplimiento de los intereses generales de la comunidad, pues de no ser así, se deben de buscar los canales que promuevan una organización estructurada que lleven a la ciudadanía a visibilizar la carencia y falta de respuesta a sus demandas y verificar si los intereses de unos cuantos en el poder son los motivadores guías del actuar de un Estado en “proceso democratizador.”

Pedro Salazar Ugarte (2004: 45) se hace la pregunta de ¿quiénes son los ciudadanos autorizados para participar en una democracia?, haciendo mención que es necesario considerar la igualdad política para darle respuesta a la interrogante. “La democracia no sólo es la forma de gobierno en la que el poder político proviene de la base sino que es el régimen en el que dicho poder se encuentra ampliamente distribuido entre los miembros de la comunidad. En un régimen verdaderamente democrático el derecho de participación se encuentra extendido, sin ningún tipo de discriminación, al mayor número posible de miembros adultos de la comunidad.”

Agrupar el mayor número de personas dentro de un sistema democrático, mediante el valor de la igualdad política, fomenta que la participación ciudadana tenga elementos que den certeza en su organización y en el alcance de sus objetivos, en un ambiente propicio e inclusivo para su desarrollo.

“La participación ciudadana se arraiga, expande, normaliza y perdura si existen organizaciones estables que consoliden su estructura directiva y operativa sin anquilosarse burocráticamente. Es decir, el fortalecimiento de su capacidad de gestión es fundamental para poder incidir efectivamente en la agenda pública con base en propuestas sustentadas.” (Ramos, 2007: 51-52). La participación ciudadana estructurada a través de organizaciones que no dependen directamente del Estado debe de cuidar a toda costa que el mismo sistema burocrático las absorba, pues de ello dependerá un actuar real desde la sociedad civil y no desde el mismo sistema burocrático.

Es indispensable mencionar que el papel de la participación ciudadana debe verse reflejado, como se señaló anteriormente, en la visibilización de los problemas y necesidades sociales

que atañen a la ciudadanía desde cualquiera de sus aristas para que éstas sean consideradas dentro de la conformación de las agendas de gobierno, ya sea a nivel federal, estatal o municipal, lo que dará inicio a la inserción de la sociedad en la toma de decisión pública y la implementación de políticas públicas.

En el caso de los gobierno locales, Enrique Cabrero Mendoza (2007: 117) plantea que “En las últimas décadas, los gobiernos locales han transitado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte y algunos otros), a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana.”

Los gobiernos locales² son considerados los espacios y entidades más cercanos a la ciudadanía, así como también más próxima a las susceptibilidades que engloban su contexto social, permitiéndole la capacidad de plasmar a través de su agenda de gobierno, la identificación plena de las necesidades y demandas inmediatas que atañen e importan a su población, para con ello, dar respuestas óptimas a través de la toma de decisiones y la implementación de sus acciones públicas. De la misma forma, es considerado el propulsor de la participación ciudadana de manera próxima entre los gobernados y gobernantes, como núcleo de la participación de abajo hacia arriba, es decir desde lo local, como entidad micro, y en lo estatal y federal como una oportunidad macro de inclusión y fomento de espacios participativos.

Para el autor José María Ramos García (2007: 47-48), “La articulación entre gestión local y participación ciudadana es fundamental para promover la legitimidad gubernamental; sin embargo, la participación ciudadana, para concebirse como tal y generar valor público, debe

² “Gobierno local alude al ámbito municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el ámbito local de gobierno se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas.” (Patricia Ramírez Kuri, 2000: 289).

de contar con una serie de condiciones que generen beneficios para las comunidades...”, dicha articulación debe de considerar los siguientes aspectos, de acuerdo a Ramos García:

- La participación ciudadana rebasa los procesos electorales.
- Las garantías individuales y los derechos políticos representan una plataforma institucional para reivindicar la participación ciudadana, que son insuficientes, si no hay leyes y programas que lo estimulen.
- Diversas formas de participación social que generan una gestión social.

La participación ciudadana, a través de mecanismos e instrumentos que den certeza y una base jurídica para su desempeño, sugiere campos de oportunidad en la creación de diversas formas de participación, que promueven la incidencia de la ciudadanía en una gama de temáticas en el ámbito público local que lograrían su identificación y solución más focalizada con el trabajo conjunto y colaborativo entre instancias públicas y sociedad. Ello conllevaría a rebasar los límites entre los comicios electorales y gestiones públicas alejadas de la ciudadanía. Por el contrario, se promoverían una gestión social capaz de pronunciar sus demandas y necesidades ante un gobierno con la capacidad de escucha y compromiso con todos los futuros electores.

De acuerdo a Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque (2011: 56):

A pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, las últimas décadas han contemplado una creciente presencia de mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública local. En algunos casos, a partir de una estrategia tendiente a mejorar la eficacia de la gestión, a incrementar la legitimidad de las instituciones o los gobiernos electos, o bien tratando de responder a una demanda social en este sentido, se han puesto en marcha muy diversos tipos de experiencias, con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas de ámbito local.

En la siguiente tabla, se puede apreciar una clasificación de acuerdo al tipo de participación en las etapas del ciclo de las políticas públicas, ya sea de base asociativa, mixta o de base personal.

TABLA 2.1.

Fórmulas de Participación: una tipología.

	Participación de base asociativa		Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial	De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en diagnóstico y formación de la agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Fóruns y mesas sectoriales de entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos consultivos de entidades a escala de barrio o distrito 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos • Procesos participativos temáticos: A21L, PEC 	<ul style="list-style-type: none"> • Fóruns temáticos • Círculos de estudio • Conferencia de consenso 	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas • Audiencias • Teledemocracia local
Participación en la formulación de políticas en la adopción de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos municipales de barrio o distrito con presencia asociativa • Planes integrales 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos territoriales mixtos • Jurados ciudadanos mixtos 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto participativo • Jurados ciudadanos • Paneles ciudadanos • Encuestas deliberativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Consultas populares • Teledemocracia local
Participación en la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión asociativa de servicios municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión asociativa de centros cívicos y de barrio 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Joan Font y Ricard Gomà, 1999.

De acuerdo a Luis F. Aguilar Villanueva (1997), la participación ciudadana sería valiosa si un gobierno local contara con los siguientes criterios para promoverla:

- Aprovecha las oportunidades para desarrollar su misión (contribución al desarrollo, participación ciudadana y promoción de las capacidades sociales, y en general del conjunto de actores del desarrollo local).
- Se adapta a circunstancias cambiantes (para estimular las capacidades distintas de los actores sociales; entorno interno y externo).
- Aprovecha sus competencias para producir nuevas cosas valiosas para los ciudadanos (mayor legitimidad por desempeño con los mismos recursos presupuestarios).

Como se ha insistido anteriormente, los gobiernos locales ofrecen una excelente oportunidad para el crecimiento del interés por parte de la ciudadanía, así como también llevar a cabo el acercamiento e institucionalización de los espacios participativos de los ciudadanos que ya

cuentan con el compromiso de hacerse escuchar por el gobierno para ser parte integrante de la toma de decisión o decisiones, ello originado principalmente por la cercanía que poseen los gobernados con los gobernantes dentro de los espacios locales, a diferencia de lo que se da a nivel estatal y federal en donde es más alejada dicha relación.

Sin embargo, "... cualquier proyecto que pretenda ampliar los espacios abiertos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar de forma simultánea varias estrategias complementarias:

1. Reforzar el sector asociativo.
2. Buscar la participación del ciudadano no organizado.
3. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa." (Font, 2004: 28-29).

El Estado, más allá de abrir e institucionalizar los espacios a la población que ha logrado una organización para hacerse escuchar y trabajar por alcanzar sus intereses en colectivo, debe considerar la apertura de áreas que promuevan la participación a cualquier ciudadano o ciudadana, así como incentivar las ventajas de los y las mismas por acercarse a los canales de participación para encontrar beneficios al alcanzar sus objetivos derivados de sus necesidades sociales. "La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales)." (Ziccardi, 1998: 32). Los intereses específicos de los sujetos colectivos son el eje medular de la participación ciudadana, es decir, la búsqueda de los intereses comunes de un grupo para resolver problemáticas públicas que los inquietan.

Además, el impulsar una cultura hacia la participación ciudadana habla del nivel de compromiso del Estado hacia su población y de su disposición por llevar a cabo una apertura en el trabajo colaborativo, y sobre todo de su información. "La apelación a la participación requiere mucha información para el común de la gente, para que pueda actuar y definirse en uno u otro sentido. Pero a su vez, ello requiere de lenguajes apropiados para expresar los problemas, con frecuencia complejos, para su mejor y más inmediata comprensión." (Portillo, 2004: 113).

La información pública no únicamente tiene que ser accesible para cumplir los objetivos de la participación ciudadana, sino que debe de ser comprensible, sin tintes de lenguajes técnicos

y especializados, los cuales no podrían ser interpretados fácilmente por la población sin un manejo previo de dicho léxico, lo que tendería a interrumpir el trabajo entre gobernados y gobernantes. Asimismo, el autor Álvaro Portillo (2004: 113) considera que, “Junto con la información existe también la necesidad del aliento a la participación en tanto compromiso ciudadano que forma parte de una nueva conciencia cívica. Promover un espíritu solidario y participativo no es demagogia, como muchas veces los sectores conservadores que se identifican con un estado burocrático ajeno a los problemas de la gente, acusan a este tipo de invocaciones que promueven el involucramiento colectivo.”

Denostar a la participación ciudadana como un mero movimiento demagógico demuestra el miedo por parte de los gobernantes a dar acceso a los gobernados a la cosa pública que se tiende a creer exclusiva para la clase política. El poner en una vitrina la información derivada de las acciones públicas para poder ser vista por la población y ser tomada por ella para realizar actividades desde la ciudadanía, como podría ser identificación de problemáticas de peso en la comunidad o el planteamiento de nuevas y posibles proyectos que derivarán en la definición y creación de políticas públicas. ¿Qué mejor especialista que el ciudadano que vive día con día problemáticas que requieren atención real y directa? Los ciudadanos son los abogados a la identificación de necesidades a resolver, en muchas ocasiones los gobiernos y sus administraciones no poseen ni los conocimientos ni la especialidad ni mucho menos el tiempo para siquiera identificar cuáles son los problemas a los que se enfrenta un ciudadano en su contexto.

La autora Nuria Cunill Grau (2004: 72) argumenta que “En suma, es necesario reconocer que la participación ciudadana en sus distintas expresiones constituye un medio privilegiado para la construcción de ciudadanía, tanto por su aporte al desarrollo del sentido de responsabilidad pública y de la tolerancia, como por las posibilidades que ofrece a la constitución de una autoridad plural.”

La participación ciudadana constituye una parte de la cultura de la responsabilidad que debe ejercer la población, ello es segmento de las obligaciones que la ciudadanía debe comprometerse como integrante de un sistema democrático de gobierno: el ser partícipe de las actividades públicas; el estar informado; el mostrar interés en los canales de vigilancia hacia los gobernantes; así como ejercer su voto por el candidato que se decida.

Para Alicia Ziccardi (2004: 249), “La frágil democracia que se vive en el espacio local expresa que la cultura, las prácticas y los procesos decisorios, incluso en la etapa de la planeación urbana enfrentan mucho obstáculos para democratizarse. Por un lado, los gobiernos de las ciudades son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones y muchas veces sólo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas.”

Es indispensable hacer mención que los gobernantes pueden caer en la creación de procesos ficticios de participación ciudadana, con el afán de demostrar tanto al interior como al exterior, que posee canales abiertos para que la población pueda contribuir dentro de la toma de decisiones públicas y ser visto como un gobierno democrático e incluyente. Canales que podrían estar sesgados y trabajar a favor de, como menciona Ziccardi, a movimientos de legitimación de acciones de gobierno premeditadamente planeadas a favor de la gestión en el poder.

Cabe destacar, que para Mauricio Merino (1997: 11), “... a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos. De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran.”

El desarrollo de la participación ciudadana no está exenta de las pasiones humanas y de la búsqueda de intereses individuales de unos cuantos, sin embargo, ello no es pretexto para que desde el gobierno y la administración pública se vea coartado ese derecho social argumentando que la participación ciudadana entorpecería las diversas atribuciones de las instancias públicas, muy por el contrario, el Estado debe establecer, fomentar, permitir e invitar a que la localidad se inserte en el diálogo y trabajo colaborativo entre gobernantes y gobernados en beneficio recíproco de las partes.

La autora Camilla Croso (2013: 58) considera que es necesario incluir la participación ciudadana en el ámbito de tipo legislativo, ello debido a que:

Los parlamentos deben prever mecanismos y espacios para acciones como las audiencias públicas, de modo que se contemple la voz y la mirada de la sociedad. El parlamento, siendo un espacio fundamentalmente de representación de los y las ciudadanas, debe ser ocupado por ellos y ellas. Similarmente, hay que subrayar la

importancia de la participación social también en los espacios que impulsan la garantía de los derechos, como junto a los ministerios públicos, defensorías del pueblo, cortes y comisiones de derechos humanos, utilizando todos los mecanismos de justiciabilidad que estén a la disposición, tanto a nivel nacional como regional e internacional.

Siguiendo a Miguel Bazdresch Parada se retoma la siguiente tabla que agrupa los beneficios que trae consigo la participación ciudadana desde cuatro aristas diferentes pero concatenadas entre sí, en el cual se puede distinguir el amplio espectro que abarca la implementación y desarrollo de la participación en un Estado democrático.

TABLA 2.2.

La Participación...

<i>...para el gobernante</i>	<i>...para el ciudadano</i>	<i>...para la gobernabilidad</i>	<i>...para la democracia</i>
Es un modo de conseguir sus metas con eficiencia, menores costos y mayor pertenencia.	Es el modo para crecer en capacidad ciudadana y cultura democrática.	Reduce el peso de la legitimidad a cargo del gobernante.	Un derecho y una obligación del ciudadano.
Es un modo de conseguir legitimidad, consenso y confianza.	Un motivo práctico para conseguir satisfacción a necesidades urgentes y/o comunes.	Mejora las decisiones sobre aspectos decisivos en la sociedad.	Un medio para establecer una representación legal y aceptación para todos.
Un elemento práctico común para facilitar la interacción y el diálogo entre diversas posiciones, al tomar decisiones en proyectos de desarrollo.	Un medio para vivir activamente en la comunidad democrática. Un modo de hacer lucha ideológica, incluso oponerse al gobierno.	Es consecuencia y constitutivo del nuevo estilo de gobierno resultado de la globalización y la democratización mundial.	Un medio para comprender la importancia de la representación legítima.
	Un imperativo moral: debes participar y contribuir si quieres ser ciudadano.	Una forma de realizar la igualdad buscada en los ideales liberales.	

Fuente: Miguel Bazdresch Parada, 2007: 74.

Como se puede desprender, la participación posee una serie de ventajas que facilita la relación al interior de la localidad y contribuye ampliamente a la gestión gubernamental en turno. Ello, es razón por la cual, debe verse a la participación como un eje fundamental para la toma de decisiones públicas, como un componente necesario en las acciones públicas y no como un estorbo al momento de ejercer un gobierno.

Alicia Ziccardi (2011: 207) plantea que “... debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana. En un contexto como este la participación ciudadana es revalorizada como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia porque puede mejorar el proceso de diseño y aplicación de políticas públicas del ámbito local.”

Las políticas públicas llevadas a cabo bajo miradas diversas, tanto de especialistas gubernamentales como ciudadanos y ciudadanas, otorga certeza y legitimidad en el manejo de problemas públicos y los recursos asignados en cada una de ellas, así como profundidad en la toma de decisiones y la construcción de opciones de resolución de contrariedades, demandas sociales y servicios públicos. Un ámbito colaborativo conlleva a un Estado democrático incluyente, participe, atento y sensible a las necesidades de la sociedad desde su base.

Por último, Ziccardi (2004: 261) establece que los instrumentos de intervención a través de la participación ciudadana en las políticas sociales pueden agruparse en tres tipologías:

- Instrumentos de *consulta pública* para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum.
- Instrumentos de *diseño* de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática, por ejemplo ambiental, cultural, de salud, de género.
- Instrumentos de *diseño, aplicación y monitoreo* de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.

2.2 Aproximación conceptual de Participación Ciudadana.

La participación ciudadana juega un rol de suma importancia dentro del Estado y su desempeño administrativo, razón por la cual es fundamental tener pleno entendimiento de su definición, así como también de las características que la engloban.

Mario Constantino (2000: 509) entiende por participación ciudadana como "... aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado."

Como bien se puede observar en la definición de Constantino, la participación ciudadana se desenvuelve en dos espacios, en el espacio público o en el espacio político, todo ello depende de los intereses que motiven y posean los individuos de incidir en su contexto y en la resolución de sus demandas sociales, o de hacer visible la realidad bajo la cual viven y que requiere ser atendida.

Alicia Ziccardi (2004: 247) define a la participación ciudadana como "... la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), pero que para que esto sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Es decir, la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia."

Para la autora es fundamental que la participación ciudadana anteponga intereses particulares y no individuales bajo un esquema jurídico claro para que con ello se desarrolle en un ambiente certero, donde la interacción entre actores contemple la promoción de valores democráticos coherentes. Ziccardi (1998: 36) identifica cinco tipos de participación los cuales son los siguientes:

- Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
- Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
- Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
- Participación clientelística: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Ernesto Isunza Vera (2011: 223) considera que tanto la participación ciudadana, la social, o simplemente la participación en términos generales, "... es básicamente una relación entre ciudadanos y el Estado en múltiples formas y con diversas intensidades e intencionalidades. Ya sea en colectivos organizados (lo que llamamos sociedad civil organizada) o a través de partidos políticos (la sociedad política), bien para exigir cuentas a los funcionarios o demandar un servicio, o con la finalidad de elegir representantes o quejarse por un bien mal distribuido, en cualquier caso los ciudadanos movilizan energías y recursos en un flujo continuo de intercambio con las instituciones del Estado."

Un principio elemental que promueve la participación, para Isunza Vera, es la búsqueda de rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados para conocer los aspectos intrínsecos de su gestión política y administrativa. Ello, para que los ciudadanos sean capaces de contar con herramientas suficientes, ya sea para legitimar las acciones de un representante a través del voto o para hacer visible posibles malos manejos que tienda a la articulación de procesos de corrupción y desvío de recursos.

De acuerdo a Alicia Ziccardi (1996: 29), se debe destacar que "La participación ciudadana no reemplaza la *participación política* sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir, que más allá del derecho de voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos,

algunos reconocidos como derechos constitucionales como es el caso de los derechos urbanos básicos en México.”

Con lo anterior, se puede argumentar que la participación ciudadana está claramente ligada con la noción de ciudadanía, por obvias razones, debido a que como ciudadano o ciudadana, se poseen una serie de obligaciones que se deben de acatar y ejercer dentro del Estado y la sociedad. También cada ciudadano y ciudadana ostentan derechos sociales los cuales deben ser garantizados, y de no ser así, ellos deben de buscar y abrir los caminos que orillen a los gobiernos a dar cumplimiento a los mismos, anteponiendo su papel como detentores de soberanía y ciudadanía, lo cual va más allá de la participación política como tal.

Para Manuel Canto Chac (2011: 47), “El énfasis de la participación ciudadana está puesto antes que nada en la construcción de ciudadanía, esto es, en el desarrollo de la conciencia de tener derechos cuya garantía es obligación del Estado, que también son derechos de intervención en la construcción de la vida pública de múltiples maneras: informándose, deliberando, interactuando con el gobierno o vigilándolo. Lo que requiere a la vez del desarrollo de nuevas formas de solidaridad social, ya no puesta solo como abstracta virtud cívica, sino incorporando el interés particular.”

El trabajo más importante de la participación ciudadana es llevar a cabo la acción colaborativa y la promoción de la constante interacción entre gobierno y gobernados distinguiendo los principios y valores plenos de la democracia, donde se busca que las decisiones, así como las acciones emprendidas dentro de la esfera pública se articulen y conformen mediante la deliberación pública.

Para entender a la ciudadanía, Velia Cecilia Bobes (2000: 50) la define como “... como un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política, y que, finalmente inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público.”

La participación dentro del ámbito público en cualquier nivel de gobierno permite cumplir con la obligación que posee cada miembro de la sociedad como ciudadano o ciudadana, así como la responsabilidad de ejercer su derecho como un ente capaz de injerir en la toma de decisiones en beneficio del colectivo y vigía de las acciones gubernamentales, pero sobre

todo como un individuo informado. Es por ello, que para Ziccardi (2004: 250) las principales funciones que posee la participación ciudadana son las siguientes:

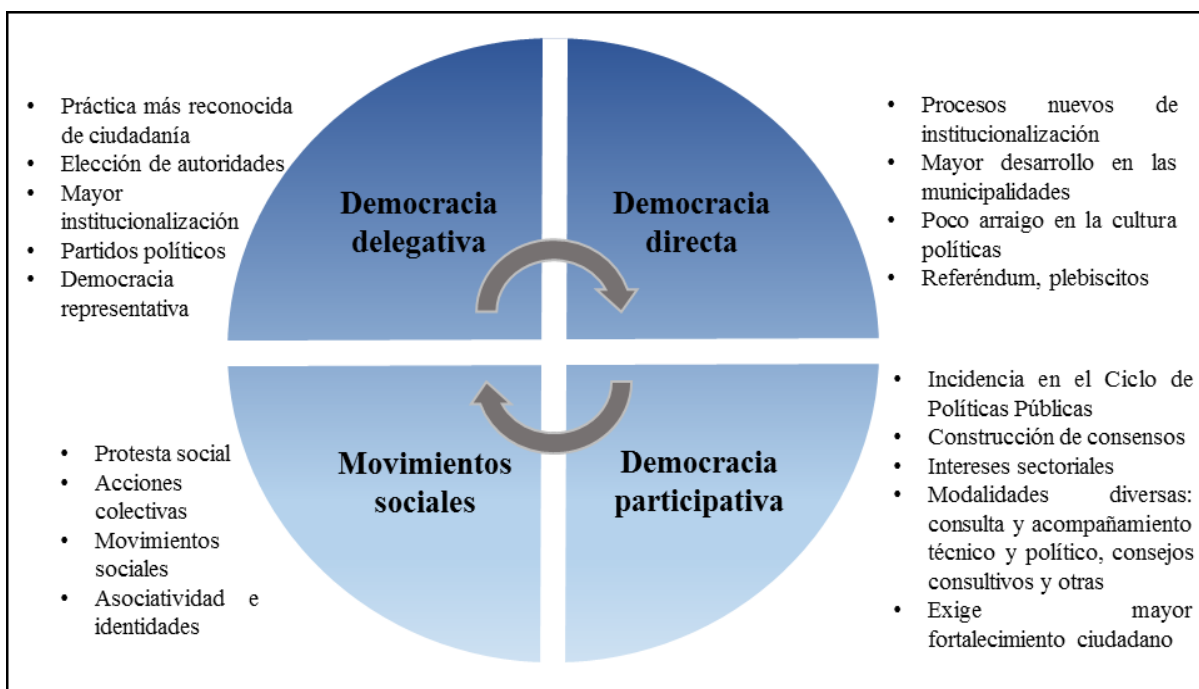
- Otorgar legitimidad al gobierno.
- Promover una cultura democrática.
- Hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

Sin embargo, Ricardo Sol Arriaza (2012: 119) argumenta que:

El concepto de “participación ciudadana” tiene aún mucho que recorrer y madurar para superar su marcada polisemia. Esta pluralidad de sentidos proviene de la diversidad de prácticas políticas, vinculadas al ejercicio de la ciudadanía, pero también los procesos sociopolíticos concretos de construcción o negación de esta. Es decir, esta complejidad de juicios u opiniones en torno al concepto de participación ciudadana, tiene un referente empírico, que es el proceso histórico de incorporación activa de los habitantes de una nación, al pleno disfrute y ejercicio de sus derechos. Particularmente al ejercicio del derecho y responsabilidad de ser artífices, sujetos activos, -no pasivos-, en la construcción de su bienestar y, en este sentido, a participar en la definición y construcción del interés colectivo, el bien común y por consiguiente del Estado.

FIGURA 2.1.

La Ciudadanía / Participación Ciudadana / Institucionalidad.



Fuente: Ricardo Sol Arriaza, 2012: 120.

Como se puede ver en la figura 2.1, el autor Sol Arriaza propone una clasificación de las características más relevantes de participación a través de la democracia delegativa, directa, participativa, así como de los movimientos sociales. Como se puede observar, el papel del ciudadano es elemental en el desarrollo de un Estado democrático, el cual, al no contar con el interés y participación de los mismos, sólo se caería en una mera categoría vacía de contexto y alejada de los valores y principios eje de la democracia como tal.

2.3 Marco Normativo de la Participación Ciudadana en México.

En el Estado Mexicano la participación ciudadana ha logrado abrirse espacios de trabajo colaborativo en ámbitos estratégicos institucionalizados, pero aún no son suficientes dentro de los diversos mecanismos de gestión pública. A diferencia de otras naciones latinoamericanas como Brasil, Argentina y Uruguay, México ha quedado relativamente rezagado en su compromiso con su población y con establecer lazos de cooperación entre sus gobernantes y sus gobernados.

Al respecto, Manuel Canto Chac (2011: 42) menciona que “En México la discusión y los análisis sobre participación ciudadana han caminado con retraso respecto de América Latina; situación que puede ser explicada, entre otros factores, por la persistencia del ‘antiguo régimen’, particularmente en la intención de controlar toda manifestación surgida de la sociedad.” Los viejos mecanismos bajo los cuales se ha desarrollado la relación entre la ciudadanía y los aparatos de gobierno y administración, donde las cuestiones de carácter público siguen siendo celosamente apartadas de las miradas del pueblo, continúan entorpeciendo la búsqueda de una democracia con la madurez de ser incluyente y agrupar a todos los miembros de su población para llevar a cabo el cumplimiento de todas las garantías y derechos individuales, así como también de lograr con responsabilidad que cada ciudadano y ciudadana asuma su papel como tal y participe en la toma de decisiones y las acciones gubernamentales.

Para alcanzar los objetivos “... debe decirse que los espacios y los instrumentos de participación ciudadana requieren diseñarse en función de la realidad local y ofrecer información y difusión social y/o electrónica a la ciudadanía, a la vez que deben definir claramente sus objetivos, formar y capacitar recursos humanos y disponer de elementos materiales, institucionales, legales. Es decir, en las sociedades complejas la participación ciudadana no es un fenómeno espontáneo o que pueda ser bien resuelto a través de convocar a la comunidad a participar en asambleas públicas.” (Ziccardi, 2004: 257).

A nivel federal, México cuenta con una serie de instrumentos legales vigentes que incluyen y regulan la participación ciudadana, los cuales se desglosarán a continuación:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Específicamente en los siguientes artículos:

- ✓ Artículo 2:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

- ✓ Artículo 6:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el

derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

✓ Artículo 8:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

✓ Artículo 9:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

✓ Artículo 26:

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad,

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

✓ Artículo 35:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

VI. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

✓ Artículo 39:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

✓ Artículo 115:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

• **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:**

✓ Artículo 27: A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia así como fomentar el desarrollo político; contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la

activa participación ciudadana, salvo en materia electoral; favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de unidad nacional, cohesión social, fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática;

XX. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir el delito y reconstituir el tejido social de las comunidades afectadas por fenómenos de delincuencia recurrente o generalizada, y aplicarlas en coordinación con las autoridades competentes federales, estatales y municipales; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública; y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones;

- **Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental:**

- ✓ Artículo 2:

- VII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

- **Ley General de Acceso a la Información Pública Gubernamental:**

- ✓ Artículo 2: Son objetivos de esta ley:

- VIII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información

oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

✓ Artículo 31: El Sistema Nacional tiene como funciones:

IX. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;

✓ Artículo 42: Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

XX. Los Organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones y para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley, fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.

✓ Artículo 54: Los Organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias o a través de los mecanismos de coordinación que al efecto establezcan, podrán:

VI. Promover, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información.

✓ Artículo 70: En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana.

- ✓ Artículo 74: Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. i) Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana.

- **Ley General de Desarrollo Social:**

- ✓ Artículo 44: Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

V. Fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social;

- ✓ Artículo 55: El Consejo es el órgano consultivo de la Secretaría, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social.

- ✓ Artículo 56: El Consejo tendrá las funciones siguientes:

- ✓ II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social;

- **Ley General de Salud:**

- ✓ Artículo 7: La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:

- ✓ XIII. Promover e impulsar la participación de la comunidad en el cuidado de su salud;

- ✓ Artículo 57: La participación de la comunidad en los programas de protección de la salud y en la prestación de los servicios respectivos, tiene por objeto fortalecer la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud e incrementar el mejoramiento del nivel de salud de la población.

- ✓ Artículo 174: La atención en materia de prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad comprende:

II. La promoción de la participación de la comunidad en la prevención y control de las causas y factores condicionantes de la discapacidad;

- **Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.**

En el caso de esta Ley todo el articulado de la misma está abocado a garantizar la participación de las y los ciudadanos. Razón por la que aquí no se hace referencia a los artículos, fracciones o incisos que tienen el propósito anteriormente señalado.

- **Ley General de Educación:**

- ✓ Capítulo VII: De la participación Social en la Educación. En este caso conviene señalar que todo el capítulo está referido a la participación ciudadana.

- **Ley Federal de Consulta Popular.**

Igual que la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil esta Ley tiene como propósito estimular la participación de las y los ciudadanos. Por ello, aquí no se hace referencia a los artículos, fracciones o incisos que tienen ese propósito.

- **Ley de Planeación:**

- ✓ Artículo 4: Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.
- ✓ Artículo 20: En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros

de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

- ✓ Artículo 20 Bis: En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente.

Como se puede observar en la amplia reseña hecha, el marco jurídico mexicano integra la participación ciudadana entre sus documentos, sin embargo, para Alicia Ziccardi (2011: 207) considera que:

... si bien los derechos suele estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente. Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía. En este sentido, el campo de actuación de las políticas sociales es particularmente fértil, porque la principal finalidad de esta acción gubernamental es precisamente garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y por esa vía ampliar la dimensión social de la ciudadanía.

La modificación y adaptación de nuevos mecanismos normativos de la participación ciudadana dependerá del también compromiso por parte de la ciudadanía de comprometerse a colaborar con las instancias públicas de forma activa y no sólo esperar que sea el aparato gubernamental el que conlleve toda la responsabilidad de identificar y trabajar sobre la creación de opciones de políticas públicas para dar soluciones a las demandas y problemas sociales cada día en aumento.

2.4 Experiencias de Participación Ciudadana en el mundo.

A nivel internacional, los canales de participación ciudadana han logrado grandes avances dentro del proceso de institucionalización de mecanismos de gestión pública, lo cual ha otorgado certeza y confianza a los ciudadanos y ciudadanas al momento de acercarse a las instancias públicas y ser partícipes de las decisiones emprendidas por parte de los gobiernos de forma democrática e incluyente.

Para autores como Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey e Yves Sintomer (2011: 106), a raíz del proceso de democratización que se vivió en los años setenta y la década de los ochenta, específicamente en los diferentes países de América Latina "... ha llevado a una renovación del trabajo colectivo a nivel local. En los países en vías de desarrollo las aproximaciones del desarrollo local han representado en ocasiones una alternativa de los modelos de desarrollo centrados en la productividad. Es a partir de estas tradiciones y experiencias que emergen después de una década nuevos dispositivos participativos y que la temática de la participación es progresivamente institucionalizada en las políticas públicas. Esta dinámica se observa simultáneamente en contextos diversificados y en numerosos países."

Existen un sinnúmero de experiencias locales de participación ciudadana, sin embargo, se desglosarán únicamente tres de ellas para constatar los cambios significativos que se implementaron gracias a las nuevas formas de actuar de gobiernos cerrados a gobiernos abiertos con población no sólo participativa, sino propositiva a la innovación. Las experiencias que se revisarán brevemente son las siguientes:

- El presupuesto participativo de Porto Alegre.
- La descentralización participativa en Montevideo.
- Las asambleas barriales en Argentina.

La experiencia participación ciudadana con mayor relevancia a nivel internacional es el Presupuesto Participativo implementado en la Ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil, el cual debe su puesta en marcha, gracias al triunfo electoral en 1988 de Olivio Dutra del Partido de los Trabajadores (PT) como alcalde de la ciudad. Porto Alegre contaba con una población de 1.5 millones de habitantes, quienes en su mayoría carecían de infraestructura básica en sus localidades.

MAPA 2.1. Localización geográfica de Porto Alegre, Brasil.



“El Presupuesto Participativo de Porto Alegre es una combinación de reglas del sistema representativo con reglas de la democracia directa, donde las comunidades de las 16 regiones en que fue dividida la Ciudad, pueden elegir las prioridades de inversiones públicas en sus localidades. Esta elección puede ocurrir de forma directa, o bien a través de representantes electos para los fórums de delegados (o de consejeros para el Consejo del Presupuesto Participativo).” (Freitas, 2006: 3).

Básicamente, el Presupuesto participativo contempla la inclusión de su ciudadanía en la toma de decisiones a implementar, de acuerdo a los rubros sociales que posean mayor atención o que sean de inquietud para la comunidad, así como la asignación de los recursos públicos que se destinarán a todas y cada una de las acciones previamente consensadas entre el gobierno y sociedad bajo un esquema de democracia directa y deliberativa, donde lo más importante es que todos los habitantes tengan la capacidad no sólo de votar, sino de ser incluido al momento de establecer en qué se gastarán los recursos públicos y a quienes se beneficiará, ello para someterlo a su consideración y garantizar que los gastos sean destinados a la población objetivo cerrando la oportunidad de actos de opacidad y corrupción, ya que los ciudadanos fungen en todo momento como contralores sociales.

Para Armando Rendón Corona (2006: 218), se puede decir que en Porto Alegre:

... el proceso evolutivo de la estructura participativa de la sociedad se ha expresado en una adecuación constante de la organización y el método de distribución de los recursos municipales, ajustando sucesivamente los criterios y procedimientos a la concepción de justicia redistributiva. Todo el procedimiento de elaboración del presupuesto consiste en una articulación de tres objetivos fundamentales: la democracia participativa, la equidad o justicia redistributiva y la eficacia técnico-política, lo que en términos prácticos significa la conciliación de tres criterios: territorial-democrático, sectorial-temático y técnicos.”

Las temáticas que se abordan giran principalmente en seis ejes que son:

- 1) Circulación y transporte;
- 2) Sanidad y trabajo social;
- 3) Educación, deportes y ocio;
- 4) Cultura;
- 5) Desarrollo económico, tributación y turismo; y
- 6) Organización de la ciudad, desarrollo urbano y medioambiente.

Debido al éxito que ha alcanzado el trabajo colaborativo entre gobernantes y gobernados a través del Presupuesto Participativo en Porto Alegre en su incidencia dentro la gestión pública, no sólo ha demostrado que el trabajo en conjunto a través de asambleas populares lleva a mejores resultados, que son tangibles y visibles a través de las condiciones sociales en las que se encuentra su población y territorio, sino que ha logrado permear en otros países como experiencia participativa comprobada y un ejemplo a seguir e implementar para beneficio de la colectividad.

MAPA 2.2. Distribución geográfica de los Centros Comunales Zonales de Montevideo.



La descentralización Participativa en Montevideo se basó en la creación de Centros Comunales Zonales, que funcionarían como entidades descentralizadas del gobierno de Montevideo tanto en zonas urbanas como zonas rurales, los cuales permitían organizar la administración pública de cada localidad que contara con la instauración de un centro. Esta iniciativa dio paso a que Montevideo se dividiera en 18 Centros que agrupaban a 64 barrios de la ciudad para su mejor administración, la cual ganó fuerza a raíz de la puesta en marcha de la Iniciativa del Gobierno de Tabaré Vázquez quien estuvo en el cargo como Intendente de 1989 a 1994.

Los Centros Comunales Zonales son administrados por una Junta Local, compuesto por un presidente y un secretario del Centro Comunal Zonal, y un Consejo de Vecinos, que estaba integrado por representantes emanados del grupo de vecinos y que durante cuatro años podían ser parte del Centro. Entre las funciones que tenían a su cargo cada Centro era:

- Elaborar y proponer programas y acciones a nivel local;
- Asesorar a los órganos departamentales; y
- Colaborar con la gestión.

A partir del año 2001, con los movimientos emprendidos el 19 y 20 de diciembre, se da el primer antecedente en el Barrio de Liniers, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Argentina del surgimiento de la experiencia de participación ciudadana denominada Asambleas Barriales, como respuesta al hartazgo en el que vivía la población, ocasionado por las reformas económicas neoliberales implementadas desde los años 80, las cuales incrementaron la desigualdad social, el desempleo y la brecha entre ricos y pobres.

A partir del mes de enero de 2002, se implementan la Primera Asamblea Interbarrial. De acuerdo a Matías Triguboff (2011):

El proceso de constitución de las *asambleas* estuvo atravesado por historias previas y expectativas individuales, así como por una coyuntura política de amplia movilización. La crisis económica y política cobraba cada vez más fuerza y la 'falta de perspectiva de futuro' se percibía como un denominador común. Algunas de las personas que se acercaron a estos espacios ya habían intervenido en actividades políticas o sociales durante los meses previos o eran activistas desde hacía tiempo; otras, preocupadas por

Las tres experiencias citadas anteriormente, nos permiten comprobar que hay oportunidades de crear canales de participación ciudadana desde las instancias públicas gubernamentales, así como también pueden emanar directamente desde el interés colectivo y organizado de la ciudadanía, todo ello depende no sólo del hartazgo de la sociedad, sino del ánimo que posean de incidir y cambiar su situación actual sin esperar que los gobiernos cambien y los escuchen.

CAPÍTULO III.

LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL COMO FENÓMENO SOCIAL APREMIANTE EN EL CONTEXTO MEXICANO.

3.1 Migración interna y migración internacional.

A nivel internacional, la movilidad y traslado de los individuos dentro de su país de origen como hacia otras naciones, ha sido una constante en el desarrollo histórico de la humanidad y una respuesta en la búsqueda hacia la satisfacción de necesidades, tanto particulares como de grupos, para, en la mayoría de los casos, alcanzar condiciones de vida oportunas. Esto ha fomentado el interés de académicos, investigadores y gobiernos por entender las dinámicas propias del fenómeno migratorio, que a raíz del proceso de globalización mundial y los mecanismos impuestos de la economía neoliberal, se ha incrementado de forma trascendente.

La migración, tanto interna como hacia el exterior de las fronteras, posee una serie de características propias que permiten entender las condiciones sociales bajo las cuales se encuentra una población dentro de su lugar de origen, reflejando entre muchos factores, sus necesidades, el tipo de gobierno que lo dirige, sus condiciones económicas, el desarrollo intrínseco de su localidad, su nivel educativo, así como también, el nivel de libertad en la toma de decisión de abandonar el entorno donde se desenvuelve para insertarse en otro, quizás enteramente diferente al suyo. Todo esto, para lograr sus objetivos y metas propias y no de un tercero u orillados por una necesidad de contingencia ambiental o de la seguridad misma, como es el caso de la migración forzada. “En un principio la definición entre migración interna y externa fue difícil ante la falta de claridad sobre las fronteras, e igual sucede con la división de países o fusión de los mismos como ha acontecido en Alemania, Yugoslavia y la URSS. La reciente creación de la Unión Europea rompe algunas barreras impuestas a la movilidad interna en la unión y de movilidad externa entre países.” (Gómez, 2010: 84).

De acuerdo al Glosario sobre Migración (2006; 38), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), define a la migración como “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea

cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.”

La migración sólo considera los desplazamientos de los actores al interior de una misma nación, no sin ello deja de lado las enormes implicaciones que envuelven el cambio de residencia de los mismos, debido a que a pesar de estar y ser parte de un territorio común, no deriva en cambios sociales, culturales y económicos que llevan a experimentar un quiebre en la concepción intrínseca de los actores y la necesidad de implementar acciones de adaptabilidad a nivel individual.

Para Laura Myriam Franco Sánchez (2012: 13), la migración debe ser estudiada por las siguientes razones:

- La migración es un componente indisoluble del cambio en la población y, como tal, puede influir determinantemente sobre la estructura, dinámica y magnitud de la población.
- La migración es un fenómeno esencialmente social, que está determinado por la estructura social, cultural y económica de una región o país, pero que, a la vez, repercute sobre esas estructuras.
- La migración es un hecho potencialmente trascendente en la vida de las personas y de las sociedades y, por tal debe ser considerada en las políticas de desarrollo que aspiran a lograr un mayor crecimiento, equidad y calidad de vida.

Asimismo, la migración internacional engloba un cúmulo de aristas que deben ser consideradas para entender el contexto por el cual se produce el fenómeno migratorio en las estructuras sociales, es por ello que, de acuerdo a Rodolfo Casillas (2000, 427), por migración internacional:

“...se entiende el desplazamiento de una persona o un conjunto de ellas de un país a otro. El desplazarse internacionalmente hace referencia a la capacidad de organización social, al Estado-nación, a las leyes vigentes en él, a los derechos y obligaciones de sus ciudadanos y a la normatividad específica que regula el ingreso a, el tránsito por o estadía en dicho Estado de quienes tienen una nacionalidad distinta del Estado de referencia. De ahí que cuando se habla de migración internacional se suele hacer una distinción entre los flujos que se apegan a los marcos legales de los Estados, de aquellos

otros que no lo hacen, sea para migrar, para permanecer en el lugar de destino más allá del tiempo autorizado por la autoridades migratorias, o bien para cambiar de actividad de la previamente permitida.”

Los actores sociales, dentro del proceso de migración internacional, son acreedores a una definición específica de su condición, ya sea legal o ilegal, con características propias, que permite conocer e identificar el estadio bajo el cual se encuentran a lo largo del fenómeno migratorio. “Algunos autores señalan que la presencia de inmigrantes en un país ha hecho desaparecer la identificación clásica entre ciudadanía formal y sustantiva en medida en que se da la posibilidad de llegar a ser ciudadano de un Estado, aunque no se haya nacido en su territorio, en tanto se cumplan una serie de requisitos que el Estado huésped impone. Esta posibilidad está relacionada con el derecho soberano que toda nación tiene de controlar sus fronteras y de decidir quién puede entrar y quién no a su territorio.” (María Leticia Rivermar Pérez, 2010: 102).

El papel de la ciudadanía, a través de la concepción globalizadora del flujo de actores a nivel internacional, ha originado cambios sustantivos en el desempeño de los derechos y obligaciones dentro de las naciones receptoras de migrantes, ello derivado a que independientemente de no ser parte del Estado, éste debe garantizar en medida de lo posible, ciertas atribuciones, como por ejemplo, el libre tránsito, sin olvidar, claro está, la calidad bajo la cual ingresó en el territorio, debido a que el Estado implementa políticas migratorias para evitar desplazamientos masivas a su interior.

Asimismo, las dobles ciudadanías o nacionalidades, han desempeñado un papel trascendente dentro de los estudios migratorios, pues “En las últimas décadas, se han incrementado las dobles nacionalidades rápidamente en el mundo. Esto resulta sorprendente cuando se considera que hace unas cuantas décadas la ciudadanía y la lealtad política a una comunidad política nacional se consideraban inseparables. En general, se ha dado una tendencia un tanto discontinua hacia una tolerancia creciente.” (Faist y Gerdes, 2006: 97). Cabe destacar, que dicha tolerancia incentiva la migración internacional, además de los beneficios que se derivan de la misma.

Alejandro Portes y Josh DeWind (2006: 13) mencionan al respecto que:

“El complejo juego de fuerzas que apoya la migración internacional encuentra su mejor expresión en el surgimiento y el creciente reconocimiento de la doble nacionalidad y la doble ciudadanía. La doble ciudadanía, promovida originalmente por los gobiernos de los países emisores como un medio para conservar la lealtad de sus diásporas y mantener el flujo de remesas e inversiones hacia las comunidades de origen, se ha vuelto aceptable también para los países receptores del mundo desarrollado, ya sea explícita o tácitamente. Contradiciendo el principio consagrado anteriormente en el derecho internacional de que toda persona debía tener una nacionalidad y sólo una, la ciudadanía doble se acepta y se defiende hoy en día como una forma novedosa de incorporación política que reconcilia las lealtades opuestas de los migrantes y que, de hecho, facilita su integración a largo plazo a las sociedades receptoras.”

En cuanto a la migración internacional, Jaime Alberto Gómez Walteros (2010: 84-85) identifica y desglosa las causas que dan pie a los desplazamientos migratorios, ya sean estos por voluntad propia o por la existencia de mecanismos de coerción, dividiéndolos en fenómenos sociales y fenómenos naturales. Los fenómenos sociales son los siguientes:

- Económicos. Generados por las diferencias salariales e intercambio desigual entre países, proteccionismo económico a través de subsidios en los países de destino, asimetrías del crédito e información y sustitución de actividades económicas en el entorno de los inmigrantes en sus países de origen.
- Políticos y jurídicos. Explicados por los conflictos internos, regionales e internacionales. También influyen la movilidad, las legislaciones y la normativa jurídica que prohíben las exportaciones, importaciones e inversiones, como también las sanciones económicas.
- Demográficos. Para el país de origen influye la superpoblación, y para el país receptor la caída de la natalidad y el envejecimiento de su población.
- Etnográficos. Definido por condiciones raciales e interrelaciones entre pueblos.
- Geográficos. Determinados por cercanía fronteriza y acciones geográficas.
- Históricos. Explicados por lasos de colonización y asentamientos poblacionales de antepasados que implican afinidades de carácter cultural, lengua, religión, familiaridad y otras.

- Sociológicos. Por encuentro entre descendientes en los países de destino, reagrupaciones entre los nuevos inmigrantes y adopciones.
- Psicológicos y médicos. Determinados por fenómenos de estrés y motivación, ya que ciertas actividades no motivan, tienen baja reputación y no brindan ascenso social a los nativos de los países de destino de la migración, lo cual implica que estas actividades indeseadas por los nativos se desarrollen con personal inmigrante.
- Culturales, educativos, científicos y tecnológicos. La brecha tecnológica y científica entre países desarrollados y subdesarrollados económicamente contribuye a este tipo de desplazamiento para formación, calificación y desempeño.
- Por misiones. Por motivos y misiones políticas, diplomáticas, religiosas, militares, recreativas, empresariales, comerciales lícitas y comerciales ilícitas como explotación sexual y esclavitud.
- Estado de bienestar. Como lo describen Molina y Oryasun (2006, p. 5), *“las diferencias en las prestaciones del Estado de bienestar entre los países de origen y destino sería otro factor a tener en cuenta, sobre todo para la inmigración desde zonas con niveles de renta similares o sin grandes diferencias entre ellas el caso de Polonia y España.”*

Del mismo modo, Gómez Walteros menciona que los fenómenos naturales que originan la migración internacional son de:

- Origen físico-químico. Explicado por cambios climáticos y meteorológicos (inundaciones, sequías, incendios, deslizamiento de suelos, vendavales, huracanes y tsunamis), movimientos telúricos, maremotos, erupciones volcánicas, impacto de meteoritos y tormentas eléctricas.
- Origen biológico. Por invasión de plagas, problemas fito y zoonosarios en la agricultura, ganadería y flora.
- Por prácticas inadecuadas en actividades de explotación. Estas actividades pueden ser mineras, agrícolas, ganaderas, explotación de bosques, industriales, generación de energía, presas hidráulicas.

- Por adecuación y mejoramiento de las condiciones ambientales. El mejoramiento en infraestructuras y la adecuación de zonas que eran inhabitables hacen posible los asentamientos poblacionales.

Con base en la identificación de los fenómenos sociales y naturales de Gómez Walteros, se puede observar claramente, el cómo la decisión de afrontar y ser parte de un proceso migratorio, ya sea individual o en colectivo, está determinado por un sinnúmero de aristas que involucran al contexto donde el o los individuos se desenvuelven, lo cual llevaría a argumentar que la migración, interna o internacional, es una condición constante e implícita en el desarrollo de la sociedad.

En la figura 1, Portes y DeWind (2006: 12), presentan la situación entre el país emisor y el país receptor durante el proceso del fenómeno migratorio, así como también los actores que se encuentran involucrados en el mismo.

TABLA 3.1.

Estados e Inmigración.

<i>País emisor</i>	<i>Flujo migrante</i>	<i>País receptor</i>
<p>1. Condiciones económicas relativamente difíciles y/o</p> <p>2. Estados represivos inducen a la gente a buscar soluciones en el extranjero.</p>	<p>→ Inicia la migración ←</p>	<p>1. Escasez absoluta de mano de obra.</p> <p>2. Resistencia de los trabajadores nacionales a desarrollar tareas ingratas inducen a los empleadores a buscar soluciones en el extranjero.</p>
<p>3. Redes enlazan a los migrantes a la familia y a las comunidades en casa.</p> <p>4. Las redes reducen los costos económicos y psicológicos para futuros migrantes.</p>		<p>3. Las empresas se vuelven dependientes de la mano migrante.</p> <p>4. Las comunidades migrantes crean sus propias empresas y asociaciones.</p>
<p>5. Los gobiernos entienden la importancia económica de expatriar comunidades ideando programas que incentiven su lealtad.</p> <p>6. Armados con nuevos derechos, los migrantes se convierten en interlocutores importantes en las políticas local y nacional.</p>	<p>→ La migración se vuelve autosostenible ←</p>	<p>1. Los gobiernos buscan controlar/reducir la migración, apoyados por la opinión pública.</p> <p>2. Los empleadores reaccionan en defensa de sus intereses.</p> <p>Los grupos religiosos y filantrópicos actúan en defensa de los derechos de los migrantes.</p>
<p>La migración continúa bajo nuevas formas. Se desarrollan consecuencias inesperadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amnistías periódicas; • Los migrantes económicos se vuelven refugiados políticos; • El flujo de mano de obra clandestina es tácitamente permitido; • La doble ciudadanía se vuelve común. 		

Fuente: PORTES y DEWIND, 2006: 12.

Es de suma importancia considerar, que dentro del fenómeno de la migración internacional se encuentra aunada las actividades de tipo ilegal bajo las cuales tanto los individuos como los grupos pueden ser presa. Para Lourdes Arizpe (2007: 92), “La ilegalidad de gran parte de las migraciones internacionales ha provocado, asimismo, problemas de criminalidad y seguridad más allá de las fronteras, que requieren nuevas medidas para combatir el tráfico de personas, incluyendo la prostitución de mujeres y niños, el crimen organizado y el terrorismo.”

La incapacidad de los Estados de dar certeza económica, social y cultural a sus ciudadanos conlleva a la imperiosa necesidad de abandonar sus lugares de origen; asimismo, ligado con la incapacidad de llevar a cabo negociaciones con los países receptores para garantizar la implementación de políticas migratorias eficientes, promueven mecanismos que fomentan actos y grupos que aprehenden a los y las migrantes para aprovechar el vacío legal en el cual se encuentran, y a sabiendas que son vulnerables dentro del territorio aprovechan para utilizarlos para fines de explotación laboral, sexual, tráfico de órganos y drogas, entre otros, sin importar género ni edad.

A lo largo del siglo XX, se ha llevado a cabo un amplio desarrollo en las ciencias sociales, así como también, se ha generado un amplio espectro en el desenvolvimiento de teorías que traten de explicar la realidad social. Sin embargo, considerando la temática de los fenómenos migratorios, “No existe una teoría general de las migraciones ni un modelo único para investigar dicho fenómeno, ni una metodología adecuada que abarque toda la complejidad del mismo. Al contrario, al acercarnos al estudio del fenómeno migratorio, lo primero que observamos es la existencia de una gran pluralidad teórica, de diferentes enfoques que abordan las migraciones desde marcos teóricos y perspectivas diferentes, y que resultan, al menos aparentemente, hasta contrapuestos.” (Rocío García Abad, 2003: 330).

Lo anterior, obliga a los investigadores sociales, a interpretar el fenómeno de la migración y de la toma de decisión de emigrar, a través de una cosmovisión o teoría diferente, pero incapaz de abordar holísticamente el proceso por el cual, los individuos y colectivos, enfrentan.

Para Misael González Ramírez y Adriana Sletza Ortega Ramírez (2013: 43), los estudios migratorios se han abordado a través de diferentes teorías para tratar de explicar la migración.

Los autores identifican que dichos estudios migratorios han transcurrido mediante tres generaciones, que son las siguientes:

- 1) Busca explicar orígenes y causas de la migración acudiendo a una reflexión centrada en los flujos y las causas internas dentro de las naciones que explicaban los factores de atracción y expulsión de migrantes.
- 2) Se detiene en la importancia de las redes sociales que explicarían la migración a partir de la combinación de elementos económicos, sociales y político legales.
- 3) El enfoque del transnacionalismo que sostiene la existencia de un espacio social en el cual se entrelazan los mundos de los migrantes con los habitantes de los países de origen.

3.2 Migración y Transnacionalismo.

Dentro del estudio del fenómeno migratorio, se puede descubrir cómo el transnacionalismo ha logrado posicionarse como una noción de suma importancia para comprender las dinámicas de la migración actualmente, así como del impulso que ha obtenido a través de los aportes y procesos de la globalización.

De acuerdo a Miguel Moctezuma (2009: 1):

“El origen del término transnacionalismo se remonta al campo de la economía política del Siglo XIX para describir las corporaciones privadas que ya tenían grandes operaciones financieras y una presencia organizacional y administrativa en varios países. Consecuentemente, el crecimiento de dichas corporaciones ha estado relacionado con el poder y la propiedad del capital en más de un país, la conquista de los mercados nacionales, las exportaciones y transferencias del mercado intrafirma, el empleo de trabajadores en otro país a través de sucursales de una misma empresa matriz y por supuesto, la migración internacional.”

La noción de transnacionalismo no es un concepto nuevo dentro del estudio de la economía política, sin embargo, ha permitido contar con una nueva herramienta de análisis para entender el fenómeno migratorio a nivel internacional, el cual, como se verá más adelante, va de la mano con la cuestión de las remesas y las redes de migrantes, así como de la puesta

en marcha de acciones pertinentes por parte de los Estados para manejar la movilidad de los individuos a través de sus territorios.

Los autores Portes, Guarnizo y Landolt (2003: 18), mencionan que el concepto de transnacionalismo es preferible delimitarlo a:

“...ocupaciones y actividades que requieren de contactos sociales habituales y sostenidos a través de las fronteras nacionales para su ejecución. Así definido, el concepto abarca, por ejemplo, los viajes mensuales de un empresario salvadoreño para entregar correspondencia y provisiones a parientes inmigrantes en El Salvador, o los viajes de una modista dominicana que posee un taller de ropa y viaja varias veces al año a Nueva York para vender sus artículos y adquirir materiales y nuevos diseños para su negocio. Por la misma razón, esta definición excluye los regalos ocasionales en dinero y bienes que envían los inmigrantes a sus parientes y amigos (no es una ocupación) o la compra de una casa o solar que realiza un inmigrante en su país de origen (no es una actividad habitual).”

Sin embargo, los autores Misael González Ramírez y Adriana Sletza Ortega Ramírez (2013: 44), consideran que el transnacionalismo es el “...proceso mediante el cual los migrantes construyen un campo social que vincula simultáneamente el país de origen y el país de residencia a través de actividades regulares que tienen impacto en la construcción de la identidad de la comunidad y en su desarrollo social, político y económico. Se refiere a lazos sostenidos de personas, redes y organizaciones que cruzan las fronteras de múltiples Estados-Nación que van de lazos débiles a institucionalizados.”

Los estudios migratorios a través de transnacionalismo permiten entender los vínculos sociales, económicos y políticos mediante los cuales se lleva a cabo la dinámica de la migración. Asimismo, el transnacionalismo permite explorar cómo se crean los lazos pertinentes para fomentar los procesos migratorios apoyados por las redes que se van construyendo año con año y que incentivan la toma de decisión personal o colectiva de dejar el lugar de origen para incursionar en nuevos territorios.

“Los estudios ‘transnacionales’ han puesto énfasis en ciertos espacios de organización y participación social especialmente en el plano comunitario: la familia transnacional, la participación religiosa, participación económica con implicaciones sociales y políticas, membresía política y el ejercicio de la doble ciudadanía. Los propios migrantes y activistas,

pueden unirse para formar organizaciones que pueden tener diversos propósitos que van desde los religiosos, deportivos, culturales, cívicos, albergues, servicios sociales y recreativos, hasta la defensa de derechos humanos, laborales, activismo político, etcétera.” (Ortega y Espinosa, 2010: 71).

Hay que destacar que la participación y colaboración ciudadana es relevante en la creación de los espacios para la interacción entre migrantes, lo cual genera, en cierta medida, certidumbre a los individuos al momento de tomar la decisión de migrar a otro país, debido a que contará con el apoyo de organizaciones diversas para aminorar las consecuencias que conllevarán los cambios de contexto.

En cuanto a las redes sociales, se puede considerar que son “...lazos que vinculan a las comunidades remitentes y puntos específicos de destino en las sociedades receptoras. Estos nexos unen a los migrantes y a los no migrantes dentro de un entramado de relaciones sociales complementarias y de relaciones interpersonales que se sostienen gracias a un conjunto informal de expectativas recíprocas y de conductas prescritas. Estos sistemas se basan principalmente en relaciones de parentesco y paisanaje y se refuerzan con la interacción regular en agrupaciones sociales.” (González y Ortega, 2013: 46).

Como bien se puede observar, las redes sociales poseen un papel de suma importancia para el transnacionalismo. “Las redes sociales tienen dos aspectos fundamentales que son la conexión y el contacto. Los vínculos generados por las conexiones entre miembros de la red pueden ser efímeros o durar toda la vida, pueden ser superficiales o profundos, pueden ser personas o anónimos. Por otro lado, el contagio es aquello que fluye por los vínculos.” (González y Ortega, 2013: 48).

Estas dos variables, conexión y contacto, permiten establecer vínculos oportunos que promueven, desde el punto de vista de la investigadora, una gama de facilidades al individuo, a sus familias o a su colectivo para que el proceso migratorio se lleve a cabo bajo condiciones hasta cierto punto óptimas para lograr su inserción dentro del nuevo territorio y su contexto al cual se enfrentará el o los migrantes, debido a que cuenta con una red social que ofrece certeza a los mismos.

Para Carlota Solé, Sònia Parella y Leonardo Cavalcanti (2008: 14), “El transnacionalismo contemporáneo se sitúa en un periodo concreto con respecto a los adelantos tecnológicos, la

evolución de la economía mundial y el abanico de estrategias y respuestas al alcance de las personas. Por consiguiente, el carácter novedoso del transnacionalismo no radica tanto en los tipos de vínculo en términos cualitativos, sino en la elevada intensidad de las conexiones, las nuevas formas de transacción surgidas, así como la multiplicación de actividades que requieren contactos allende las fronteras.”

De acuerdo a González y Ortega (2013: 48-49) existen cuatro reglas al interior de una red, las cuales decretan su función y estructura, dichas reglas son las siguientes:

- Primera regla: Es que nosotros somos los que damos forma a nuestra red. Los seres humanos tenemos la tendencia, ya sea consciente o inconscientemente, a asociarnos con personas que se parecen a nosotros, a esta tendencia se le llama homofilia. Buscamos a aquellas personas que comparten nuestros intereses, historias y sueños.
- Segunda regla: Es que nuestra red nos da forma a nosotros. Nuestro lugar en la red nos afecta, la vida de una persona sin un solo amigo es muy diferente a la vida de una persona con muchos amigos.
- Tercera regla: Indica que nuestros amigos nos influyen. Esto se debe a que las redes sociales transportan todo tipo de cosas de una persona a otra. Uno de los factores que determinan el flujo en una red es la tendencia de los seres humanos a influenciarse y copiarse entre sí.
- Cuarta regla: Los amigos de nuestros amigos también nos influyen. Esto se debe a que las personas no sólo copian a sus amigos, sino que también copian a los amigos de sus amigos y a los amigos de sus amigos.
- Quinta regla: Afirma que la red social tiene vida propia ya que las redes pueden tener propiedades y funciones que sus miembros no controlan ni perciben.

Como se puede observar, las reglas que González y Ortega mencionan, permiten entender la lógica bajo la cual se componen las redes sociales, debido a que éstas definirán su orientación y sus fines a través, no sólo de los intereses que el o los migrantes posean a su llegada a un país diferente al suyo, sino que además, ofrecerá la oportunidad de conocer áreas sociales con mayor fortalecimiento, como por ejemplo, las redes sociales con enfoque religioso, donde los miembros de la red encontrarán en su interior empatía con sus afinidades intrínsecas. Lo que también lleva a deducir que:

“La red construida por migrantes y no migrantes permite la cohesión y solidaridad entre sus miembros, les ofrece herramientas que facilitan la decisión de migrar y la adaptación en el lugar de destino, del mismo modo, conecta a la comunidad creada en el país de destino con la de origen y sienta las bases para la construcción de una comunidad transnacional. La red que sirve como herramienta para los migrantes y la comunidad también se convierte en una limitante para el individuo cuando realiza acciones que no están acordes con los parámetros de conducta establecidos por el grupo. Es decir, la red habilita y constriñe al individuo que pertenece a ella.” (González y Ortega, 2013: 49).

Las redes de migrantes, más allá de aportar facilidades para los individuos o colectivos al momento de migrar, también aporta un marco bajo el cual, las y los migrantes, deben alinearse para poder continuar como miembro de las redes. “... los principales argumentos de la perspectiva transnacionalista son los siguientes:

- 1) Los migrantes participan simultáneamente en localidades de origen, tránsito y destino;
- 2) La membresía transnacional de los migrantes y sus prácticas transforman positiva y negativamente a las localidades de origen, tránsito y destino, esto es ‘globalización desde abajo’; y
- 3) El proceso de fortalecimiento de las redes migratorias se manifiesta en la formación de ‘comunidades transnacionales’.” (González y Ortega, 2013: 50).

El papel que desempeñan los y las migrantes al interior de los países receptores no es una situación menor, debido a que conllevan a la articulación de nuevos mecanismos de regulación de los desplazamientos, así como de la calidad bajo la cual se desempeñan dentro de las fronteras y los procesos de adaptación de tanto de los migrantes, como de los ciudadanos y ciudadanas originarios.

Velia Celia Bobes (2011: 83-84) destaca que el fenómeno de la transnacionalización es una realidad que se debe de considerar en diversos ámbitos o esferas, las cuales se explican a continuación:

- En lo económico, junto a los más visibles procesos de operación de corporaciones y empresas multinacionales, son cada vez evidentes la aparición de pequeños negocios así como los flujos de remesas de los migrantes frente al gran capital.

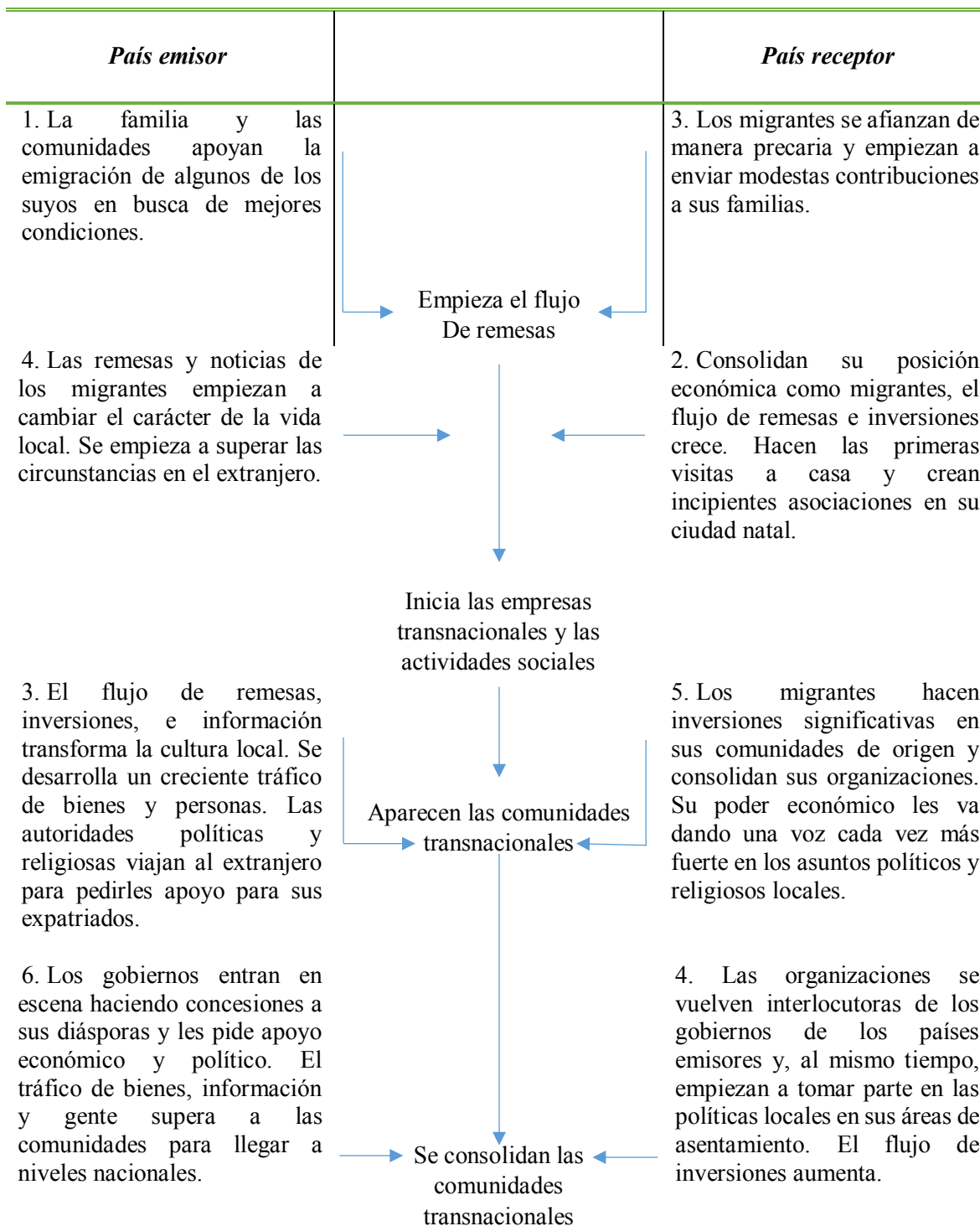
- En el ámbito político, los Estados Nación están siendo cuestionados en cuanto su capacidad de integración y *locus* privilegiado de la política,
- En la esfera social aparecen nuevos actores que modifican el panorama mundial, contribuyendo a la complejización de los debates, los *lobbies* y las formas de participación, mientras que la cultura y los universos simbólicos se despegan cada vez más de lo local y lo nacional para abrir paso a un flujo incontenible de contenidos culturales globalizados.

El fenómeno migratorio además de abordar diferentes áreas dentro del Estado receptor, también pone a prueba la capacidad de respuesta y adaptación del mismo, para con ello crear políticas e instrumentos que permitan el desenvolvimiento del grupo o grupos migrantes, así como de la adaptación, o en algunos casos, rechazo hacia esos grupos por parte de la ciudadanía local.

En la tabla 3.2, Portes y DeWind, presentan cómo se va articulando el proceso del transnacionalismo inmigrante dentro del país emisor como el receptor a través de las remesas, las empresas transnacionales, así como el papel de las comunidades transnacionales que ayudan a que el desplazamiento de los migrantes se consolide.

TABLA 3.2.

El Proceso del Transnacionalismo Inmigrante.



Fuente: (PORTES y DEWIND, 2006: 17).

3.3 Antecedentes de la Migración en México en el siglo XX.

En materia de flujos migratorios, México posee una larga historia tanto desde los albores como colonia española hasta la acreditación como país independiente, tal como se desenvuelve en la actualidad, lo cual permite aseverar que la migración desempeña un papel de suma importancia en la conformación de su Estado y su gobierno, es decir, de los inmigrantes que han decidido trasladarse al interior de sus fronteras, así como aquellos que decidieron emigrar a otro país para alcanzar metas y objetivos que, en un momento dado, el país no le otorgaba.

Sin embargo, para efectos de la presente investigación, se considerará brevemente un recorrido de los antecedentes de la migración en el siglo XX, para así ubicar y comprender el contexto actual bajo el cual se articula la dinámica migratoria de los y las ciudadanas mexicanas.

Leticia Calderón Chelius (2010: 13) menciona que:

“El fenómeno migratorio en México es uno de los procesos sociales sobre los que más se ha documentado a finales del siglo XX e inicios del XXI. En el México contemporáneo todo mundo habla, escucha, comenta sobre la migración. Se discute sobre los que se van y también sobre los que regresan de su tiempo ausente en el país. En énfasis en este proceso no es gratuito, sino que se explica por el aumento explosivo del número de mexicanos que han emigrado principalmente hacia Estados Unidos de manera sostenida desde la década de los años ochenta del siglo XX, lo que ha tenido un impacto directo en múltiples niveles de la vida social, económica y política de los mexicanos en general.”

La relación más cercana que posee el Estado Mexicano la podemos encontrar con los Estados Unidos de América, debido a la enorme proporción de territorio que se comparte en las fronteras. Las dos naciones comparten una longitud de 3,218 kilómetros, lo que representa una colindancia con 6 estados (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), es decir, 35 municipios por parte de México, y del lado del país vecino, se colinda con 25 condados de los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas.

Para Liliana Meza González (2008: 131), “Las sociedades mexicana y estadounidense se hallan ahora más integradas que nunca, y las instituciones económicas y sociales han tratado

de mantener el paso. Capital, mercancías y tecnología se transfieren ahora de un país a otro con un mínimo de trámites, con una excepción importante: la mano de obra.”

De acuerdo con Jorge Durand y Douglas S. Massey (2003: 47-48), se pueden identificar claramente cinco etapas o fases de la historia de la emigración mexicana a Estados Unidos a lo largo del siglo XX, fases que, los autores consideran, su tiempo de duración de cada una de ellas oscila entre los 20 a 22 años, las etapas son las siguientes:

- Primera etapa: Se conoce como la fase del ‘enganche’ (1900-1920) que arrancó con el siglo, en pleno esplendor del régimen porfiriano, y se caracterizó por la combinación de tres fuerzas que impulsaron y desarrollaron el proceso: 1) el sistema de contratación de mano de obra privado y semiforzado, conocido como el enganche; 2) la Revolución mexicana y su secuela de decenas de miles de ‘refugiados’, y 3) el ingreso de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, que limitó la llegada de nuevos inmigrantes europeos y demandó, de manera perentoria, mano de obra barata, joven y trabajadora, proveniente de México.
- Segunda etapa: Conocida como de las ‘deportaciones’, se caracterizó por tres ciclos de retorno masivo y uno de deportaciones cotidianas llevado a cabo por la entonces recién creada Patrulla Fronteriza (1924).
- Tercera etapa: Se la conoce como el periodo ‘bracero’, que inició en 1942 y concluyó en 1964.
- Cuarta etapa: Se conoce como la era de los ‘indocumentados’ (1965-1986), cuando de manera unilateral Estados Unidos decidió dar por terminados los convenios braceros y optó por controlar el flujo migratorio con tres tipos de medidas complementarias: la legalización del sector de la población trabajadora, bajo el sistema de cuotas por país; la institucionalización de la frontera para dificultar el paso y limitar el libre tránsito, y la deportación sistemática de los trabajadores migrantes que no tuvieran sus documentos en regla.
- Quinta etapa: Inició en 1987 con la puesta en marcha de la Immigration Reform and Control Act (IRCA), y la hemos calificado como la etapa de la legalización y la migración clandestina.

Como se puede observar, la historia de la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos depende básicamente de los intereses particulares del país receptor, pues sólo otorga ciertas concesiones de acceso a su territorio bajo la condición de servir, temporalmente, o cubrir ciertos vacíos en materia laboral, que al momento de ser resarcidos, Estados Unidos no confiere medidas satisfactorias para la población mexicana inmigrante para regular su estatus dentro del país. “Si se admite que la migración es impulsada por fuerzas económicas, no resulta temerario apuntar la hipótesis de que los cambios en los mercados laborales urbanos afectan las decisiones individuales y familiares respecto de la migración. Ésta, a su vez, afecta el mercado de trabajo mediante cambios en la oferta, que generan dinámicas dignas de estudiar para entender sus efectos económicos.” (Meza, 2008: 133).

Con relación al Programa Bracero, es decir, la tercera etapa mencionada anteriormente, la cual es considerada la etapa trascendental en la relación migratoria del siglo XX con los Estados Unidos, María Leticia Rivermar Pérez (2010: 111-112) argumenta que:

“En los inicios de los años cuarenta, las deportaciones masivas de las décadas anteriores estaban todavía muy presentes en la memoria de los mexicanos como para plantear otra vez un programa de contratación de trabajadores de forma unilateral, que respondiera exclusivamente a las necesidades del gobierno estadounidense, por lo que la política migratoria de aquel país tuvo que dar un giro. En 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, cuando la necesidad de brazos vuelve a ser imperiosa para la economía del vecino país del norte, Estados Unidos estuvo dispuesto, por primera vez, a establecer un acuerdo bilateral resultado de una mesa de negociación entre ambos países, culminando con la firma de un convenio, el Programa Bracero, a través del cual una gran cantidad de trabajadores mexicanos, especialmente del campo, cruzaron la frontera para ocupar puestos temporales en el tendido de vías férreas y en la agricultura. Una vez más, las decisiones del gobierno de los Estados Unidos en materia laboral dieron un mayor ímpetu para la renovación de la migración masiva de mexicanos. Este programa fue renovado en varias ocasiones después de la guerra hasta 1964, cuando fue terminado por los Estados Unidos.”

Para Philip Martin (2008: 99), el Programa Bracero llevó a la contratación de cinco millones de trabajadores mexicanos a lo largo de las dos etapas del mismo, que abarcó de 1917 a 1921 y de 1942 a 1964. “Dicho programa generó cierta distorsión y dependencia de sectores de la economía de Estados Unidos, en especial de la agricultura: algunos productores agrícolas

hicieron inversiones que suponían un flujo constante de trabajadores mexicanos, y hubo núcleos mexicanos que empezaron a depender de los empleos y los salarios estadounidenses, lo que dificultó frenar la migración una vez que tocó a su fin la contratación autorizada por los gobiernos.” (2008: 99).

El hecho de que el Programa Bracero llegará a su fin por decisión gubernamental de los Estados Unidos, originó graves daños a los inmigrantes, así como también, “El gobierno perdió la posición ganada en la relación bilateral sobre un tema y problema de vital importancia política. Internamente, la cancelación del programa dejó abandonados a su suerte a muchos mexicanos, que desde entonces empezaron a intentar el cruce de la frontera bajo su propia responsabilidad. Los migrantes perdieron esa importante alternativa de trabajo e ingresos estacionales que se había integrado a sus finanzas y a su calendario de vida y quehaceres. El cambio significó un incremento notable de los costos y riesgos de la aventura migratoria.” (Rivermar, 2010: 114).

El abandono vivido al finalizar el Programa Bracero, llevó a que los migrantes mexicanos enfrentaran su traslado a los Estados Unidos bajo el esquema de la ilegalidad y sin la protección del Estado mexicano, que al no instaurar mecanismos certeros en materia de empleo y mejoras en las condiciones económicas al interior, provocó el continuo desplazamiento de individuos, principalmente hombres, hacia las fronteras estadounidenses entre los años 70 y 80, donde, de acuerdo a Rivermar (2011: 115) dicho patrón migratorio se articula a través de siete características, que se enumeran a continuación:

1. Se trató de una migración predominantemente masculina, herencia sin duda de la selectividad de género que se aplicó en la época del Programa Bracero.
2. Fue mayoritariamente rural, pero hacia mediados de la década de los ochenta se dejó sentir el incremento de migrantes de origen urbano.
3. En la medida en que el establecimiento en el otro lado se fue generalizando, aparecieron los matrimonios mixtos de parejas de diferentes localidades mexicanas que se conocieron en Estados Unidos.
4. La migración laboral agrícola en California y Texas se extendió a otras regiones, ramas y sectores, sobre todo urbanos.

5. Con el paso del tiempo y a raíz de tanto deterioro de la situación en México como del endurecimiento de la política antiinmigrantes del gobierno estadounidense, las estancias tendieron a prolongarse.
6. A pesar de la crisis en el país, la condición de ilegalidad de muchos de los migrantes, mantuvo vigente y presente la necesidad y conveniencia de volver a México.
7. La consolidación de las redes sociales migratorias.

Los migrantes mexicanos, al concluir el Programa Bracero, se vieron en la imperiosa necesidad de someterse a una situación de inserción a la ilegalidad dentro de las fronteras de los Estados Unidos, debido a la también necesaria situación económica que en la que México se encontraba, pues hay que recordar que en los 80 México enfrentaba una crisis económica derivada principalmente, por el cambio del modelo de sustitución de importaciones a un modelo de corte neoliberal que lo llevó a depender de naciones y organismos internacionales hegemónicos que lo obligaban a alinearse a sus mandatos. “Se hicieron a un lado las estrategias de desarrollo previas, junto con las políticas de protección social, y el gobierno concentró sus esfuerzos en medidas estabilizadoras. La liberalización comercial y financiera estuvo acompañada de políticas de privatización, descentralización y desregulación, lo que provocó un importante desplazamiento de mano de obra de trabajos formales y seguros en grandes empresas y en el gobierno hacia mercados laborales menos estructurados y caracterizados por gobiernos laborales menos favorables.” (Meza, 2008: 134).

Asimismo, los migrantes se enfrentaban a medidas migratorias que daban inicio con mayor fuerza a la discriminación y salarios menores, pero que a pesar de ello, eran mejores salarios que los que se otorgaban al interior del Estado mexicano.

Un mecanismo que se adoptó en los Estados Unidos en 1986, fue la aprobación de “...la Ley de Reforma y Control Migratorio (IRCA, por sus siglas en inglés) cuyo propósito era reducir la inmigración ilegal imponiendo sanciones a los empresarios estadounidenses que a sabiendas contrataran trabajadores indocumentados, así como dar estatus legal a algunos de ellos. Contrariamente a las expectativas, la IRCA hizo aumentar la migración tanto legal como indocumentada.” (Martin, 2008: 108). Esta Ley fue creada con miras a la imposición de procesos que regularan el ingreso de inmigrantes, anteponiendo medidas que dificultaran

a los mexicanos, así como también a migrantes latinoamericanos, el fácil acceso a una situación legal dentro de los Estados Unidos.

Básicamente, la Ley consideró dos esquemas que llevarían a la legalización o a la amnistía, y de acuerdo a Philip Martin (2008-108), más de 70% de las solicitudes que incluían dichos esquemas eran de ciudadanos originarios de México. “La legalización basada en la residencia permitía a quienes habían vivido en Estados Unidos sin interrupción desde el primero de enero de 1982, legalizar su estatus en un lapso de doce meses en 1987-1988, mientras que el Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales (SAW, por sus siglas en inglés) con base en el empleo, permitía a los extranjeros indocumentados que hubieran desempeñado tareas agrícolas al menos 90 días en 1985-1986 legalizarse en el curso de 18 meses en 1987-1988.”

Cabe destacar que, existían mayores facilidades para los trabajadores del sector agrícola dentro de los Estados Unidos para regular su situación en el país, debido al interés por parte del país de contar con el personal suficiente para la producción agrícola indispensable para el desarrollo y el abastecimiento de alimentos de sus ciudadanos.

Derivado de la IRCA, “La migración aumentó en la década de los noventa: el número de mexicanos indocumentados se elevó de 2.5 millones en 1995 a 4.5 millones en 2000, un incremento anual de 400 mil. Entre 1991 y 2000, unos 2.2 millones de mexicanos fueron admitidos como inmigrantes legales, a razón de más de 200 mil por año. Hay quienes sostienen que probablemente en los años noventa se haya llegado al punto máximo de la migración México-Estados Unidos y fincan sus esperanzas en las tendencias demográficas y laborales de México ...” (Martin, 2008: 111).

Con relación a lo anterior, y de acuerdo a Leticia Calderón Chelius (2010: 14), “El momento que puede considerarse punto de inflexión del estudio de la migración internacional en México se ubica a partir de los años ochenta cuando se inició un cambio en la imagen social de los migrantes, quienes por primera vez aparecieron en el discurso público más como una comunidad vinculada a su país de origen y la cual el Estado buscó contactar a través de sus programas asistenciales

³. No fue sino hasta entrados los años noventa cuando la migración alcanzó una extrema notoriedad a nivel público y político nacional⁴.”

Para Genoveva Roldán Dávila (2004: 263), a finales de los años ochenta y a lo largo de los noventa, se desarrolló una política intensamente antiinmigratoria en los Estados Unidos, a lo cual sugiere una explicación del porqué se llevó a cabo el rechazo a la migración en general y en específico a los nacionales mexicanos, dicho análisis es el siguiente:

1. Las recesiones económicas de principios de las décadas de los noventa y de la primera del siglo XXI en los Estados Unidos con sus secuelas de inestabilidad y desempleo.
2. El incremento del flujo migratorio de mexicanos en la década de los ochenta y el nivel de madurez que alcanzó en esas fechas con sus consecuentes impactos sociales, urbanos, culturales, educativos y de salud.
3. En este periodo desaparece el comunismo como el enemigo fundamental, el fin de la Guerra Fría reconvierte los enfrentamientos entre demócratas y republicanos que requieren de ‘nuevos’ enemigos a los cuales responsabilizar de los más graves problemas del país y encuentran en el tema migratorio un importante ‘caldo de cultivo’ de sentimientos xenófobos y racistas, de tal manera que no resultó complicado convertirlo en uno de seguridad nacional.
4. La débil postura del gobierno mexicano en la defensa de los trabajadores migratorios mexicanos, y
5. Por último, se encuentran los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Con base en lo anterior, es necesario argumentar, tal como lo menciona María Patricia Rivermar (2012: 27), que “...si concebimos este fenómeno migratorio como resultado de una interacción de factores ubicados en ambos lados de la frontera, es decir, como resultado de la interacción entre una demanda de la fuerza laboral de los migrantes que se origina en Estados Unidos, con una oferta de fuerza laboral que se origina en México, la relación causal

³ Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se inicia el Programa Paisano, programa para las comunidades mexicanas en el extranjero que a la postre consolidaron al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y programas destinados a los migrantes mexicanos en prácticamente todas las secretarías de Estado.

⁴ En 1996 se aprobó la Ley de no Pérdida de Nacionalidad Mexicana y en 1998 se avanzó en lo que prácticamente una década después (2006) permitiría que los mexicanos votaran en elecciones presidenciales aun residiendo en el exterior, por mencionar dos reformas jurídicas de gran profundidad en la idea de nación que México tiene con relación a su comunidad de ciudadanos residiendo en el extranjero.

entre la política económica de México y la generación de los factores que la producen esa oferta laboral, está en la base de una 'responsabilidad de Estado' respecto de la emigración y, por ende, de una corresponsabilidad.” (Rivermar, 2010: 128).

México, a lo largo del siglo XX, contó con fuertes posibilidades para lograr el establecimiento de políticas migratorias eficaces a favor de sus ciudadanos que por diversos motivos, tanto intrínsecos como extrínsecos, tomaron la decisión de dejar sus localidades de origen para probar “suerte” en una nación diferente, poseedora de una cultura y una lengua muy apartada a la mexicana. Sin embargo, los gobiernos mexicanos no fueron capaces de aprovechar las circunstancias y lograr negociaciones con los Estados Unidos que beneficiaran a la población migrante, y no sólo atender a las necesidades inmediatas del país receptor, de mano de obra con edad económicamente activa y con serios conocimientos en el ámbito agrícola que le ayudara a fortalecer ese sector.

Rodolfo Tuirán (2007: 111) considera que “La migración mexicana hacia Estados Unidos seguramente seguirá su curso en los próximos años. De no mediar intervenciones que ordenen y administren el flujo entre ambos países, la migración profundizará sus características y rasgos actuales. En consecuencia, ambos países tendrían que enfrentar desafíos cada vez más complejos derivados de la migración. Los escenarios y previsiones disponibles obligan a explorar las opciones deseables y políticamente posibles en esta materia.”

Es importante mencionar, que México, a pesar de no emprender negociaciones para la creación de políticas migratorias que apoyen a los migrantes en Estados Unidos, sí ha aprovechado el ingreso de las remesas al interior del país, como se verá más adelante, pero “Las remesas en ningún caso son la solución al abandono del estado y a la inacción de la iniciativa privada, sino que son su consecuencia. Por lo mismo es un error considerar que las remesas pudieran sustituir el papel y responsabilidades que es estado a través de sus instituciones, y el mercado a través de sus agentes tienen en el desarrollo local y regional.” (Franco, 2012: 35).

Las remesas han aportado un rol importante al interior del país, el cual se ve reflejado en el desarrollo local y regional de ciertas zonas de México, ya que “Aunque la mayor parte de las remesas son enviadas por migrantes individuales a sus familias, una mínima porción son

transferidas por organizaciones de migrantes que envían dinero a sus países de origen para apoyar la construcción de infraestructura pública y el desarrollo de proyectos sociales” (Franco, 2012: 27), que ha llevado a México a sacar ventaja de las remesas, en lugar de implementar mecanismos que hagan que los ciudadanos y ciudadanas no abandonen el país, para así evitar otras consecuencias sociales, como lo son los peligros a los cuales se enfrentarán como indocumentados e ilegales, o los problemas que enfrentarán las familias al momento de fragmentarse.

En cuanto a la migración mexicana hacia los Estados Unidos en las últimas décadas, Rodolfo Tuirán (2007: 112-114) identifica una serie de transformaciones a las cuales se sometió dicha migración, que son las siguientes:

1. El notable incremento de la intensidad y magnitud del fenómeno migratorio.
2. El desgaste de los mecanismos de circularidad migratoria.
3. La migración es ahora predominantemente no autorizada o indocumentada.
4. El movimiento migratorio no autorizado es cada vez más riesgoso y más costoso.
5. El fenómeno migratorio ya no se origina únicamente en la región centro-occidente de México, sino que se ha extendido –en mayor o menor medida- por todo el territorio nacional.
6. La migración mexicana también es cada vez más visible en todo el territorio estadounidense.
7. Los migrantes mexicanos registran una creciente diversificación sectorial y ocupacional en los lugares de origen y destino.
8. El flujo migratorio hacia Estados Unidos de migrantes procedentes de las áreas urbanas de México es cada vez más notorio.

A pesar de las restricciones que ha implementado Estados Unidos, la movilidad de los ciudadanos y ciudadanas mexicanas hacia su territorio no ha sido entorpecida, muy por el contrario, la inmigración ha presentado un serio incremento. Razón por la cual, Rodolfo Tuirán (2007: 114) considera que “El acceso a un mayor número de empleos con mejores salarios y la reducción de las brechas de ingreso entre México y Estados Unidos constituyen la única solución duradera para desalentar la migración mexicana en el largo plazo. Mientras eso no ocurra, México deberá seguir conviviendo con la migración de sus nacionales,

enfrentando las múltiples consecuencias de este fenómeno, pero también aprovechando sus oportunidades.”

El Estado Mexicano posee dos responsabilidades, al interior y al exterior, al interior tiene la obligación de mejorar las condiciones económicas y sociales que garanticen la dignidad de los ciudadanos y ciudadanas, y al exterior, incentivar mecanismos de negociación para el establecimientos de políticas migratorias que no pongan en peligro a la población migrante.

3.4 Acciones gubernamentales y procedimientos legales de apoyo y protección a la población migrante a nivel federal.

México no se ha caracterizado por la implementación de políticas migratorias sólidas para proteger completamente la dignidad y los derechos de sus migrantes, sin embargo, es indispensable desglosar cuáles han sido las acciones gubernamentales a nivel federal que se han emprendido, para con ello, ubicar la situación legal que funge como base para los migrantes al momento de emprender el proceso de abandono de su localidad de origen, hasta su arribo en territorio estadounidense.

Elena Oros (2013:96) considera al respecto que “La inmigración indocumentada a EEUU ha sido un tema recurrente de polémica y enfrentamiento, por decir lo menos. Si consideramos que este tipo de inmigración es uno de los focos de atención permanentes en las relaciones bilaterales entre EEUU y México durante más de cien años, deberíamos dar mayor peso a las transformaciones que han sufrido las políticas públicas para tratar dicho fenómeno, así como a la dirección que están tomando.”

A pesar de las problemáticas sociales, económicas y culturales que provocan la migración de connacionales, la falta de voluntad por parte de Estados Unidos de conciliar regulaciones de peso, pero en beneficio mutuo también para México, no se ha logrado implementar acciones que respalden a los y las migrantes mexicana, lo cual lleva a Agustín Escobar (2008:254) a plantear que “México ha desarrollado ciertas políticas que podrían contribuir en forma importante a regular la migración. Hay que fortalecer y ampliar considerablemente tales políticas y sus programas, y habrá que añadirles ciertos componentes, o perfeccionarlos.” Asimismo, esto no se alcanzará sin tomar en consideración tres elementos adicionales en los mismos, que son los siguientes:

- El primero es una visión nacional del papel que la migración puede desempeñar en el desarrollo de México. Esa visión debe servir para articular los distintos componentes de esta política integral y la subsecuente implementación de incentivos específicos para determinados tipos de migración, junto con los contraincentivos apropiados para los que se considere indeseables.
- El segundo es una política económica que lleve al crecimiento sostenido de la economía y el empleo.
- El tercero es la colaboración de Estados Unidos. (2008: 254).

A continuación, se llevará a cabo un desglose de las leyes vigentes, así como las acciones gubernamentales emprendidas en la actualidad, con las cuales los individuos y grupos migrantes cuentan para su apoyo y protección al momento de llevar a cabo la decisión de migrar y el recorrido hasta llegar a su lugar de destino, el marco jurídico es el siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los artículos que estipulan las disposiciones que conforman la nacionalidad y calidades migratorias, los requisitos que las puntualizan, así como también contempla el ingreso de extranjeros en el país, se encuentran en los artículos 30 al 38.
Asimismo, en el artículo 73 constitucional, se concierta la facultad que posee el Congreso de la Unión para “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración”.
- Ley General de Población y su Reglamento: Esta ley contempla en sus artículos 76, 77, 80 bis, 81, 83 y 84, lo relativo a la emigración y repatriación. Los artículos relativos a la migración y la e inmigración fueran derogados.
- Ley de Nacionalidad.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación: Del artículo 55 al artículo 73 se establece lo relativo a las facultades, funcionamiento y obligaciones del Instituto Nacional de Migración.

En cuanto a las instituciones y programas que México articula e implementa para la protección de los migrantes a nivel federal, se pueden mencionar los siguientes:

- Instituto Nacional de Migración: es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios

migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia (Art. 55, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación).

- Programa de Repatriación (Somos Mexicanos): Este programa permite que los connacionales que sea repatriados cuenten con la información y orientación pertinente, así como servicios de alimentación y canalización de albergues, atención médica, llamadas telefónicas a sus familiares, además de traslados y facilidades para poder regresar a sus localidades de origen.
- Grupos Beta de Protección al Migrante: Estos grupos realizan acciones de protección y defensa de los derechos de las y los migrantes, no importando su nacionalidad o su estatus migratorio, en el trayecto por el territorio nacional, así como durante la repatriación de migrantes mexicanos.
- Programa Paisano: Básicamente, el programa ofrece orientación a los connacionales en el ingreso, tránsito y salida del territorio nacional de forma permanente. A lo largo del año, implementa 3 operativos especiales en semana santa, verano e invierno.
- Oficiales de Protección a la Infancia: Dichos oficiales son agentes migratorios especializados que brindan protección y cuidado a niñas, niños y adolescentes migrantes, principalmente a los no acompañados.
- Programa 3X1 para Migrantes: Es un programa impulsado por migrantes que radican en el exterior, para colaborar en acciones y obras sociales que aporten al desarrollo de sus localidades de origen, así como fomentar lazos de identidad entre los migrantes y México. El programa conjunta recursos tanto de los tres ámbitos, federal, nacional y municipal, junto con las aportaciones de los migrantes.
- Portal Mujer Migrante: El portal ofrece servicios de comunicación e información oportuna para las mujeres migrantes y sus familias, tanto en México como en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, con el objetivo de reducir riesgos implícitos por su condición de doble vulnerabilidad: mujeres y migrantes.
- Programa Vete Sano y Regresa Sano (Migrantes): El programa contribuye a la protección de la salud del migrante y su familia, con participación coordinada intrainstitucional e intersectorial, impulsando acciones de promoción de la salud y

prevención, en su lugar de origen, traslado y destino, para lograr que esta población sea resiliente y capaz de manejar los determinantes de su salud y mejorar sus entornos.

Con el triunfo del candidato Republicano a la Presidencia de los Estados Unidos Donald Trump, el 8 de noviembre de 2016, y ante una oleada de amenazas a lo largo de su campaña electoral contra los indocumentados latinos, y en especial con los mexicanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores a cargo de la Mtra. Claudia Ruiz Massieu, implementaron de forma inmediata el 16 de noviembre del presente, 11 acciones para proteger a la comunidad mexicana en los Estados Unidos, a través de la Embajada y los 50 consulados que se encuentran en el territorio estadounidense, con el objetivo de que los migrantes cuenten con información pertinente del Gobierno de México para protegerlos de posibles abusos y fraudes. Dichas acciones se publicaron en la página oficial del Blog de la Secretaria⁵, las siguientes:

- 1) Difundir el Centro de Información de Atención a Mexicanos (CIAM), ello, a través de un número telefónico desde Estados Unidos sin costo alguno, el cual es 185 54 63 63 95 para establecer contacto con el gobierno de México y ofrecer asistencia, información y protección consular si se requiere. Está integrado por un equipo de más de 40 personas expertas en temas de asistencia y protección consular.
- 2) Activar una línea directa (1800), disponible las 24 horas para atender cualquier duda sobre medidas migratorias o reportar posibles incidentes.
- 3) Fomentar el uso de la aplicación gratuita para dispositivos móviles MiConsulmex, disponible para plataformas Apple y Android, la cual ofrece información sobre temas migratorios y conecta de manera directa e inmediata a los mexicanos con su consulado más cercano y permitir obtener citas vía internet o teléfono.
- 4) Prestar servicios consulares a través de los consulados móviles y sobre ruedas, los cuales permite trasladar al personal consular por vía aérea, terrestre o marítima durante los fines de semana.
- 5) Se aumentan el número de citas para realizar trámites de matrícula consular, pasaportes y actas de nacimiento, para que los mexicanos cuenten con sus documentos de identidad lo antes posible.

⁵ <https://www.gob.mx/sre/articulos/estamos-contigo-conoce-las-11-acciones-para-proteger-a-la-comunidad-mexicana-en-eua?idiom=es>

- 6) Intensificar la promoción del registro y expedición de actas de nacimiento, de hijos de nacionales mexicanos nacido en los Estados Unidos.
- 7) Extender el horario de los departamentos de protección de los consulados para atender un mayor número de casos.
- 8) Acelerar la apertura de Ventanillas de Asesoría Financiera y fortalecer la campaña de bancarización en toda la red consular.
- 9) Reforzar el diálogo con autoridades estatales y locales, en el entendido que las políticas locales determinan, en buena medida, la vida diaria de los mexicanos en los Estados Unidos.
- 10) Estrechar la relación con organizaciones de derechos civiles.
- 11) Hacer un llamado a las comunidades a evitar toda situación de conflicto y a no incurrir en acciones que puedan derivar en sanciones administrativas o penales.

Agustín Escobar (2008: 254) plantea que “Cualquier esfuerzo mexicano por fomentar la migración legal está destinado al fracaso si continúa la ambigüedad de la actual política estadounidense, que por una parte refuerza ciertas barreras al ingreso ilegal e impone restricciones crecientes en los servicios sociales y los documentos de identidad, pero al mismo tiempo favorece el empleo de inmigrantes documentados.”

Es indispensable que el Estado mexicano promueva acciones más allá de la protección y apoyo a migrantes dentro del territorio, debe establecer mecanismos ante los Estados Unidos que favorezcan la inserción de los mexicanos en su territorio, pues de ello dependerá que los usufructos de la ilegalidad a través de la clandestinidad de los connacionales no logre sus objetivos, ya que no hay que olvidar que:

“La clandestinidad tiende a incrementar la posibilidad de explotación y victimización de los migrantes al mismo tiempo que la criminalización de las redes de tráfico de personas ya que requieren ser cada vez más sofisticadas. Los costos se incrementan y, por ello, pueden aliarse con bandas de otros contrabandos ilegales, por ejemplo de drogas, órganos, armamento, etcétera. Prolifera el fraude de permisos de trabajo, visas y documentos falsos, los matrimonios arreglados, las llamadas agencias de colocación y los abogados que también son parte de la ‘industria de la migración’.” (Ortega Ramírez y Espinosa, 2010: 72).

Al establecer programas que satisfagan el proceso de tránsito migratorio, se logrará garantizar que los derechos y la dignidad humana de los connacionales mexicanos, y evitará que sean presa de grupos ilícitos que aprovechen su condición irregular dentro de los Estados Unidos. Escobar (2008: 254) sugiere al respecto que “Deben ofrecerse vías legales a los migrantes que ya tengan contacto con patrones dispuestos a contratarlos; su evaluación en términos de costo/beneficio sin duda ofrecerá en forma inequívoca la migración legal. Al mismo tiempo, por los empresarios deben poder aprovechar esas nuevas y mejores vías legales para contratar inmigrantes y, con ello, llegar a la conclusión de que no vale la pena emplear a trabajadores sin permiso.” Eso en el caso de los hombres y mujeres en edad económicamente productiva, pero en el caso de niños, niñas y adolescentes México debe asumir las negociaciones con el país receptor para evitar daños físicos, psicológicos y sociales.

Rodolfo Tuirán (2007: 132) argumenta que:

“El debate en Estados Unidos sobre la inmigración debería animar a México a llevar a cabo una reflexión de fondo sobre cuestiones vinculadas con desarrollo y migración y sobre su propia política migratoria. El país necesita tener más claro qué persigue, definir qué tan lejos quiere llegar y qué costos está dispuesto a pagar para cumplir con sus objetivos en esta materia. Esta reflexión no sólo es indispensable, sino también urgente porque el país seguramente enfrentará en los próximos años un escenario emergente, motivado por el abandono estadounidense de la “política de la tolerancia” hacia los flujos migratorios no autorizados. Es probable que, en contrapartida, “la política de omisión” ya no siga siendo funcional o viable. Así, México se verá obligado a delinear su propia reforma migratoria para adaptarse a las nuevas circunstancias y las políticas del país vecino.”

La propuesta por parte de Tuirán, lleva a considerar que México podría tomar en cuenta no sólo las políticas migratorias, sino que también, sería indispensable mirar hacia políticas que apunten hacia el desarrollo, lo cual en lo personal, considero que sería una opción adecuada para evitar que la migración tanto interna como internacional siga incrementando, debido a las cada día menores oportunidades que se poseen al interior del país.

Jorge Durand y Douglas S. Massey (2003: 42) consideran que:

“Quizá el desafío más importante de todos va a ser enfrentado por los ciudadanos y por los diseñadores de políticas en los países origen y en los de destino. En los países de

acogida se tendrá que superar la negación psicológica que caracteriza su aproximación a la política de inmigración. Es imperativo que se desarrollen políticas que reconozcan la inevitabilidad de los flujos de fuerza de trabajo al interior de una economía globalizada, apoyada por redes regionales de comercio, producción, inversión y comunicaciones bien establecidas. Los intentos para contener los flujos de población no han tenido mucho éxito, pero sí representarán una seria amenaza a los derechos humanos, las libertades civiles y la dignidad humana.”

México debe reconocer que los flujos migratorios seguirán en incremento, ello debido a las actuales condiciones en las que el país se encuentra, en términos económicos, laborales y en la escasa atención que se tiene en cubrir las necesidades sociales básicas. Razón por la cual, debe garantizar que sus connacionales logren trasladarse de forma segura para ellas y ellos, pero ante todo que otorgue certeza a los mismos de que sus derechos humanos, sus libertades civiles y su dignidad humana tanto como mexicanas y mexicanos como seres humanos sean respetados al interior del país como del país receptor, en este caso de los Estados Unidos.

Por último, es necesario mencionar, tal como lo plantean Adriana Sletza Ortega Ramírez y Araceli Espinosa Márquez (2010: 43-44), “...las políticas migratorias como políticas públicas son resultado de las presiones sociales de las que son objeto los gobiernos, así como de la política burocrática. Por un lado, estas políticas tienen una gran influencia de las percepciones sociales, así como el cabildeo de distintos sectores (empresariales, sindicatos, partidos políticos, iglesias, organizaciones civiles de derechos humanos, colectividades extranjeras, medios de información, etcétera).” Ello nos lleva a argumentar, que el papel de la organización y la participación ciudadana apunta hacia la construcción de opciones desde la sociedad civil, que tiende a ejercer presión hacia las entidades gubernamentales para ser escuchadas, no sólo en cuanto a la migración, sino en todos los ámbitos bajo los cuales está inmerso la esfera de lo público.

CAPÍTULO IV.

ACCIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

4.1 La población migrante y su contribución con remesas en el Estado de Puebla.

El Estado de Puebla se ha caracterizado, lamentablemente, como una de las entidades con mayor rezago social y con altos niveles de población en situación de pobreza extrema y pobreza moderada a nivel federal, lo cual ha generado que sus ciudadanas y ciudadanos busquen condiciones pertinentes para satisfacer sus necesidades sociales ante la falta de compromiso por parte de los gobiernos locales, gobiernos que, han reflejado su incapacidad en la consecución de ese propósito con la toma de decisiones que sean coherentes hacia el contexto del Estado en diversos indicadores sociales como se verá a continuación.

De acuerdo al Índice de Rezago Social 2015

⁶, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Puebla ocupa el lugar número cinco en el contexto nacional, con un grado de rezago Alto, posición que ha ocupado desde el año 2000, lo cual demuestra claramente que en el Estado de Puebla las acciones gubernamentales no han sido pertinentes para garantizar un ambiente oportuno en cuanto el acceso de condiciones sociales y económicas que promuevan que, tanto los ciudadanos como las ciudadanas, alcancen sus satisfactores personales para su desarrollo y el de sus familias.

En la tabla 4.1, se puede observar que Puebla se encuentra por arriba de Estados como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Veracruz, los cuales poseen un grado de rezago social Muy Alto desde el año 2000. Asimismo, Puebla se encuentra muy por debajo de Estados como Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila y Aguascalientes, quienes poseen un grado de rezago social Muy Bajo.

⁶ El Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume las siguientes dimensiones para su conformación: educación, acceso a los servicios de salud, servicios básicos en la vivienda, calidad de la vivienda y los activos del hogar. Su finalidad es ordenar las unidades de observación, según los niveles de sus indicadores sociales, así como brindar estratos de unidades de información que tengan características parecidas. Es importante señalar que el índice no constituye una medición de pobreza, puesto que no incluye información sobre el ingreso, el acceso a la seguridad social ni el acceso a la alimentación. (CONEVAL, 2016).

TABLA 4.1.
Rezago Social 2000-2015.

Entidad federativa	Índice de rezago social				Grado de rezago social				Lugar que ocupa en el contexto nacional			
	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
Nacional												
Agascalientes	-1.13600	-1.14451	-1.10601	-1.03670	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	29	29	29	29
Baja California	-1.02828	-0.66364	-0.85511	-0.81808	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	28	25	28	28
Baja California Sur	-0.71075	-0.48199	-0.47380	-0.39536	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	25	22	21	18
Campeche	0.53457	0.32493	0.21621	0.30412	Alto	Alto	Alto	Alto	9	9	10	9
Coahuila	-1.26621	-1.25058	-1.16058	-1.06497	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	30	30	30	30
Colima	-0.70616	-0.75695	-0.80318	-0.65765	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	24	27	27	26
Chiapas	2.26737	2.54814	2.27118	2.38767	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	1	1	3	3
Chihuahua	-0.73887	-0.60645	-0.49915	-0.58719	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	26	24	23	24
Distrito Federal	-1.50972	-1.39650	-1.28325	-1.31333	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	31	31	31	31
Durango	-0.14300	-0.24121	-0.00831	-0.03255	Medio	Medio	Medio	Medio	16	18	12	12
Guanajuato	0.21333	0.16221	-0.00284	-0.05840	Medio	Alto	Medio	Medio	13	11	11	13
Guerrero	2.11713	2.43614	2.51574	2.45145	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	3	2	1	2
Hidalgo	0.86404	0.59281	0.80770	0.44955	Alto	Alto	Alto	Alto	6	7	7	8
Jalisco	-0.70583	-0.59841	-0.65730	-0.69170	Bajo	Bajo	Muy bajo	Bajo	23	23	25	27
México	-0.54346	-0.36296	-0.36513	-0.47953	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	21	19	19	22
Michoacán	0.61080	0.66759	0.75474	0.62525	Alto	Alto	Alto	Alto	8	6	6	6
Morelos	-0.20620	-0.17549	-0.13364	-0.20883	Medio	Medio	Medio	Bajo	18	17	16	16
Nayarit	-0.18352	-0.41581	-0.24673	0.01264	Medio	Bajo	Bajo	Medio	17	20	17	11
Nuevo León	-1.54167	-1.43843	-1.36996	-1.36033	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	32	32	32	32
Oaxaca	2.16090	2.20393	2.41779	2.53901	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto	2	3	2	1
Puebla	0.98007	0.97493	1.06747	0.88342	Alto	Muy alto	Alto	Alto	5	4	5	5
Querétaro	-0.00292	-0.04429	-0.24731	-0.42591	Medio	Medio	Bajo	Bajo	15	15	18	20
Quintana Roo	-0.36465	0.15036	-0.39877	-0.39613	Medio	Medio	Bajo	Bajo	20	12	20	19
San Luis Potosí	0.63016	0.30870	0.48524	0.61101	Alto	Alto	Alto	Alto	7	10	8	7
Sinaloa	-0.24317	-0.45359	-0.48416	-0.45780	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	19	21	22	21
Sonora	-0.80803	-0.85668	-0.69045	-0.58820	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	27	28	26	25
Tabasco	0.33708	-0.03207	-0.07351	-0.15448	Medio	Medio	Medio	Medio	10	14	14	14
Tamaulipas	-0.60293	-0.69581	-0.65218	-0.52680	Bajo	Muy bajo	Muy bajo	Bajo	22	26	24	23
Tlaxcala	0.01916	0.04523	-0.05134	-0.17366	Medio	Medio	Medio	Medio	14	13	13	15
Veracruz	1.19110	0.95039	1.13549	1.19939	Muy alto	Alto	Alto	Muy alto	4	5	4	4
Yucatán	0.23815	0.34395	0.21937	0.29446	Medio	Alto	Alto	Alto	12	8	9	10
Zacatecas	0.29950	-0.09395	-0.12841	-0.33037	Medio	Medio	Medio	Bajo	11	16	15	17

Fuente: CONEVAL, 2015.

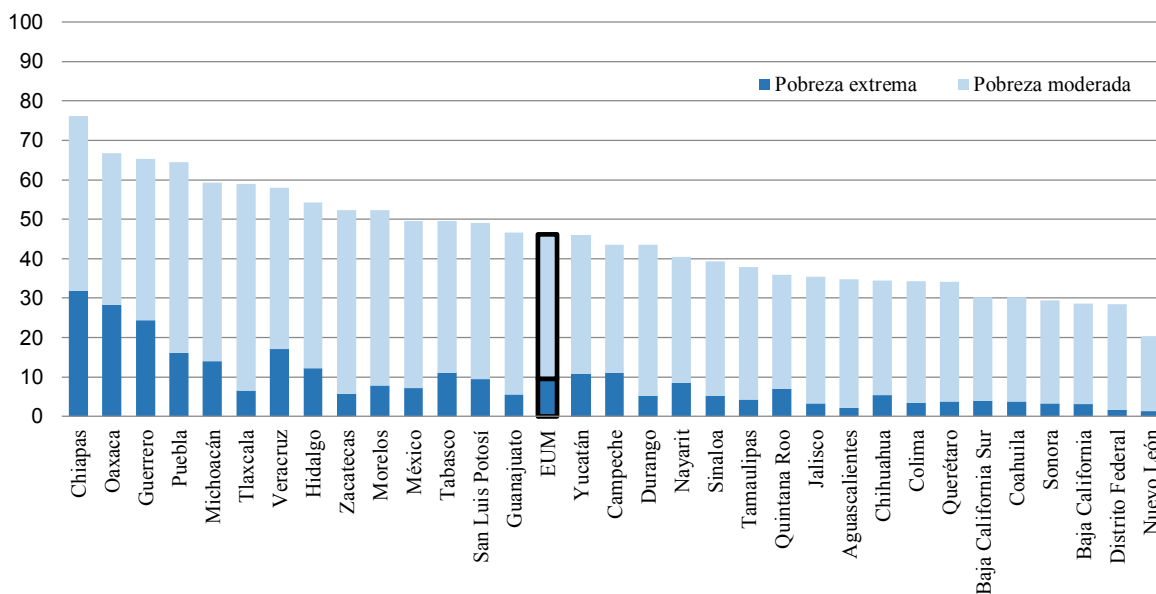
En cuanto a los indicadores de pobreza, en la Gráfica 4.1, se observa que el Estado de Puebla ocupa el cuarto lugar a nivel nacional, es decir, que es una de las entidades con mayor número de población en situación de pobreza moderada y pobreza extrema. Puebla se caracteriza por ser uno de los Estados más poblados de la República con un total de 5,779,829 habitantes, que representan el 5.1% de la población nacional, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2010.

Es debido a lo anterior, que la población del Estado se ha visto en la imperiosa necesidad de buscar la forma de satisfacer sus necesidades a través de la movilidad internacional, principalmente hacia los Estados Unidos. Como se podrá constatar a lo largo de la presente investigación, pues a pesar de que existen algunos mecanismos para proyectar al Estado de Puebla a nivel internacional como una entidad modelo, ha olvidado el desarrollo a nivel local, y en materia de migración todo indica que se están implementando medidas para promover la migración de la población en lugar de evitarla a través de programas focalizados de

atención a las zonas más vulnerables en el Estado y que han sido olvidadas a lo largo de las últimas gestiones de gobierno.

GRÁFICA 4.1.

Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje de pobreza moderada y extrema, según entidad federativa.



Fuente: CONEVAL, 2014.

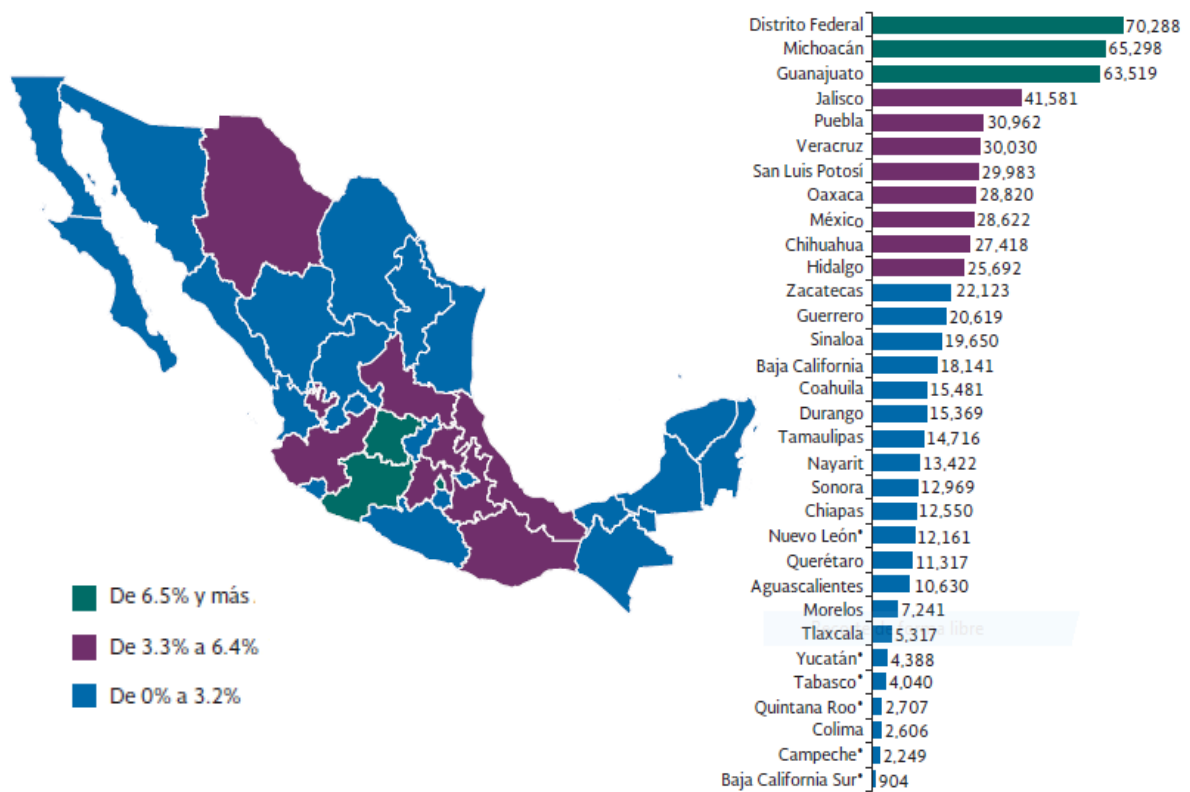
De acuerdo al Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla, que es una institución conformada diversos ciudadanos del Estado de Puebla que tienen preocupación por estudiar las Políticas Públicas hacia el fenómeno migratorio, en su Primer Reporte en Migración de Mayo-Julio de 2012, establece que:

La migración junto con la fecundidad y la mortalidad son tres factores demográficos que modifican la estructura de la población poblana. A diferencia de los dos últimos que son factores demográficos naturales, podemos considerar a la migración –interna e internacional- como un factor demográfico de carácter social. Indudablemente, tiene importantes repercusiones en la distribución de la población por región. Empero, la posición de la entidad en el cuarto estado más poblado de la República y una de las principales economías locales a nivel federal, Puebla se caracteriza también por ser uno de los principales estados expulsores de migrantes. (18-19).

Es indispensable mencionar, que la correlación que existe entre las variables de rezago social, pobreza, tanto moderada como extrema, está íntimamente ligada con la población total migrante en el Estado, tal como se aprecia en la Figura 4.1, donde Puebla del 2009 al 2014, ocupa el quinto lugar a nivel nacional, ubicándose como una de las principales localidades que contribuyen con el fenómeno migratorio. Hay que destacar que en el caso del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), a pesar de que las condiciones económicas y sociales son muy diferentes a las de Puebla, su población decide abandonar su lugar de nacimiento para emigrar. Sin embargo, en el caso de Michoacán, las variables analizadas anteriormente, coinciden con las de Puebla, pero en Michoacán existe una tradición migrante más fuerte y se demuestra en la Figura 4.1.

FIGURA 4.1.

Flujo de emigrantes mexicanos según estado de nacimiento, 2009-2014.



Nota: *Estimación basada en menos de 30 casos muestrales.

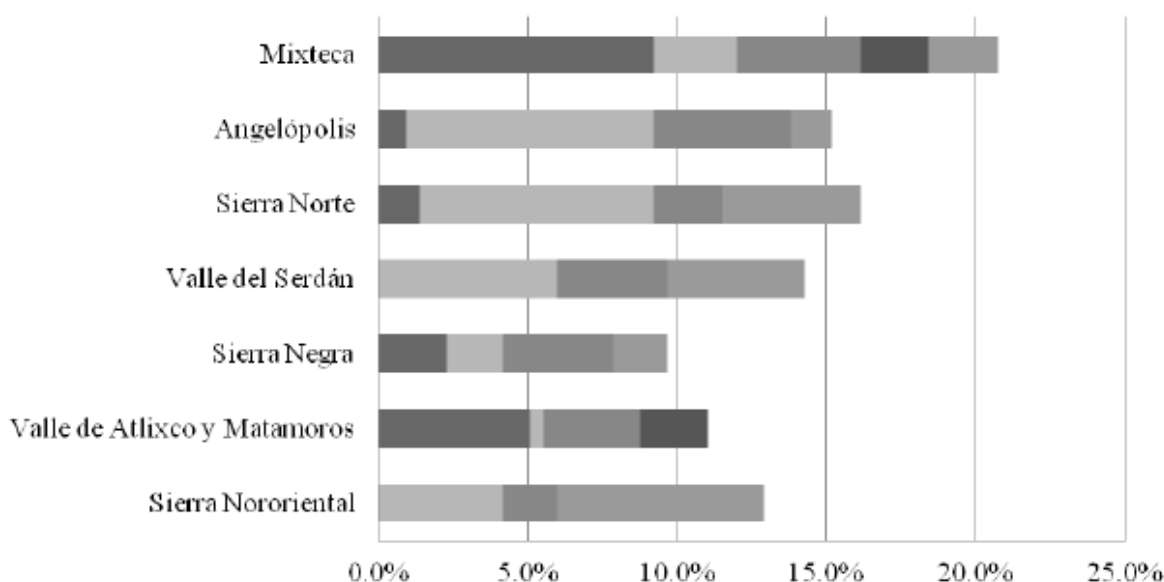
Fuente: Anuario de migración y remesas México 2016.

Al conocer de forma clara algunas de las condiciones bajo las cuales se encuentra el Estado de Puebla a nivel nacional, se pueden ubicar los determinantes que explica el cómo se desenvuelve el fenómeno migratorio dentro de sus regiones.

En la gráfica 4.2, podemos constatar que la zona de la Mixteca y el Valle de Atlixco y Matamoros son las regiones con mayor grado de intensidad migratoria, a diferencia de la Sierra Nororiental y el Valle del Serdán que poseen un grado muy bajo de intensidad migratoria.

GRÁFICA 4.2.

Grado de intensidad migratoria por región en Puebla, 2012.



	Sierra Nororiental	Valle de Atlixco y Matamoros	Sierra Negra	Valle del Serdán	Sierra Norte	Angelópolis	Mixteca
■ Alto	0.0%	5.1%	2.3%	0.0%	1.4%	.9%	9.2%
■ Bajo	4.1%	.5%	1.8%	6.0%	7.8%	8.3%	2.8%
■ Medio	1.8%	3.2%	3.7%	3.7%	2.3%	4.6%	4.1%
■ Muy Alto	0.0%	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.3%
■ Muy Bajo	6.9%	0.0%	1.8%	4.6%	4.6%	1.4%	2.3%

Fuente: Primer reporte en migración, Mayo-Julio 2012.

En el informe del Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla ya referido, se menciona que “El deterioro y paulatino abandono de las actividades agrícolas,

el débil crecimiento industrial y su concentración en la zona metropolitana del estado, la existencia de empleos precarios caracterizados por su inestabilidad ocupacional, informalidad, subempleo, autoempleo, bajos niveles salariales, así como la falta a accesos de obras de infraestructura y servicios públicos son factores que potencializan la decisión de migrar en cada una de las regiones.” (24).

Al quedar claro que la decisión de migrar por parte de los habitantes en el Estado es una constante y una porción importante de la población, ahora se revisará cómo influyen las remesas al interior de la entidad. Ello, con la intención de tener una aproximación de cuál ha sido su trascendencia dentro del desarrollo económico al interior del Estado.

A nivel nacional, Puebla se encuentra en el lugar número cinco como receptor de remesas, con un porcentaje de 5.5 % del total de remesas recibidas en la República, sólo se encuentra por debajo de Michoacán, Guanajuato, Jalisco y México, entidades que poseen los primeros lugares como receptores de remesas (Tabla 4.2).

TABLA 4.2.

Remesas recibidas por entidad federativa en México, 2015 (millones de dólares).

Entidad / State	Monto / Amount	% del total / % of total	Entidad / State	Monto / Amount	% del total / % of total	Entidad / State	Monto / Amount	% del total / % of total
Total / Total	24,948	100.0	11. Zacatecas	767	3.1	22. Nayarit	399	1.6
1. Michoacán	2,531	10.1	12. Hidalgo	725	2.9	23. Coahuila	387	1.6
2. Guanajuato	2,262	9.1	13. Baja California	681	2.7	24. Sonora	376	1.5
3. Jalisco	2,217	8.9	14. Tamaulipas	665	2.7	25. Aguascalientes	350	1.4
4. México	1,560	6.3	15. Nuevo León	644	2.6	26. Tlaxcala	225	0.9
5. Puebla	1,371	5.5	16. Chihuahua	643	2.6	27. Colima	219	0.9
6. Oaxaca	1,289	5.2	17. Chiapas	593	2.4	28. Yucatán	135	0.5
7. Guerrero	1,277	5.1	18. Morelos	551	2.2	29. Tabasco	130	0.5
8. Distrito Federal	1,090	4.4	19. Durango	533	2.1	30. Quintana Roo	117	0.5
9. Veracruz	1,086	4.4	20. Sinaloa	533	2.1	31. Campeche	56	0.2
10. San Luis Potosí	849	3.4	21. Querétaro	460	1.8	32. Baja California Sur	51	0.2

Fuente: Anuario de Migración y Remesas México 2016.

Los ingresos por remesas en el Estado de Puebla del 2010 al 2016, ha tenido un crecimiento considerable. Sin embargo, en los años 2013 y 2014, se presentó una caída importante del ingreso de las remesas, la cual se recuperaba en el primer trimestre de dichos años. Es a partir

del 2015 que se da un crecimiento significativo que ha ido a la alza hasta abril del 2016, de acuerdo a los datos arrojados por el Banco de México (Gráfica 4.3).

GRÁFICA 4.3.
Ingresos por Remesas en el Estado de Puebla 2010-2016.

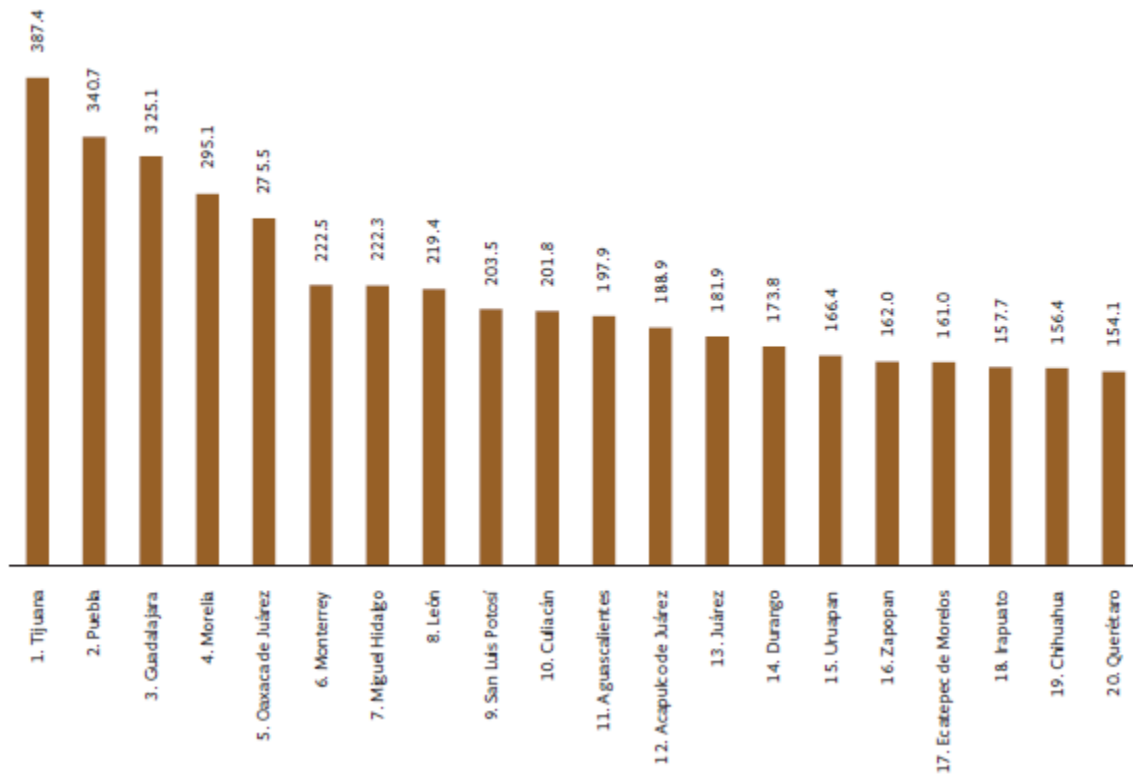


Fuente: Banco de México.

Un dato que no se debe de dejar de lado, es el proporcionado por el Anuario de Migración y Remesas México 2016, el cual ubica al Municipio de Puebla como el segundo municipio receptor de remesas en México, es decir, con 340.7 millones de dólares, después de Tijuana que ocupa el primer lugar con 387.4 millones de dólares en el 2015 (Gráfica 4.4).

GRÁFICA 4.4.

Principales municipios receptores de remesas en México, 2015 (millones de dólares).



Fuente: Anuario de Migración y Remesas México 2016.

De acuerdo al Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla en su Primer Reporte en Migración de Mayo-Julio de 2012:

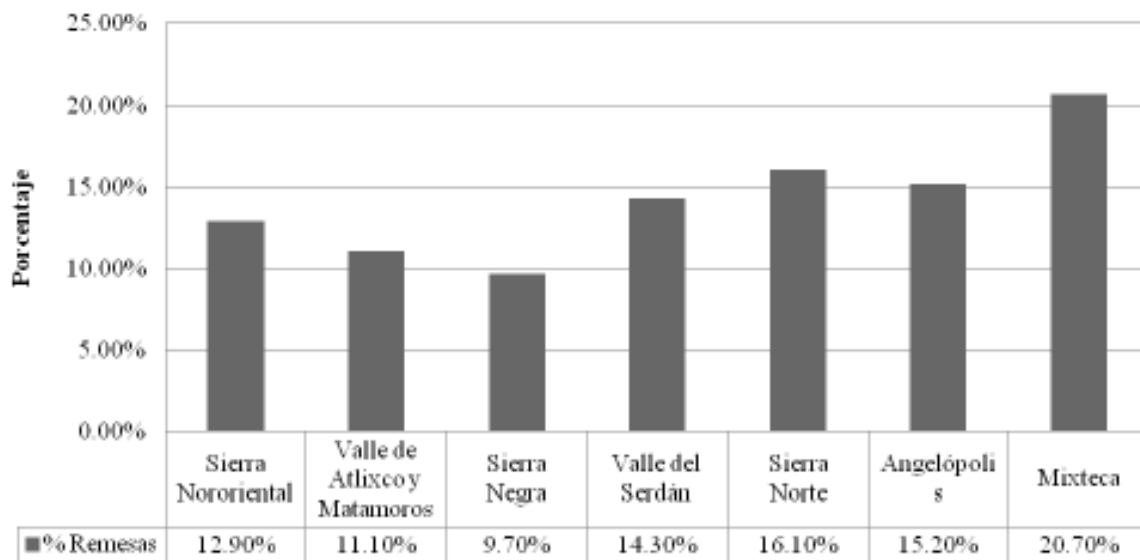
La importancia de la recepción de remesas económicas en los hogares poblanos tiene tres importantes efectos en los lugares y regiones a las que son enviadas en la entidad. En primer lugar, las remesas económicas se convierten en una de las principales fuentes de ingreso para las familias de migrantes, podríamos llamar remesas salario. En segundo lugar, al ser un ingreso y determinar el consumo familiar, las remesas también pueden modificar el comportamiento de las economías locales de los municipios, ya que su acumulación y/o ahorro de las mismas pueden dar lugar a la construcción o mejoramiento de las viviendas, la adquisición de bienes o el establecimiento de algún negocio. En tercer lugar,

bajo un contexto de organización, pueden convertirse en fuentes de inversión privada o social. (25).

En el caso de las regiones de Puebla, la Mixteca, la Sierra Norte y la Angelópolis son las regiones donde se destina un porcentaje mayor de remesas económicas en las viviendas, como se aprecia en la Grafica 4.5. La Sierra Negra es la zona que menos remesas recibe en el Estado con sólo un 9.7 %.

GRÁFICA 4.5.

Porcentaje de viviendas que reciben remesas económicas por región en Puebla.



Fuente: Primer Reporte en Migración, Mayo-Julio 2012.

El fenómeno migratorio dentro del Estado de Puebla, tal como se ha observado, desempeña un papel trascendente en el contexto económico y social, lo cual repercute, principalmente, en términos de disgregación familiar. Es por ello, que el gobierno del Estado debe diseñar amplias y estructuradas políticas públicas migratorias que de manera oportuna busquen emprender acciones que apelen a la satisfacción de necesidades y demandas sociales, para así frenar el crecimiento de la movilidad internacional. De lograr esto, y sobre todo si dichas políticas se sustentan en estimular la participación ciudadana, se traducirán en mayores niveles de legitimidad.

4.2 Políticas Públicas Migratorias e Instituciones de Apoyo y Protección a las y los Migrantes en el Estado de Puebla.

Al ser el fenómeno migratorio un tema primordial a nivel nacional y un importante referente dentro del Estado de Puebla, es indispensable llevar a cabo una revisión de las acciones que se han emprendido en beneficio de la población migrante y retornada por parte del gobierno. Asimismo, también es importante tratar de identificar algunos de los vacíos con los que cuenta el Estado al momento de atender las necesidades específicas de este grupo social.

Dentro del Estado, se puede observar que se han llevado a cabo actividades tanto a nivel local, es decir, en la búsqueda de dar respuesta a las necesidades específicas para las y los migrantes, tanto al interior como en la periferia. Además, se han puesto en operación programas focalizados que se derivan de la federación, como por ejemplo, el Programa 3X1 para Migrantes, el cual se ha considerado como el programa primordial que posee la característica de colaboración directa entre los tres niveles de gobierno junto con la población migrante, para así optimizar los recursos que ingresan a nuestro país en beneficio, de atender al desarrollo de las localidades de origen de los mismos, principalmente a lo que corresponde al mejoramiento de infraestructura, a servicios comunitarios y a actividades económicas.

A nivel estatal, el gobierno del Estado de Puebla, encabezado por Rafael Moreno Valle Rosas, que abarca del año 2011 a 2017, ha emprendido las siguientes acciones de gobierno para la población migrante y sus familias. Ello, atendiendo al cumplimiento del Artículo 79, Punto XXXIII Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, donde se establece claramente que entre las facultades y obligaciones del gobernador es instrumentar políticas públicas en materia de atención y apoyo a migrantes poblanos.

Cabe destacar, que al ser el Estado de Puebla una entidad intercultural con fuertes raíces indígenas, al respecto de la población migrante se menciona en el Capítulo III, De los Derechos Humanos y sus Garantías, Artículo 13, Punto 5, se instituye que el Estado, en coordinación con el Gobierno Federal, establecerá políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones que defiendan sus derechos laborales, ayuden a mejorar las condiciones de salud, velen por el respeto de sus derechos humanos y promuevan la difusión de sus culturas.

Desde el *Plan Estatal de Desarrollo*, podemos observar cómo el gobierno del Estado contempla en el Eje 2: Igualdad de oportunidades para todos, y en el Punto 2.1, establece que se reducirá la brecha social. En el caso de la población migrante, se puede encontrar específicamente en el Objetivo 5, las acciones que se promoverán, el cual impulsará la inclusión financiera de los que menos tienen a través del ahorro y la inversión de la población rural, en las familias que reciben ingresos vía las remesas, provenientes de familiares que habitan en el extranjero, a fin de fortalecer su capital y proyectar el crecimiento en su bienestar.

Como bien se puede analizar, el objetivo que posee en gobierno del Estado está orientado básicamente al uso de las remesas que ingresan a la entidad para optimizarlas y promover el crecimiento y bienestar. Sin embargo, no se consideran acciones pertinentes que eviten la movilidad internacional de los habitantes poblanos, lo cual llama la atención de la presente investigación, y otorga una primera aproximación de la orientación que poseen los programas en la presente gestión administrativa.

En 2011, se crea la *Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos* (CEAIAMP). Dicha coordinación posee como predecesoras a:

- La Coordinación de Comunidades Poblanas en el Extranjero, establecida en 1993, durante la gestión de Manuel Bartlett Díaz.
- La Oficina de Atención al Migrante, creada por Melquiades Morales en 1999. Oficina que trabajaba en conjunto con la Casa Puebla, Nueva York, la cual era una oficina de representación estatal dentro de los Estados Unidos.
- La Comisión Estatal de Atención al Migrante Poblano que se implementó en 2005, en la gestión de Mario Marín Torres, que trabajaba directamente con las oficinas de representación Casa Puebla en Nueva York, Los Ángeles, California y Houston, Texas.

La Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos tiene como objetivos:

- Apoyar a ciudadanos poblanos y a sus familias en el extranjero y en sus lugares de origen, atendiendo en todo momento al respeto de los derechos humanos de los poblanos en el exterior y el fortalecimiento de su sentido de pertenencia.

- Propiciar la vinculación del Gobierno del Estado con los organismos internacionales, ya sea para obtener asistencia técnica, cooperación científica, cultural y educativa o financiamiento, de conformidad con la legislación federal y local aplicable.
- Desarrollar la agenda internacional del Gobierno del Estado de Puebla, proponiendo la realización de visitas oficiales al extranjero de representantes del Gobierno Estatal y de funcionarios públicos, o de organismos públicos o privados internacionales en la entidad.

Específicamente, en la Dirección de Apoyo a Migrantes de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, se ayuda a los migrantes poblanos para que realicen, a través de las Casas Puebla, el trámite de documentación pertinente e indispensable en su estadía dentro de los Estados Unidos. Dicha documentación es la siguiente:

- Rectificación de Actas.
- Constancia de No Antecedentes Penales.
- Licencia de Conducir.
- Actas de Registro Civil.
- Constancia de Vecindad.
- Constancia de Estudio.
- Certificado de Estudios.

Además, la Dirección de Apoyo a Migrantes otorga mecanismos de protección a los migrantes poblanos, a través de orientación jurídica, en trámites de permisos humanitarios, visas, en la búsqueda de desaparecidos, asesoría para el traslado de enfermos y detenidos. Asimismo, la Dirección implementa una serie de programas, los cuales son:

- *Programa de Traslado de Restos*: Este programa apoya a las familias de los migrantes poblanos que fenecen dentro del territorio de los Estados Unidos para llevar a cabo el traslado de restos hasta el municipio de origen en el Estado de Puebla sin ningún costo. Donde el consulado mexicano apoya en el traslado del cuerpo al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y el Gobierno del Estado de Puebla se hace cargo de los gastos correspondientes para entregar los restos a sus familias en el municipio solicitado.

- *Programa de Repatriación:* El programa brinda apoyo y asesoría a los migrantes poblanos que fueron deportados o que voluntariamente decidieron abandonar el territorio de los Estados Unidos, y que se encuentren sin recursos económicos en para regresar a la entidad.
- *Programa de Salud Preventiva:* El objetivo del programa es mejorar y fortalecer la salud de las familias mexicanas que viven en los Estados Unidos, para así impulsar mecanismos de prevención de enfermedades y facilitando información pertinente en materia de salud. Este programa está vinculado con el Programa de Ventanilla de Salud del Consulado de México en Nueva York.
- *Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM):* A través de este programa, se apoya a los trabajadores migrantes en retorno, así como a las familias que reciben remesas, para con ello encontrar una ocupación dentro del mercado formal, contar con opciones de autoempleo, generar ingresos mediante la gestión de proyectos productivos, y mejorar la calidad de vida por medio del mejoramiento de sus viviendas y obras de infraestructura.

De acuerdo a la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO)⁷, el Programa de Apoyo a Migrantes en el año 2012 le fue destinado un presupuesto de 9,795,711.00 pesos, y fueron apoyadas una total de 38,722 personas. Sin embargo, en el año 2013 contó con un presupuesto asignado de 6,817,225.00 pesos, beneficiando a 27,318 personas, lo cual registra una caída importante en el monto asignado para el programa, y por consecuencia, la población objetivo disminuyó.

- *Desarrollo Integral y Reinserción de Migrantes Poblanos (DIRMP):* Este programa se diseñó con el objetivo de brindar un conjunto de servicios encaminados a reforzar

⁷ “Es una iniciativa que fue desarrollada en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana. IPRO convocó a las 32 entidades federativas del país y a dependencias federales que cuentan con programas sociales para que, de manera voluntaria, registren los programas sociales y mejorar la protección de la política social en tiempos electorales, a partir de la presencia de 20 atributos mínimos. Estos se clasifican en cuatro indicadores:

- a) Reglas de operación y otros lineamientos
- b) Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas
- c) Mecanismos de control y fiscalización, y
- d) Mecanismos de participación ciudadana.” (<http://www.programassociales.org.mx>).

las acciones de la CEAIAMP y resolver las necesidades de los migrantes poblanos y sus familias los que permitirán brindar una opción de mejora, mediante el trabajo coordinado con instituciones de gobierno que realizan acciones de impacto directo en la sociedad, en materia de asistencia social, salud, educación, empleo, capacitación y certificación.

A nivel estatal, se han implementado otras acciones gubernamentales para atender a la población migrante y sus familias. Desde la Secretaría de Educación Pública, en el año 2006, se implementa el *Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM)*, el cual posee como objetivo ofrecer a los niños y jóvenes que deciden migrar entre México y los Estados Unidos, una educación básica de calidad, equidad y pertinencia. Asimismo, busca llevar a cabo acciones que garanticen la continuidad escolar de los niños y jóvenes migrantes, reforzando el conocimiento de la historia, cultura, valores y tradiciones nacionales.

En el año 2013, según la IPRO, este programa benefició a 261 maestros y 4,512 alumnos, gracias al presupuesto asignado de 543,522.55 pesos.

Otro programa diseñado e implementado a través de la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, de acuerdo a datos obtenidos por la IPRO, es el *Programa Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes*, el cual tiene como objetivo general, promover el acceso a una educación básica equitativa y de calidad, centrada en el desarrollo de competencia bajo un enfoque intercultural, para así lograr un aprendizaje autónomo dirigido a las hijas e hijos de familias jornaleras agrícolas migrantes.

En el año 2013, benefició a 61 promotores y 523 alumnos, con un presupuesto asignado de 724,296.88 pesos; en 2014, se benefició a 61 promotores y 455 alumnos, contando con un presupuesto de 100,400.00 pesos.

El *Programa Migración Infantil No Acompañada* está a cargo del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Dicho programa tiene como objetivo general el conjuntar esfuerzos y acciones entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, instituciones públicas, privadas y organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales con el fin de prevenir y atender las necesidades de las niñas, niños y de las y los adolescentes migrantes, desde recién nacidos hasta los 18 años, y repatriados que viajan

solos y las problemáticas colaterales a que están expuestos, así como promover acciones coordinadas de protección y contención familiar y comunitaria.

Los servicios que ofrece el programa son los siguientes:

- Valoración médica,
- Valoración social,
- Valoración psicológica,
- Revisión de situación jurídica,
- Alojamiento,
- Alimentación,
- Cambio de ropa,
- Localización de familiares,
- Enlace y coordinación institucional,
- Traslado del menor,
- Entrega institucional y/o familiar, y
- Seguimiento.

De acuerdo a la IPRO, el programa recibió en el año 2012 400,000.00 pesos, beneficiando a 11,120 menores. Asimismo, en el año 2013, el programa recibió para su operación 350,000.00 pesos, y únicamente benefició a 5,845 menores, lo cual demuestra que el programa recibió más recursos, pero registró un decremento en el número de beneficiarios.

Con base en lo anterior, se puede argumentar que los programas destinados para la población migrante y sus familias son insuficientes para garantizar que sus necesidades sean atendidas. Para el Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla, según su Primer Reporte en Migración 2012 (28), “En Puebla, los retos se centran en mejorar las políticas y programas de atención a migrantes, no existe un diseño de objetivos claros y lo hecho hasta ahora ha estado sujeto a múltiples pruebas de ensayo y error sumando a las viejas prácticas del sistema político que han privilegiado las relaciones personales de grupos cerrados, el compadrazgo, el clientelismo a través de favores personales, la cooptación de los liderazgos migrantes y su construcción mediática”.

Es indispensable mencionar, que las acciones emprendidas por parte del gobierno del Estado de Puebla, están orientadas básicamente a apoyar, en cierta medida, a los migrantes poblanos y sus familias. Sin embargo, no consideran acciones reales para evitar que la población de la entidad desista de abandonar el territorio poblano en busca de mejores oportunidades, tal como se pudo observar en el primer apartado, la situación económica y social en el Estado, no permite que las y los ciudadanas cuenten con las mismas oportunidades de bienestar, es por ello, que se ven en la imperiosa necesidad de abandonar sus localidades de origen para poder satisfacer sus objetivos personales y/o familiares, ello, a pesar de poner en riesgo su vida y la de sus familias.

4.3 Mecanismos de Participación Ciudadana y su inclusión en la toma de decisiones gubernamentales en el Estado de Puebla.

A lo largo de la presente gestión del Gobernador Rafael Moreno Valle Rosas (2011-2017), la Participación Ciudadana, dentro del Estado de Puebla, ha tratado de abrirse camino al interior de las decisiones y acciones públicas, a través de la implementación de mecanismos institucionalizados que dictan los procesos mediante los cuales se debe dirigir la colaboración de las y los ciudadanos con el objetivo de integrar las diversas opiniones de la población para garantizar que las demandas y necesidades sociales sean atendidas eficientemente.

El primer incentivo para la agrupación de la participación ciudadana se implementaron en los meses de noviembre y diciembre de 2010, así como en enero de 2011, 8 Foros Ciudadanos de consulta específicamente en Ciudad Serdán, Izúcar de Matamoros, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Teziutlán y Zacatlán, donde se pusieron a consideración los temas que se habían abordado durante la campaña electoral del entonces candidato de la coalición Compromiso por Puebla⁸. Entre los temas que se abarcaron dentro de los foros fueron:

- Desarrollo humano y bienestar social;
- Economía productiva y competitiva;
- Democracia y Buen Gobierno;

⁸ Compromiso por Puebla es una coalición integrada por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Convergencia (hoy Partido Movimiento Ciudadano) y el Partido Nueva Alianza. Dicha coalición permitió al entonces candidato Rafael Moreno Valle Rosas a obtener 1,111,318 votos, es decir, el 50.4% de los votos totales en la contienda electoral del 4 de julio del 2010.

- Seguridad Pública, justicia y derechos humanos;
- Medio ambiente sano;
- Desarrollo rural sostenido y sustentable; y
- Educación, cultura, ciencia y tecnología.

A través de estos Foros de consulta ciudadana, se lograron agrupar 2,489 propuestas.

Asimismo, para el caso de la Ciudad de Puebla, se instaló el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla (COPLADEP)⁹, el 16 de marzo de 2011, en el cual se llevaron a cabo 7 Foros Regionales de Consulta Ciudadana que generaron 1,034 propuestas, que, de acuerdo al COPLADEP, éstas se agruparon en cuatro temas fundamentales:

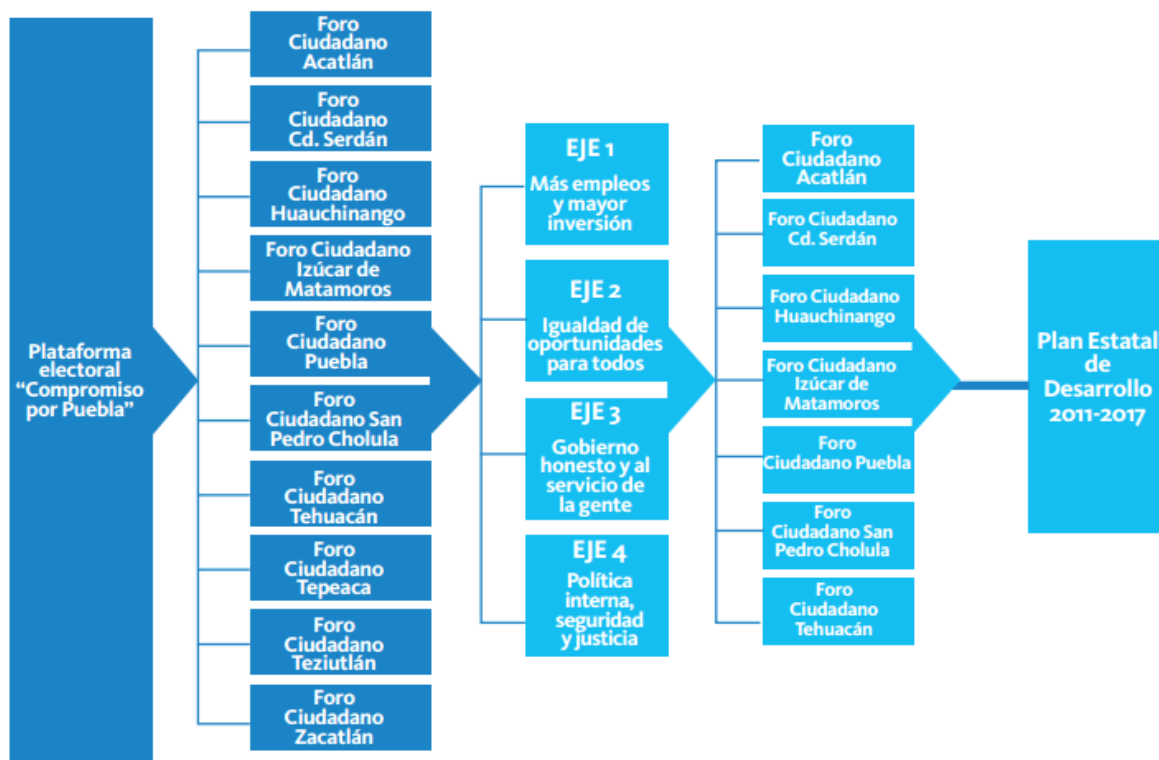
- Más empleo y mayor inversión;
- Igualdad de oportunidades para todos;
- Gobierno honesto y al servicio de la gente;
- Política interior, justicia y seguridad.

Con base en la realización de los Foros de Consulta Ciudadana, se conformó el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, donde se apela a que la participación democrática de la sociedad poblana debe ser el eje rector de las decisiones y acciones de gobierno, tal como se puede observar en la siguiente figura.

⁹ El COPLADEP se instauró de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107 Constitucional; 7, 9, 10 y 12 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

FIGURA 4.2:

Conformación del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.



Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 del Gobierno del Estado de Puebla.

En cuanto a los instrumentos legales e institucionales que otorgan certeza a la Participación Ciudadana en el Estado de Puebla, se mencionan en los siguientes párrafos.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en el Capítulo IV, De los Poblanos y de los Ciudadanos del Estado, Artículo 20, Punto I, se establece que son prerrogativas de los ciudadanos del Estado votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum¹⁰ e iniciativa popular¹¹ en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia.

¹⁰ De acuerdo a Manuel Ossorio (1996: 761), “Algunos autores establecen cierta identidad entre *plebiscito* y *referéndum*, pero más corrientemente se estima que el plebiscito representa el elemento propulsor de la actividad interna constitucional (como cuando tiene por finalidad la adhesión a una determinada forma de gobierno, la designación de la dinastía o de la persona que haya de regirlo, etc.) mientras el *referéndum* es una institución constitucional que funciona durante el ejercicio mismo de la Constitución, como para ratificar leyes aprobadas por el órgano legislativo.”

¹¹ Iniciativa Popular. En Derecho Político se denomina así el procedimiento que en una *democracia semidirecta* permite a un grupo de ciudadanos, si reúne un número de firmas, solicitar la sumisión al Poder Legislativo de un proyecto de ley o bien supeditarla directamente a una votación plebiscitaria.” (Ossorio, 1996: 516).

Asimismo, en el Artículo 20, Punto XXXIV, se menciona que el gobernador del Estado puede solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito, en términos que disponga la ley respectiva, propuestas de actos o decisiones de su gobierno, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado.

Es indispensable mencionar, que en el caso de éstos tres instrumentos reconocidos por la Constitución, no es posible llevarlos a cabo, debido a que no existe una ley aplicable en la materia.

Desde la campaña electoral del hoy gobernador del Estado, y al inicio de su administración, fue insistente en aproximar la participación ciudadana a su gestión gubernamental para trabajar colaborativamente en la búsqueda del bienestar y calidad de vida de los poblanos. Sin embargo, al no contar el Estado con la aprobación de una ley, los ciudadanos y ciudadanas poblanos están fuera de dicho trabajo colaborativo.

En marzo de 2011, el Diputado de la LVI Legislatura, José Juan Espinosa Torres del Partido Convergencia, hoy Partido Movimiento Ciudadano, presentó ante el Congreso del Estado de Puebla la primera iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, misma que no obtuvo los votos suficientes para su aprobación.

La segunda iniciativa de Ley en febrero de 2012, la sometió ante el Congreso el Diputado de la LVIII Legislatura Lauro Sánchez López del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, ésta no fue aprobada como se deseaba.

La tercera y última iniciativa de Ley, la presentó el Diputado Marco Antonio Rodríguez del Partido Pacto Social de Integración (PSI), la cual no sólo constituye al referéndum, al plebiscito y a la consulta popular como mecanismos de participación ciudadana en el Estado, sino que también agrega a los instrumentos como son la iniciativa popular y a los consejos ciudadanos.

Como se puede observar, desde el 2011 ha habido serios intentos de implementar una Ley de Participación Ciudadana en el Estado, sin embargo, no ha tenido el interés suficiente por parte de las legislaturas locales de hacer partícipes a la población de las decisiones y acciones gubernamentales, las cuales, de acuerdo a las propuestas de campaña de Rafael Moreno Valle en el año 2010, serían elaboradas a través del trabajo en colaboración con la ciudadanía.

La carencia de una Ley de Participación Ciudadana nos ubica como uno de las seis entidades sin dicha Ley, y nos pone en una desventaja ante un proceso democratizador como el que plantea el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, el cual implementó dicha Ley desde 1995.

Entre los lineamientos jurídicos que dan certeza a la participación ciudadana, se encuentra dentro de la *Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla* en el Capítulo III, De la Participación Social, los siguientes artículos:

- Artículo 42. La coordinación entre el Estado y Municipios en materia de Desarrollo Social, tendrá como propósito principal, estimular el Desarrollo equilibrado e integral de las comunidades con base en una amplia participación social.
 - Artículo 43. Las organizaciones civiles, instituciones académicas, así como organismos nacionales e internacionales, que tengan como objeto impulsar el Desarrollo Social, podrán participar en las acciones relacionadas con la planeación y evaluación de las políticas públicas y acciones públicas en esta materia, mediante la participación organizada de la ciudadanía a través de Codesos.
 - Artículo 44. Los beneficiarios de los programas sociales podrán organizarse conforme a la normatividad que para tal efecto emita la Secretaria, mediante la constitución de los Codesos, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:
 - I. Vigilar la adecuada ejecución de las obras y programas que se implementen en sus comunidades;
 - II. Gestionar ante las autoridades la realización de obras prioritarias para sus comunidades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las mismas; y
 - III. Fomentar la participación ciudadana.
 - Artículo 45. Las organizaciones civiles vinculadas al desarrollo social, podrán recibir fondos públicos, a través de los programas sociales y de conformidad con la normatividad vigente, a excepción de aquellas que formen parte de sus órganos directivos servidores públicos, sus cónyuges o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado por afinidad o civiles.
- Para estos efectos, las organizaciones deberán estar legalmente constituidas y cumplir con los requisitos que se establezcan en las disposiciones y normatividad aplicables.

- Artículo 46. Los beneficiarios podrán, de manera organizada, dar seguimiento al cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los Programas Estatales y Municipales de Desarrollo Social.
- Artículo 47. Para realizar las acciones a que se refiere el artículo anterior, el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios, facilitarán a los beneficiarios, en términos de la Ley de la materia, la información que les requieran.

En octubre de 2013, el *Banco Mundial* y el *Gobierno del Estado de Puebla* llevaron a cabo la firma de un Acuerdo de Donación por el monto total de 650,000 dólares, mismos que serían utilizados para fomentar la rendición de cuentas y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. Dichos recursos se destinan del Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial¹² con el objetivo principal de que creen mecanismos formales de participación ciudadana que contribuyan en la identificación de retos que enfrenta actualmente la entrega de servicios públicos en el Estado, así como también, incentivar la definición de acciones que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas entre el gobierno y ciudadanía.

Al firmar el acuerdo, por parte del Gobernador del Estado, Rafael Moreno Valle y Gloria M. Grandolini, Directora del Banco Mundial para México y Colombia, se tenía contemplado que los recursos serían destinados para financiar acciones específicas, tales como lo eran el:

- Diseño e implementación de una aplicación informática de reporte ciudadano para la evaluación y mejora de la calidad de los servicios públicos.
- Diseño, implementación y documentación de cinco experiencias de contraloría social.
- Desarrollo de una plataforma informática que permita el intercambio entre gobierno-sociedad en torno a los desafíos y acciones para la mejora de los servicios públicos seleccionados.

¹² El Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial (IDF por sus siglas en inglés) es un instrumento de financiamiento para el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones y de los programas que conduzcan a mejores resultados de desarrollo. Este enfoque obedece a la orientación estratégica del Banco que busca hacer mayor uso de soluciones para el desarrollo basadas en la evidencia y por tanto sobre los resultados obtenidos en la mejora de la provisión de servicios públicos. El IDF canaliza sus recursos a ciertos programas en países seleccionados de manera competitiva y a ser ejecutados por las contrapartes. El fondo este año dedicará a América Latina 4.95 millones de dólares para financiar programas de fortalecimiento institucional. <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/10/24/banco-mundial-y-gobierno-del-estado-de-puebla-fomentan-la-rendicion-de-cuentas-y-la-eficiencia-en-la-prestacion-de-servicios-publicos>

La dependencia encargada de la implementación de los proyectos era la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos, la cual trabajaría conjuntamente con la Secretaría de Finanzas y la Contraloría del Gobierno del Estado.

En junio de 2013, se coloca la primera piedra en la Colonia Agua Santa del Primer *Centro Integral de Prevención y Participación Ciudadana (CIPPC)*. Actualmente, se han construido 7 de éstos Centros en la Ciudad de Puebla y Tehuacán, independientemente de los creados en Zacatlán, San Martín Texmelucan, San Andrés Cholula e Izúcar de Matamoros, como parte de la colaboración entre los tres niveles de gobierno, y tienen como objetivo primordial combatir a la violencia y los delitos desde sus causas; atendiendo los problemas de drogadicción, alcoholismo, falta de cultura, carencias de deporte, ocio, desempleo y la apatía en la participación ciudadana.

Otro mecanismo de Participación Ciudadana que implementó Rafael Moreno Valle, en agosto de 2013, fue la *Mesa de Seguridad y Justicia de Puebla*, la cual tenía como objetivo principal, de acuerdo al Observatorio Ciudadano de Puebla, ser un mecanismo de participación ciudadana a nivel estatal para presentar propuestas, denuncias, evaluar y dar seguimiento a diversas acciones que permitieran a Puebla ser una Entidad Segura.

Esta iniciativa se deriva de la Mesa de Seguridad y Justicia implementada en Ciudad Juárez, Chihuahua, gracias a la cual se logró reducir considerablemente la incidencia de homicidios y otros delitos de alto impacto que se estaban presentando en la ciudad.

La Mesa de Seguridad y Justicia en Puebla se integró por miembros de la Sociedad Civil que no recibirían ninguna remuneración, quienes trabajarían de forma corresponsable con el Gobierno del Estado, a través de la conformación de 10 comisiones, que sesionarían mensualmente, éstas son las siguientes:

- 1) Inteligencia Ciudadana.
- 2) Todos los vehículos sin vidrios polarizados.
- 3) Centro de Confianza Ciudadana.
- 4) Cultura de la legalidad y de la denuncia.
- 5) Tención al secuestro y extorsión.
- 6) Comunicación y Difusión en materia de seguridad.
- 7) Espacios públicos y corredores seguros.

- 8) Sanción idónea de los delitos y Sistema Penal Acusatorio (Juicios Orales).
- 9) Sistema Penitenciario Estatal.
- 10) Indicadores y Metas.

En diciembre de 2014, se decreta la *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla*, con el objetivo de establecer los lineamientos jurídicos correspondientes para que la sociedad civil organizada pueda llevar a cabo las actividades bajo las cuales se estructura legalmente.

Como se puede observar, el Gobierno del Estado de Puebla encabezado por Rafael Moreno Valle, ha implementado algunas acciones en beneficio de la integración del trabajo corresponsable de la Participación Ciudadana en la toma de decisión e implementación de acciones públicas. Sin embargo, éstas ha sido insuficientes y no existe un seguimiento real de los resultados de los mecanismos llevados a cabo. Ello, debido a que no hay información pública gubernamental, que dé cuenta de forma clara y con calidad, cuál ha sido el desempeño de dichas acciones, promoviendo la idea de que el Gobierno del Estado, únicamente ha creado mecanismos de Participación Ciudadana como paliativos para ubicar a la entidad como un Estado incluyente y maduro, que es el *Gobernador que ha transformado Puebla* y que acepta y fomenta decididamente la colaboración de su población en beneficio colectivo, cuando en realidad no lo es.

CAPÍTULO V.

ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LA GESTIÓN MUNICIPAL COMO PROMOTORA DE POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, PUEBLA.

5.1 Antecedentes y localización geográfica del Municipio de Cuautlancingo.

De acuerdo a la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el Municipio de Cuautlancingo debe su nombre a sus raíces de origen náhuatl que se divide en tres fragmentos: “Cuahuitl”, que significa bosque; “tzi”, que significa pequeño; y “co”, que expresa la palabra que, lo cual al unirlo significa “En el pequeño bosque”. También, puede ser entendido como Cuatlia-tlian-zingo, que quiere decir “águila que se posa para tomar agua”.

Este territorio, posiblemente fue repartido en 1521 por los españoles y dado en encomienda¹³ para su administración hasta finalizar la etapa de la Colonia, donde fue asignado al antiguo distrito de Cholula. Es para 1895, que, de acuerdo al Sistema de Distritos y Municipalidades, se declara como Municipio Libre.

El Municipio de Cuautlancingo cuenta, según el Marco Geoestadístico 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con una superficie de 38.149 kilómetros cuadrados, y se encuentra ubicado en el Estado de Puebla, específicamente en la parte centro oeste de la entidad. Las coordenadas geográficas son los paralelos 19° 04'54'' y 19° 09'36'' de latitud norte y los meridianos 98° 13'18'' y 98° 17'36'' de longitud occidental.

Cuautlancingo, como se puede observar en el mapa 5.1, colinda al Norte con el Estado de Tlaxcala, al Sur con los Municipios de San Pedro Cholula y con la Ciudad de Puebla, al Este con los Municipios de Tlaxcala y la Ciudad de Puebla, al Oeste con el Municipio de

¹³ La Encomienda era una institución que consistía en la entrega de tierras e indios que vivían en ellas a los conquistadores, no importando la extensión territorial ni el número de aborígenes que en ella tenían asiento. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/estadcol/estadcol4.htm>

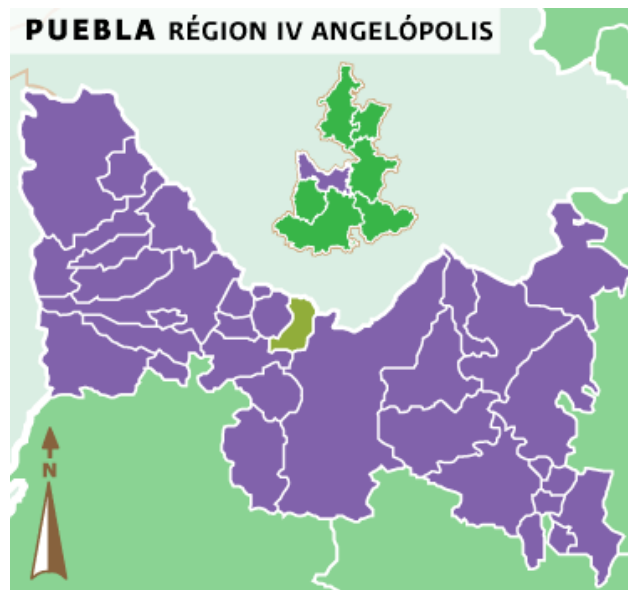
Coronango. En el mapa 5.2, se puede observar que entre las principales localidades con las que cuenta el Municipio son:

- Sanctorum,
- San Juan Cuautlancingo,
- San Lorenzo Almecatla,
- La Trinidad Chautenco,
- San Jacinto,
- Barrio de Nuevo León,
- Fuerte de Guadalupe, y
- San Diego Los Sauces.

Derivado del crecimiento exponencial de la mancha urbana, el Municipio de Cuautlancingo comparte zonas donde es difícil identificar si el territorio pertenece a la Ciudad de Puebla, pues la tendencia de crecimiento de unidades habitacionales ha ido a la alza. Ello, debido a la zona industrial que compone, principalmente, a la Planta Automotriz de Volkswagen, así como de sus proveedoras, las cuales requieren una cantidad importante de trabajadoras y trabajadores, quienes deciden adquirir su vivienda cerca de su lugar de trabajo para optimizar tiempos de traslado y evitar el tráfico de la Ciudad.

MAPA 5.1.

Localización Geográfica del Municipio de Cuautlancingo.



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

El Municipio posee un clima templado subhúmedo con lluvias en verano, y llega a alcanzar una temperatura media anual entre 12 y 18°C, y su temperatura más fría entre -3 y 18°C. En cuanto a su hidrografía, el municipio se ubica en la parte central de la cuenca alta del Río Atoyac, el cual baña el oriente del Municipio, en un recorrido de más de 8 kilómetros, sirviendo como límite con el Estado de Tlaxcala y el Municipio de Puebla. Al extremo suroeste, es atravesado por el Río Prieto, que es afluente del Río Atoyac.

MAPA 5.2.

Principales Localidades del Municipio de Cuautlancingo.



Fuente: Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP).

Es preciso mencionar, que el Municipio de Cuautlancingo se encuentra en la parte meridional del Valle de Puebla, el cual constituye la parte principal de la altiplanicie poblana. La mayoría de la superficie del suelo está incorporado a la agricultura de temporal y algunas zonas son de pastizal.

Cabe destacar, que el Municipio de Cuautlancingo posee uno de los corredores industriales más importantes a nivel nacional, donde aloja, específicamente en San Lorenzo Almecatla, a la Planta Automotriz de Volkswagen de México desde el año de 1964, y a un número importante de proveedoras ubicadas dentro del Parque Industrial Finsa que cuenta con 91 hectáreas de superficie total. Asimismo, dentro del Municipio de Cuautlancingo se creó en

la localidad de Trinidad Sanctorum, el Parque Industrial Cuautlancingo Corredor Empresarial (CECAC) compuesto por 200 hectáreas cuadradas y con 60 empresas que la integran, como son: Agroquímica QUEDA, Gas Uribe, BROSE, Almesa, Grúas Ral, Falcon, Kaiser Automotive de México, CICSA, Veritas e ISMA de México, entre otras.

5.2 La población de Cuautlancingo y sus Indicadores Sociales.

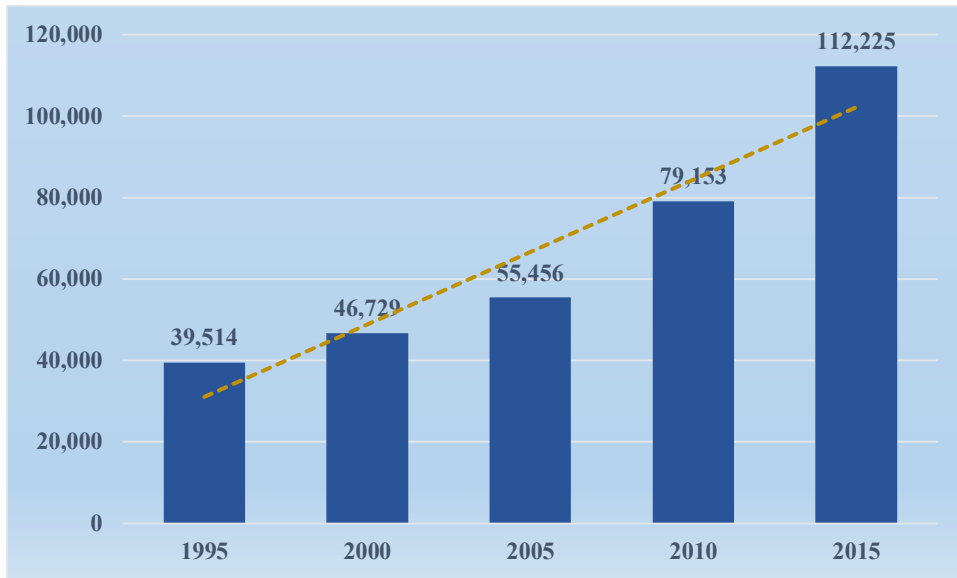
El Municipio de Cuautlancingo, ha presentado cambios poblacionales significativos con el paso del tiempo. De acuerdo a los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2010, contaba con una población total de 79,153 personas, la cual ha ido incrementando gradualmente, tal como lo estableció en el año 2015 el Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP), donde se plantea que en dicho año el Municipio contaba con una población total de 112,225 personas.

En la gráfica 5.1, se puede apreciar, cuál ha sido la tendencia de crecimiento de la población total en Cuautlancingo, donde en los años 2010 y 2015, se dispara el número de habitantes en la localidad, a diferencia de los años 1995, 2000 y 2005, en los cuales la población sólo presenta un aumento poco considerable que en el conteo poblacional de los últimos años. Es indispensable destacar, que entre 2010 y 2015 hubo un incremento de 33,072 habitantes, lo que podría ser resultado de la creciente construcción de desarrollos habitacionales en la zona. Se puede observar también, que la línea de tendencia de incremento de población se vio rebasada al promedio natural entre el 2010 y 2015. No obstante, dicho crecimiento no significa que la población originaria haya incrementado, sino por el contrario, puede ser consecuencia de la movilidad de la Ciudad de Puebla hacia Cuautlancingo, modificando cuantiosamente la tendencia de crecimiento de población característica de la localidad.

Dentro del Estado de Puebla, Cuautlancingo es considerado como el segundo municipio con mayor tasa de crecimiento intercensal, como lo muestra la gráfica 5.2, con una tasa de 5.1 por ciento. San Andrés Cholula, posee el primer lugar con una tasa de 5.6 por ciento. Es relevante tener en consideración, el hecho de que entre Amozoc, quien ocupa el tercer lugar, y Cuautlancingo existe una diferencia de 0.7 puntos porcentuales, lo que lleva a argumentar la importante explosión demográfica que se está presentando en el municipio.

GRÁFICA 5.1.

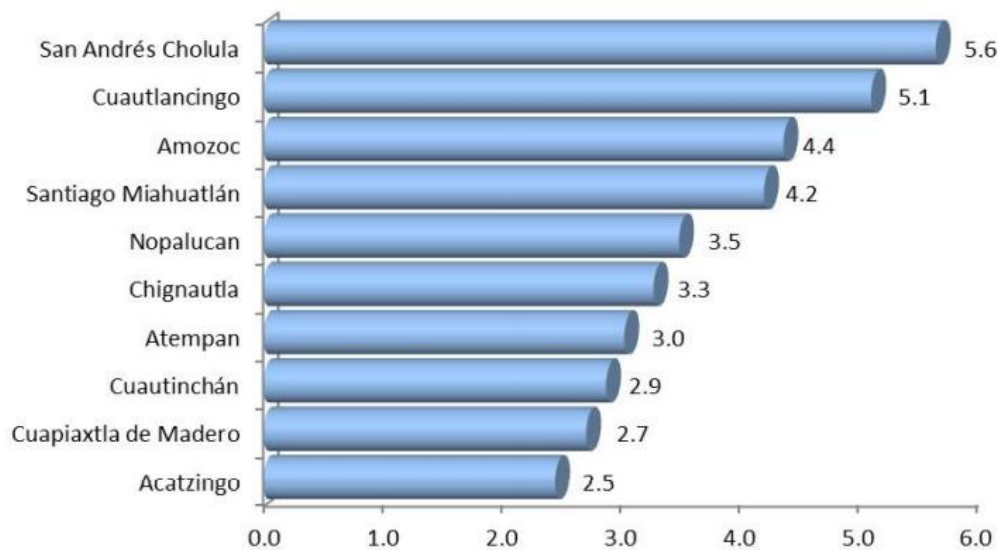
Histórico de Crecimiento Poblacional en el Municipio de Cuautlancingo.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP).

GRÁFICA 5.2.

Puebla: Municipios con la mayor tasa de crecimiento intercensal, 2000-2010.

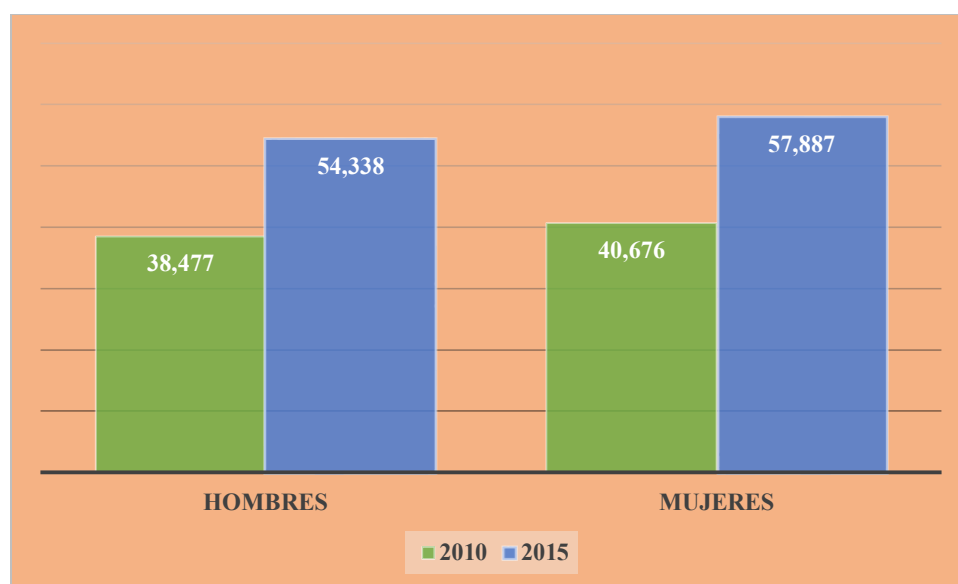


Fuente: Informe de Migración 2013 del Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla).

En el Municipio de Cuautlancingo, la población entre hombres y mujeres posee una tendencia de crecimiento positiva a favor de las mujeres, las cuales en el año 2010, el conteo de población arrojó que había en la localidad 40,676. De acuerdo al conteo de 2015, del total de la población, es decir, de 112,225 personas, 57,887 son mujeres, lo que corresponde al 51.58%. Mientras tanto, en el 2010, los hombres representaban el 48.62% de 79,153 personas contabilizadas, y en el año 2015, dio como resultado que de la población total, los hombres ocupaban el 48.42%.

GRÁFICA 5.3.

Población del Municipio de Cuautlancingo, por sexo (2010-2015).



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal de Población del Estado de Puebla (COESPO) y el Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP).

El Municipio de Cuautlancingo se encuentra dividido en 18 localidades, las cuales, en su mayoría, corresponden al ámbito rural, de acuerdo al Catálogo de Localidades de la Secretaría de Desarrollo Social. En la tabla 5.1, se enlistan las localidades que lo integran, donde se puede observar que en las localidades de Sanctorum, San Juan Cuautlancingo y San Lorenzo Almecatla, son las que contienen el mayor número de población de Municipio, ello

se refleja en el hecho de que, estas localidades poseen el 83.70% de hombres y mujeres, de acuerdo a cifras del 2010.

En cuanto al grado de marginación de cada una de las localidades, se puede observar que las localidades de San Juan Cuautlancingo, la Trinidad Chautenco, Sanctorum, San Lorenzo Almecatla, San Jacinto y el Barrio de Nuevo León tienen un grado bajo de marginación, mientras que localidades como el Rancho de Guadalupe y Guadalupe, tienen un grado alto. Por último, el Fuerte de Guadalupe tiene un grado medio y San Diego los Sauces y 15 de Septiembre un grado muy bajo de marginación.

TABLA 5.1.

Localidades del Municipio de Cuautlancingo, 2010.

NOMBRE DE LA LOCALIDAD	POBLACIÓN TOTAL	GRADO DE MARGINACIÓN DE LA LOCALIDAD	ÁMBITO
Rancho Guadalupe	199	Alto	Rural
Guadalupe	279	Alto	Rural
San Juan Cuautlancingo	25104	Bajo	Urbano
La trinidad Chautenco	3927	Bajo	Urbano
Fuerte de Guadalupe	979	Medio	Rural
Sanctorum	27936	Bajo	Urbano
San Jacinto	850	Bajo	Rural
San Lorenzo Almecatla	13217	Bajo	Urbano
Barrio de Nuevo León	2067	Bajo	Rural
Ampliación Fuerte de Guadalupe	65	Medio	Rural
San Diego los Sauces	595	Muy bajo	Rural
15 de Septiembre	251	Muy bajo	Rural
San Lorenzo Almecatla	696	Bajo	Rural
San Lorenzo Almecatla (Cerro Tetepetzi)	8		Rural
San Jacinto	2865	Bajo	Urbano
Pilancon	7		Rural
Galaxias Almecatla	104	Muy bajo	Rural
Tequextitlal	4		Rural

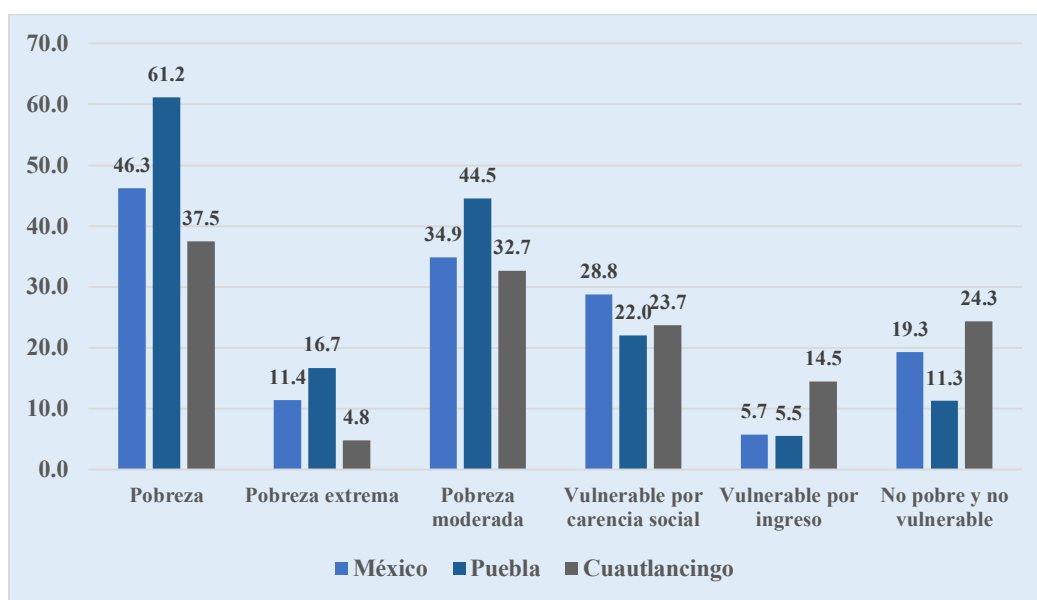
Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de Localidades de la Secretaría de Desarrollo Social.

Hay que resaltar que de las 18 localidades, 13 pertenecen al ámbito rural, mientras que sólo 5 son consideradas urbanas, como son: San Juan Cuautlancingo, la Trinidad Chautenco, Sanctorum, San Lorenzo Almecatla y San Jacinto. En el caso de San Lorenzo Almecatla, este posee dos zonas rurales y el territorio donde se ubica la Planta Automotriz Volkswagen y el Parque Industrial Finsa es considerado urbano.

Las localidades que integra el ámbito rural en el Municipio, en el 2010, ocupan el 72.22% del total, mientras que las localidades urbanas únicamente poseen el 27.78% de dichas localidades, esto de acuerdo al Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla).

GRÁFICA 5.4:

Indicadores de Pobreza, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010.

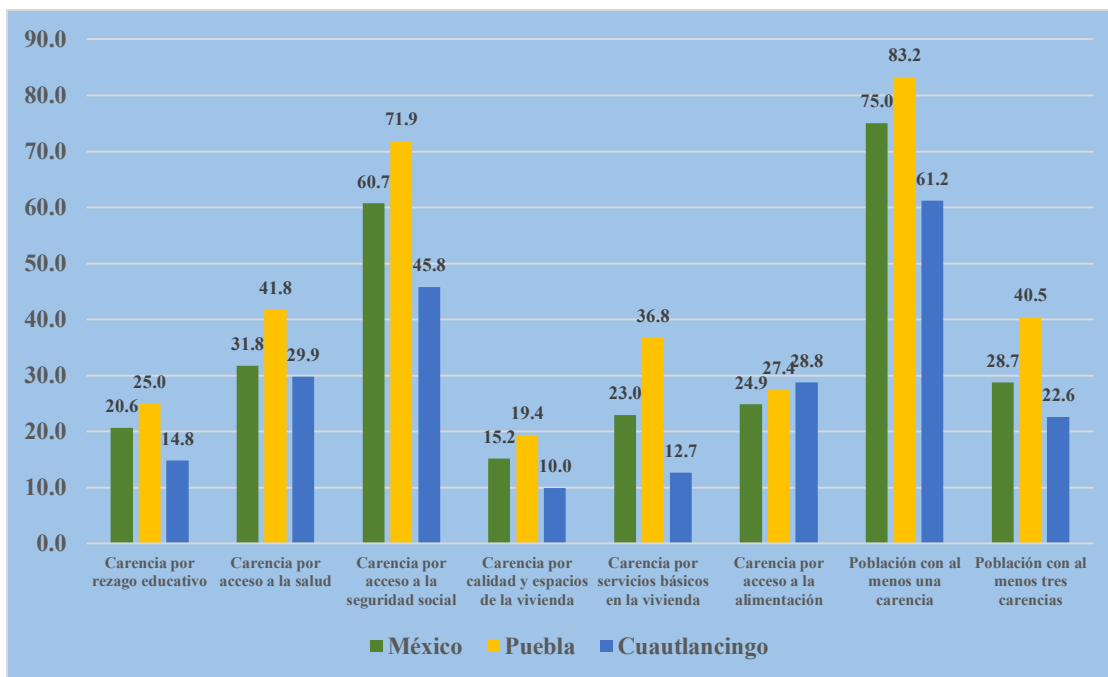
A pesar de que el 61.2% de los habitantes del Estado de Puebla se encuentran en situación de pobreza, donde el 16.7% se encuentra en pobreza extrema y el 44.5% en pobreza moderada, en el Municipio de Cuautlancingo, el 37.5% está en condiciones de pobreza. El 16.7% en pobreza extrema y el 32.7% en pobreza moderada, lo cual no significa que el

Municipio se encuentra en condiciones favorables o superiores a nivel nacional o dentro de la entidad, debido a que al contar con una planta armadora de automóviles de la magnitud de Volkswagen, la cual ensambla una parte importante de la producción total del consorcio Volkswagen a nivel internacional; posee dos parques industriales: Parque Industrial Finsa y el Parque Industrial Corredor Empresarial (CECAC), así como una serie de empresas, principalmente proveedoras de Volkswagen. Ello, no se está viendo reflejado al momento de verificar los indicadores sociales, donde el 23.07% de los habitantes del Municipio son vulnerables por carencia social, estando 1.7% por arriba de lo cuantificado para el Estado de Puebla.

Asimismo, en el caso del indicador de vulnerabilidad por ingreso, se puede verificar en la gráfica 5.4, que el 14.5% de la población no cumple con sus necesidades de percepción económica para satisfacer sus necesidades.

GRÁFICA 5.5.

Indicadores de Carencia Social, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010.

En el Estado de Puebla, los indicadores de carencia social están por arriba de todos los resultados a nivel nacional, lo que posiciona a Puebla como un Estado con serios problemas pendientes por resolver, más allá de sólo dedicar los recursos públicos a obras de infraestructura en la capital para deleite de los turistas nacionales y extranjeros, como se ha venido imponiendo a través de la presente gestión administrativa.

Los resultados, de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2010, permiten observar en la gráfica 5.5, que Cuautlancingo está por debajo de los porcentajes que posee Puebla y el México en general. No obstante, ello no significa que las condiciones sociales sean las mejores en el Municipio, debido a que el 14.5% de la población es vulnerable por ingreso y el 45.8% de la misma carece de mecanismos que le garantice el acceso a la seguridad social. Por ende, el indicador de acceso a los servicios de salud también se ve afectado, por tanto, el 29.9% de la población no cuenta con dichos servicios.

Algo de suma importancia a considerar en el caso del acceso a la alimentación, el cual podría considerarse como el indicador social menos favorecedor para el Municipio, donde se puede ver que el 28.8% de la población total carece de medios oportunos para satisfacer sus necesidades alimenticias. Ello, posiciona a Cuautlancingo por arriba de los resultados estatales y nacionales, lo que daría pie a ser partícipe dentro del programa de Cruzada Nacional Contra el Hambre. Sin embargo, el programa no lo considera dentro de su rol de beneficiarios.

Es por lo anterior, que el Ayuntamiento a través de la Regiduría de Grupos Vulnerables, se dio a la tarea de crear el Programa de Mejora Alimentaria (PROMEJORA), el cual consiste en la obtención de material para la construcción de una pequeña parcela de máximo 3 por 4 metros que se dedique al cultivo de hortalizas para el autoconsumo familiar durante todo el año, fácil de cuidar y cultivar.

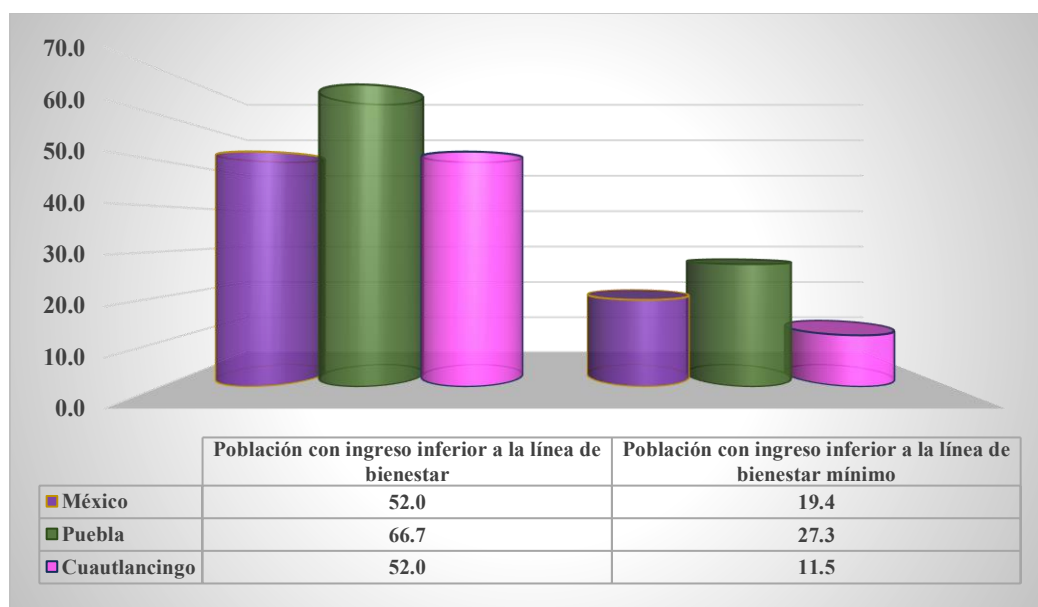
En la gráfica 5.6, se aprecia que el 52% de la población de Cuautlancingo posee un ingreso inferior a la línea de bienestar, resultado que comparte a nivel nacional, mientras que el Estado de Puebla mantiene al 66.7% de sus habitantes por debajo de la línea de bienestar económico. Asimismo, el 11.5% de la población de Cuautlancingo vive con un ingreso a la

línea de bienestar mínimo a diferencia de Puebla con el 27.3%, y a México que tiene el 19.4% en términos generales.

Es necesario insistir, que el Municipio cuenta con serias opciones económicas que puede aprovechar para beneficio de sus habitantes, tales como los parques industriales y la planta Volkswagen. No obstante, quizás el Ayuntamiento no está logrando vínculos pertinentes para aprovechar sus ventajas comparativas dentro del territorio.

GRÁFICA 5.6.

Línea de Bienestar Económico, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010.

Entre las principales causas de mortalidad en el Municipio se encuentran cinco principalmente: Diabetes Mellitus, la cual es la causa que cuenta con el mayor número de muertes, debido a que tiene una tasa de mortalidad¹⁴ de 80.1; enfermedades del corazón, con

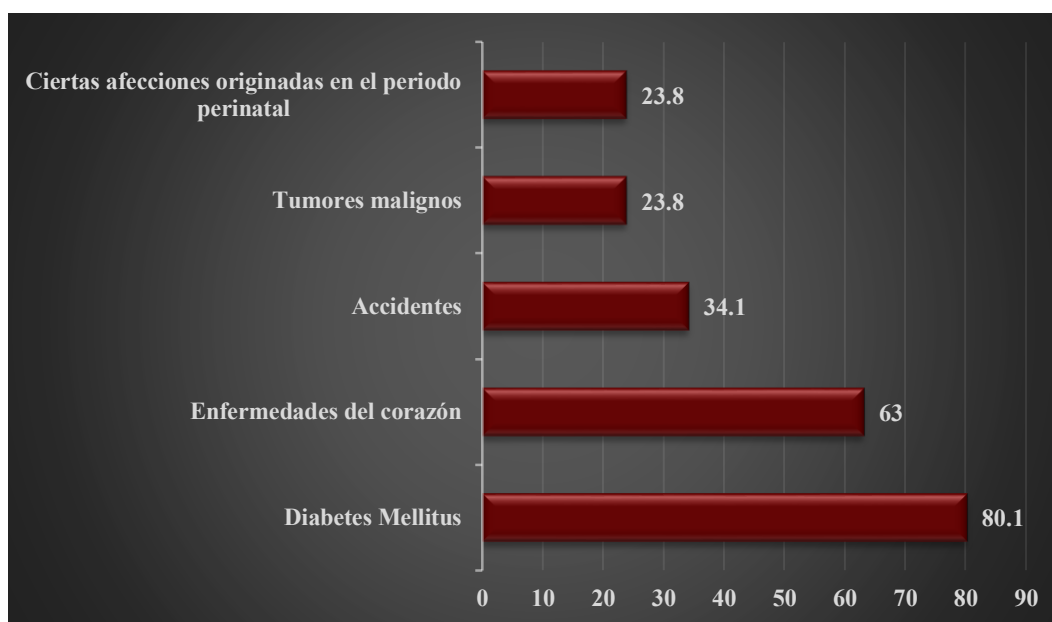
¹⁴ Se conoce como tasa de mortalidad a un índice creado para reflejar la cantidad de defunciones por cada mil ciudadanos de una determinada comunidad en un periodo de tiempo concreto (por lo general doce meses). <http://definicion.de/tasa-de-mortalidad/>

una tasa de 63; accidentes automovilísticos, posee una tasa de 34.1, seguido por tumores malignos y ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal ambos con una tasa de mortalidad de 23.8.

La muerte por causa de Diabetes Mellitus se ha convertido a nivel nacional en el primer lugar. Ello, debido a la baja calidad de los alimentos y a la escasa educación alimenticia, lo cual, al parecer, tampoco es la excepción dentro del Municipio como lo demuestra la gráfica 5.7.

GRÁFICA 5.7.

Tasa de Mortalidad (Muertes por cada 100 Mil Habitantes), 2007.



Fuente: Elaboración propia con datos del Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP).

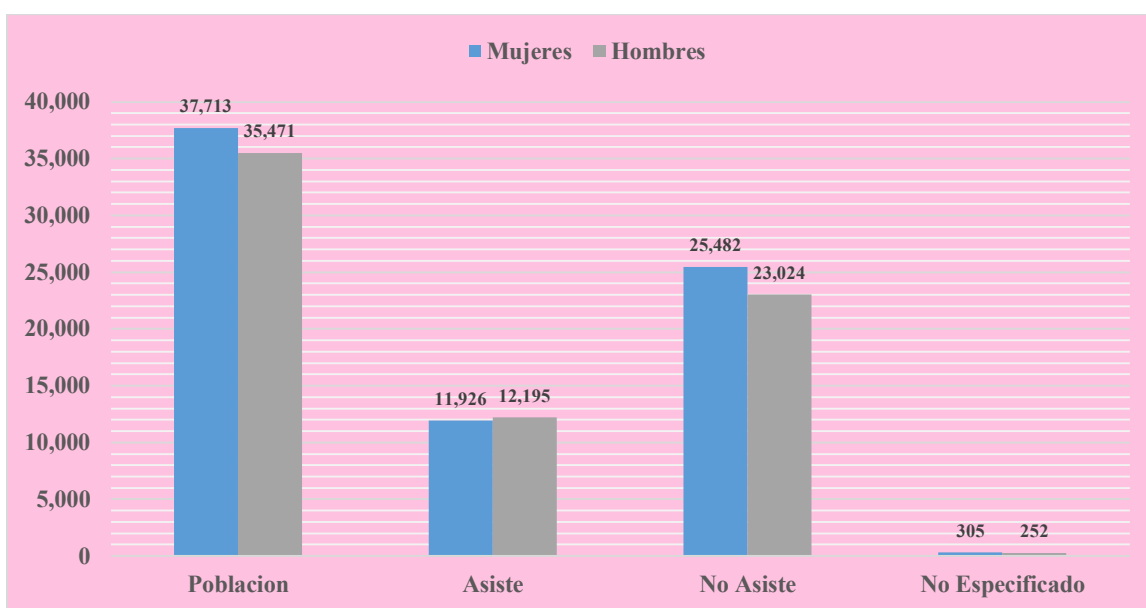
En el Municipio de Cuautlancingo, su población total de 112,225 personas en el 2010, únicamente 24,121 personas entre 3 años y más asiste a la escuela, de las cuales 11,926 son mujeres y 12,195 son hombres. Sin embargo, 48,506 personas entre dichas edades no asisten a la escuela, es decir, que 25,482 mujeres y 23,024 hombres no reciben servicios educativos, lo cual permite demostrar que la educación en el Municipio se está convirtiendo en un

problema social relativamente significativo y sobre todo, ante las mujeres, quienes son las que menos asisten a recibir dicho servicio.

Pese a los datos anteriores, en el Municipio sólo se reportan 1,845 hombres y mujeres analfabetas de los 407,182 que se registraron en 2010 en todo el Estado de Puebla, posicionándolo en el lugar 72 de los 217 municipios de la entidad. Asimismo, en la gráfica 5.9, se aprecia que el grado promedio de escolaridad en Cuautlancingo es de 7.95, mientras que a nivel estatal es de 9.57, es decir, que el Municipio se encuentra 1.62 grados abajo. No obstante, hay que recordar que el Estado es una de las entidades peor evaluadas en este rubro.

GRÁFICA 5.8.

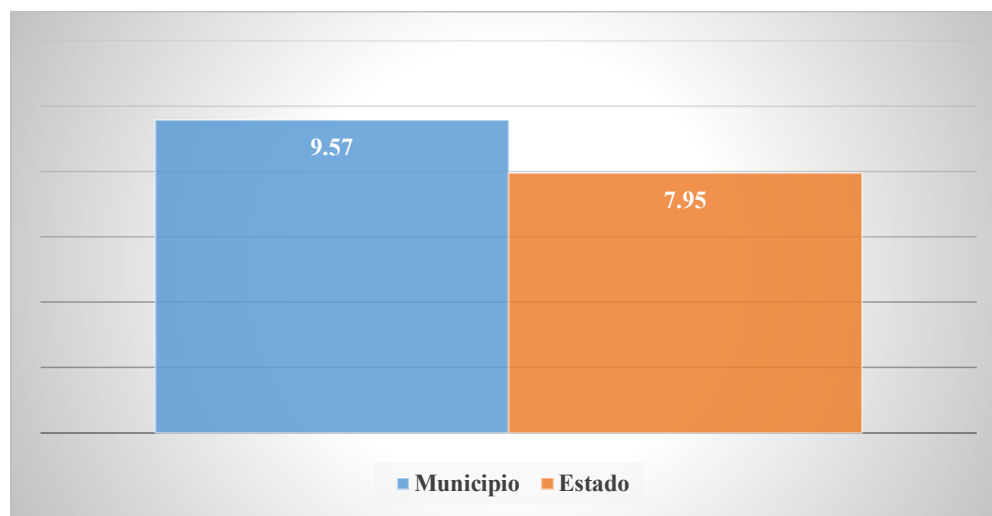
Población de 3 años y más, según condición de asistencia escolar y sexo, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla).

GRÁFICA 5.9.

Grado promedio de escolaridad, 2010.



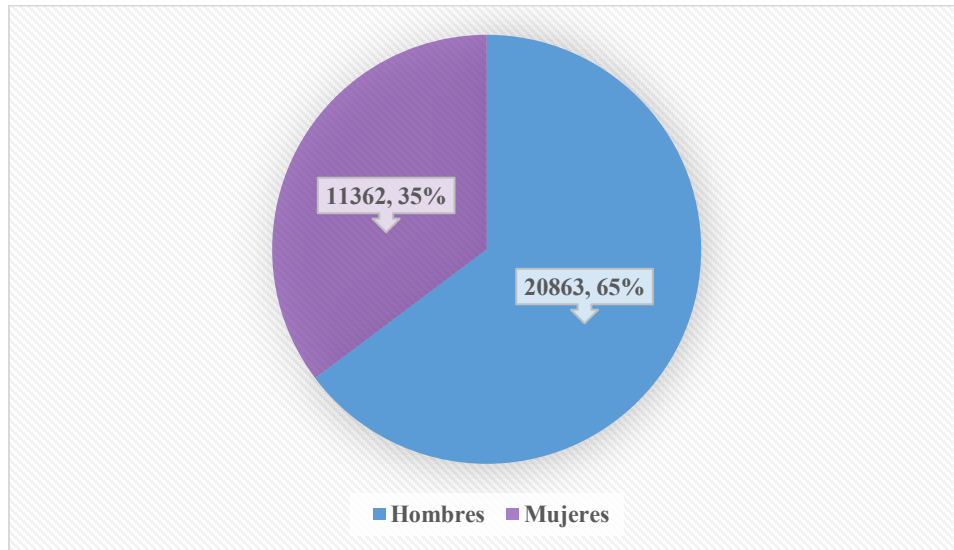
Fuente: Elaboración propia con datos del Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP).

En cuanto a la Población Económicamente Activa, en el Municipio se registraron que 32,225 personas en el 2010, se encontraban dentro de las edades consideradas productivas, donde el 35% son mujeres, es decir, 11,362, y el 65% con 20,863 son hombres (gráfica 5.10).

Muy por el contrario, en la gráfica 5.11, se observa que la Población Económicamente Inactiva lo ocupa el 73% las mujeres, es decir, un total de 18,931 y un 27% con 6,380 los hombres en el 2010 (gráfica 11). Esto nos lleva a argumentar que las mujeres no se están insertando en el ámbito laboral tal como lo hacen los hombres, a pesar de ser un número mayor que éstos, lo que podría indicar que se dedican a actividades del hogar o de cuidados familiares que aún no se contabilizan como trabajos formales, sino como trabajos no remunerados.

GRÁFICA 5.10.

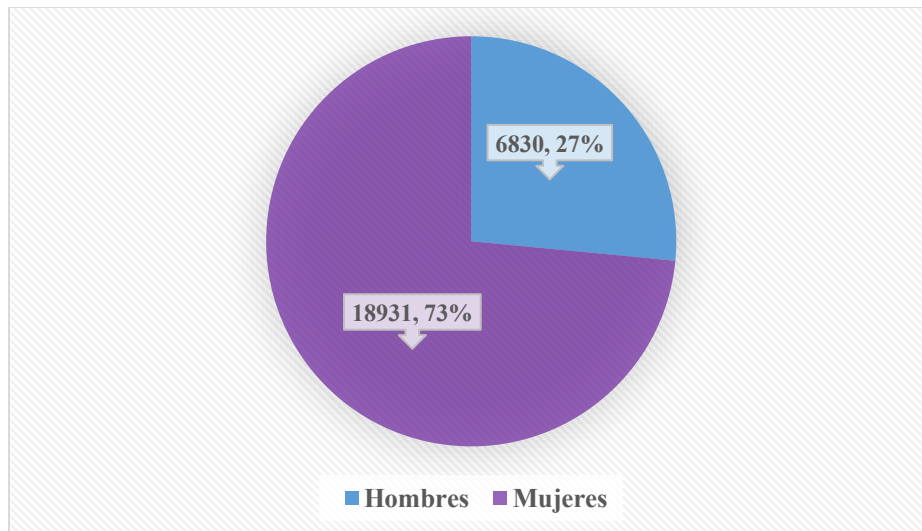
Población Económicamente Activa en el Municipio, 2010.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Territorial (ITER) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

GRÁFICA 5.11.

Población Económicamente Inactiva en el Municipio, 2010.

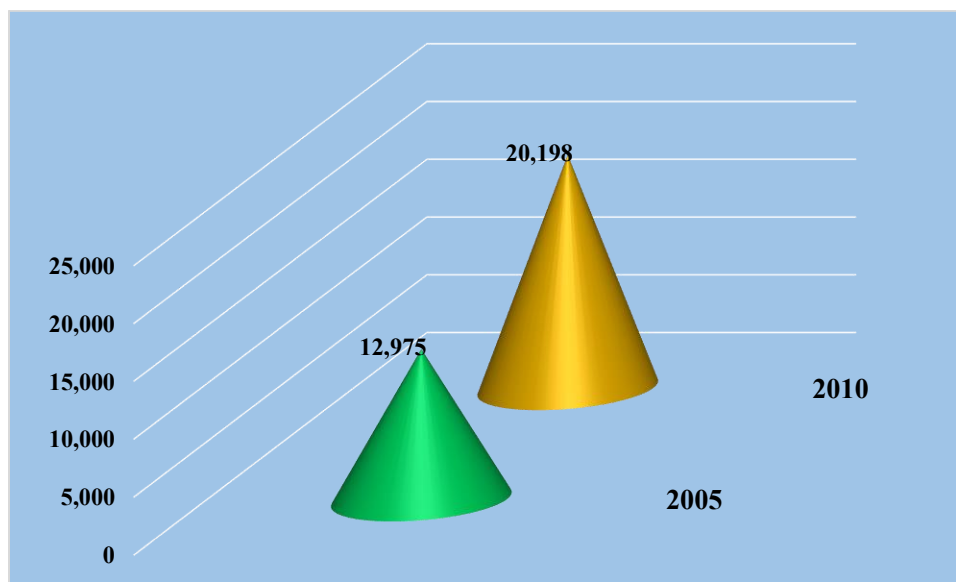


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Territorial (ITER) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

A lo largo del presente capítulo, se ha insistido en que la población total de Cuautlancingo ha incrementado de forma importante, debido a la construcción de desarrollos habitacionales principalmente en los alrededores de la planta automotriz Volkswagen, lo cual se puede verificar a través de los datos obtenidos en el Catálogo de Localidades de la Secretaría de Desarrollo Social y Sistema de Información Territorial (ITER) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que para el Municipio nos indica, como se puede apreciar en la gráfica 5.12, que en el año 2005, contaba con un total de 12,975 viviendas, que con el paso del tiempo fueron incrementando hasta registrar en el 2010 un total de 20,198 viviendas, es decir, que entre dicho periodo hubo un crecimiento de 7,223 viviendas en Cuautlancingo. Aproximadamente se podría hablar que anualmente se construían y habitaban 1,445 viviendas dentro del Municipio.

GRÁFICA 5.12.

Total de Viviendas en Cuautlancingo.



Fuente: Elaboración propia con datos del Catálogo de Localidades de la Secretaría de Desarrollo Social y Sistema de Información Territorial (ITER) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Asimismo, se puede observar en la tabla 5.2, que las viviendas particulares en Cuautlancingo se posicionan en lugares privilegiados dentro del Estado de Puebla. Ello, debido a que ocupa

los primeros lugares de los 217 municipios en la entidad, como por ejemplo en el caso de la disposición de televisores en cada vivienda del Municipio, la cual ocupa el primer lugar en el Estado; tiene el segundo lugar en cuanto al uso de telefonía celular, donde el 88.12% de las viviendas disponen con dicho servicio. En cuanto a las viviendas que poseen un automóvil, Cuautlancingo tiene el tercer lugar, es decir, el 44.83% de total de viviendas. El cuarto lugar lo ocupa en la entidad como el municipio que dentro de sus viviendas disponen de computadora e internet con un 37.65% y un 34.27%, respectivamente.

En términos generales, el Municipio de Cuautlancingo posee indicadores sociales que le permiten ubicarse en un lugar privilegiado dentro del Estado de Puebla a comparación de otros Municipios que se encuentran totalmente relegados y olvidados por las dinámicas gubernamentales prioritarias del Gobernador Moreno Valle, quien entre sus estrategias considera principalmente a la zona metropolitana como un eje indispensable en la promoción de acciones de impulso económico y de proyección para la entidad hacia el exterior.

TABLA 5.2.

Viviendas Particulares que disponen de, 2015.

	Cuautlancingo	Porcentaje del Estado	Lugar que ocupa en el Estado
Televisión	98	90.36	1
Teléfono Celular	88.12	69.48	2
Teléfono Fijo	36.68	29.72	18
Computadora	37.65	23.77	4
Internet	34.27	22.91	4
Automóvil	44.83	31.2	3

Fuente: Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Sin embargo, la población originaria de Cuautlancingo, la cual es diferente a la población que está habitando los alrededores del Municipio en busca de cercanía a sus fuentes de trabajo, como se ha insistido anteriormente, quienes aprovechan la construcción de nuevos desarrollos habitacionales para abandonar, principalmente la Ciudad de Puebla, para

establecer su vivienda en el Municipio. Dicha población originaria se está viendo afectada, debido a que se está viendo mermada por los nuevos habitantes en las localidades, quienes están disminuyendo las oportunidades de trabajo dentro de las empresas ubicadas en el Municipio. Ello, a consecuencia de las desventajas que posee la población en cuanto a preparación académica, como se sustentó con la información presentada en la gráfica 8, lo cual irá disminuyendo, con el paso del tiempo, las ventajas económicas y laborales que posee el territorio a los habitantes originarios. Tal es el caso de la localidad de San Lorenzo Almecatla, lugar donde se encuentra ubicada la Planta Armadora Volkswagen de México, la cual aporta el 25% del Producto Interno Bruto del Estado de Puebla, así como también, genera más del 3% de los empleos en la entidad con casi 17,000 trabajadores; localidad que, de acuerdo a la Directora de Migración Claudia Ramos Martínez, es la principal expulsora de migrantes en el Municipio.¹⁵

La movilidad internacional es un claro ejemplo de las condiciones adversas que deben enfrentar la población dentro de Cuautlancingo, condiciones que al no serles favorables los obliga a emprender acciones, ya sean individuales o colectivas, de abandonar su lugar de origen para encontrar un contexto económico y social que les permita tener acceso a sus necesidades y satisfactores, las cuales encuentran principalmente en los Estados Unidos de América.

5.3 Migración y Remesas en Cuautlancingo.

El Municipio de Cuautlancingo es catalogado en el año 2010 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) con un grado de intensidad migratoria bajo y con índice de -0.5779, ubicándose en el lugar 1563 en el contexto nacional y 147 en el contexto estatal de los 217 Municipios de la entidad.

Sin embargo, es indispensable que los gobiernos locales cuenten con las herramientas estadísticas suficientes para conocer las tendencias que arrojan su territorio. En el caso del Municipio de Cuautlancingo, aún no se cuenta con un censo de migrantes en la presente gestión administrativa (2014-2018), de acuerdo a la Directora de Migración Claudia Ramos

¹⁵ <http://municipiospuebla.mx/nota/2015-06-09/cuautlancingo/almecatla-principal-expulsora-de-migrantes-en-cuautlancingo>

Martínez, para conocer a profundidad los motivos que llevan a la población originaria a optar por la migración internacional. No obstante, el Consejo Estatal de Población de Puebla ubica al Municipio como uno de los principales expulsores de migrantes por región socioeconómica, como se muestra en la tabla 5.3, donde al ser parte de la región de Angelópolis, donde en el 2010 se registró que el flujo de migrantes era de 447 personas que abandonar el territorio nacional para incorporarse en territorio estadounidense.

De los 20 Municipios con mayor flujo de migrantes por región socioeconómica, Cuautlancingo ocupa el lugar número 18, lo cual lo posiciona en el último lugar de los 7 Municipios que integran la zona de la Angelópolis.

TABLA 5.3.
Municipios con Mayor Flujo de Migrantes por Región Socioeconómica, 2010.

Clave de la Región	Nombre de la Región	Municipio	Total de Migrantes a Estados Unidos de Norteamérica
1	Sierra Norte	Huachinango	503
1	Sierra Norte	Chignahuapan	489
1	Sierra Norte	Pahuatlán	445
3	Valle de Serdán	Tecamachalco	554
3	Valle de Serdán	Palmar de Bravo	545
4	Angelopolis	Puebla	4,617
4	Angelopolis	San Martín Texmelucan	820
4	Angelopolis	Acajete	776
4	Angelopolis	San Pedro Cholula	651
4	Angelopolis	Huejotzingo	624
4	Angelopolis	Tepeaca	534
4	Angelopolis	Cuautlancingo	447
5	Atlixco y Matamoros	Atlixco	2,191
5	Atlixco y Matamoros	Izúcar de Matamoros	1,644
5	Atlixco y Matamoros	Chietla	1,159
5	Atlixco y Matamoros	Huaquechula	557
6	Mixteca	Acatlán	643
7	Sierra Negra y Tehuacán	Tehuacán	1,462
7	Sierra Negra y Tehuacán	Tlacotepec de Benito Juárez	717
7	Sierra Negra y Tehuacán	Tepanco de López	435

Fuente: Informe de Migración 2013 del Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla).

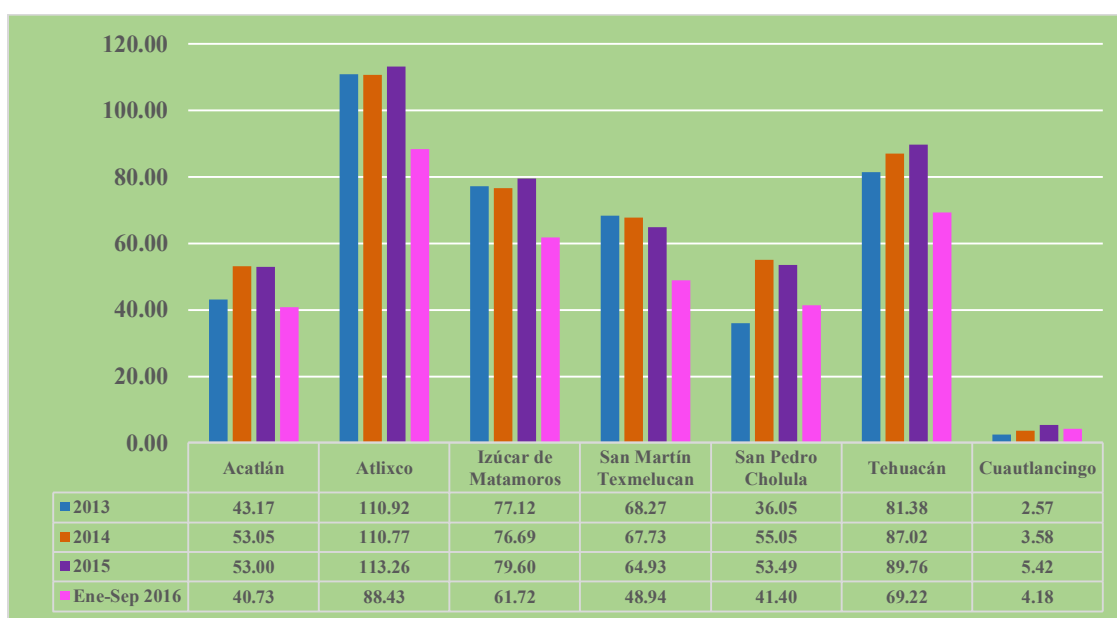
En la gráfica 5.13, se puede observar a los seis Municipios con mayor flujo de migrantes de las siete regiones socioeconómicas, las cuales, a comparación de Cuautlancingo, están por arriba de dicho Municipio. Pese a ello, no hay que dejar de lado que en Cuautlancingo el

ingreso por remesas va en aumento, pues de 2.57 millones de dólares que ingresaron al territorio en el 2013, este ha incrementado a 3.58 millones de dólares en el 2014, 5.42 millones de dólares en el 2015, y en lo que va del periodo de enero a septiembre de 2016 han ingresado al Municipio 4.18 millones de dólares, lo que claramente demuestra que en Cuautlancingo el fenómeno migratorio está tomando fuerza y se está convirtiendo en un ingreso importante de recursos en la localidad (gráfica 5.14).

Aunque es necesario mencionar, que no se conoce si los ingresos por remesas sólo se destinan a las familias de los migrantes o a la creación de proyectos productivos en la zona, debido a que la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo al Migrante Poblano (CEAIAMP) no tiene registrado ningún proyecto con habitantes de Cuautlancingo para el aprovechamiento de las remesas, ni mucho menos se implementa el Programa 3X1 para Migrantes, lo cual permitiría incorporar un programa federal en beneficio del Municipio y fomentando la participación ciudadana, así como de la colaboración de los gobiernos estatal y municipal.

GRÁFICA 5.13.

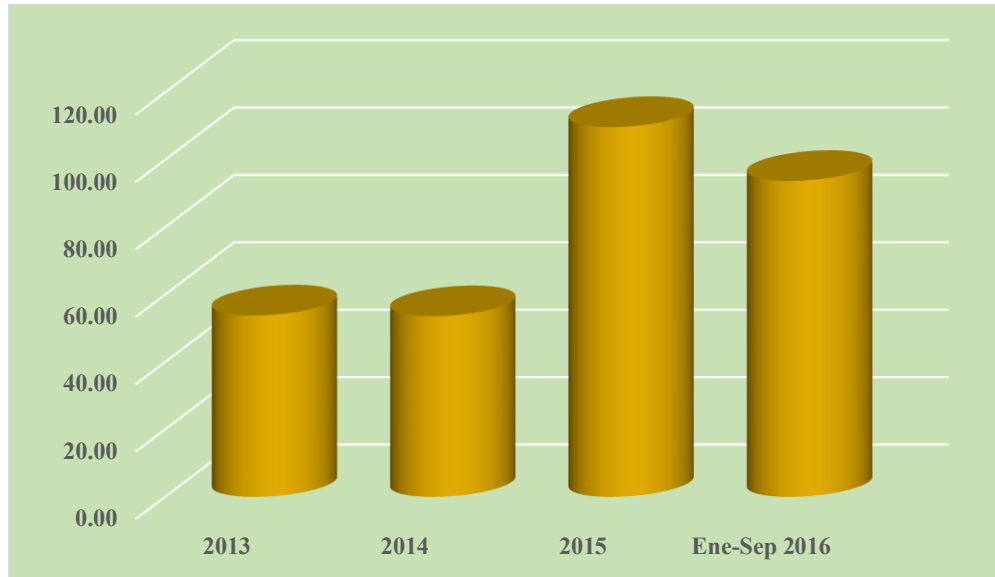
Ingresos por Remesas Anuales de los Municipios con Mayor Flujo Migrantes en el Estado de Puebla (Millones de Dólares), 2013-2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Económica del Banco de México.

GRÁFICA 5.14.

Ingresos por Remesas Familiares (Millones de Dólares), Cuautlancingo.



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Económica del Banco de México.

El ingreso de remesas a nivel federal aporta un flujo de capital importante dentro del territorio nacional. En la tabla 5.4, se puede observar un histórico del total de ingresos por remesas trimestralmente desde el 2013 hasta septiembre del 2016. Ello, permite entender cuál es la dinámica de las remesas al interior del territorio nacional que claramente va en ascenso, y con esto se puede entender el por qué el gobierno de México incentiva políticas públicas y programas para apoyar a los migrantes, y no por el contrario, crear acciones que hagan desistir a la población al momento de tomar la decisión de abandonar su lugar de origen para incursionar en un nuevo contexto dentro del territorio extranjero, principalmente dentro de los Estados Unidos.

Asimismo, a lo largo de esta investigación, se pudo constatar cómo también a nivel estatal se promueven acciones para que las y los ciudadanos se inclinen por la decisión de migrar y no busca canales para satisfacer demandas y necesidades al interior de la entidad para evitar que el flujo de migrantes siga incrementando.

La comparación entre el ingreso por remesas a nivel federal, estatal y específicamente en el Municipio de Cuautlancingo, permite entender cuál es la lógica de la migración, la cual se convierte en un tendencia constante, que como anteriormente se insistió en que las cifras no

son alarmantes, sí reconoce que a pesar de las condiciones estratégicas en las que se encuentra el Municipio en términos económicos gracias a la enorme cantidad de empresas ubicadas en su territorio y las oportunidades laborales a las que podrían acceder los habitantes de las localidades de Cuautlancingo, éstas no están siendo aprovechadas, debido a las desventajas comparativas entre los habitantes de la Ciudad de Puebla que están avasallando las oportunidades de trabajo gracias a la disparidad en la preparación académica.

TABLA 5.4.
Ingresos por Remesas (Millones de Dólares).

Fecha	Nacional	Estado de Puebla	Municipio de Puebla	Municipio de Cuautlancingo
Ene-Mar 2013	5,040.33	305.20	75.32	0.38
Abr-Jun 2013	6,097.03	367.35	101.75	0.68
Jul-Sep 2013	5,672.24	338.81	89.78	0.78
Oct-Dic 2013	5,493.16	323.20	78.66	0.73
Total 2013	22,302.75	1,334.56	345.52	2.57
Ene-Mar 2014	5,459.73	308.83	75.12	0.77
Abr-Jun 2014	6,166.78	346.15	81.56	0.72
Jul-Sep 2014	5,967.58	343.19	84.46	0.83
Oct-Dic 2014	6,053.20	340.48	83.23	1.26
Total 2014	23,647.28	1,338.65	324.38	3.58
Ene-Mar 2015	5,723.62	319.85	79.83	1.28
Abr-Jun 2015	6,353.26	354.77	87.11	1.34
Jul-Sep 2015	6,543.17	357.39	88.74	1.40
Oct-Dic 2015	6,164.73	339.26	85.21	1.40
Total 2015	24,784.77	1,371.27	340.89	5.42
Ene-Mar 2016	6,204.21	340.09	85.03	1.29
Abr-Jun 2016	6,953.50	376.45	93.15	1.57
Jul-Sep 2016	6,888.57	367.79	93.46	1.32
Total Parcial 2016	20,046.28	1,084.33	271.64	4.18

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Económica del Banco de México.

El Municipio de Cuautlancingo cuenta dentro de su organización administrativa al interior del Ayuntamiento, una Regiduría especializada en temas migratorios. Ello, atendiendo a un exhorto que llevó a cabo el Congreso del Estado de Puebla, quien dictó en el 2013, la necesidad de crear e implementar regidurías de migración en los Municipios para atender al

fenómeno migratorio y a las necesidades de las y los migrantes y sus familias en la canalización de sus necesidades y demandas.

5.4 Estructura del Ayuntamiento de Cuautlancingo.

El Municipio de Cuautlancingo, en atención al Capítulo V, Del Gobierno de los Municipios, cumple con la estructura de su Ayuntamiento de acuerdo al número de habitantes tal como lo estipula la Ley Orgánica Municipal¹⁶.

El Ayuntamiento de la presente administración 2014-2018, se instaló el día 15 de febrero de 2014, en el salón de Cabildo de la Presidencia Municipal, donde toma posesión el Profesor José Félix Casiano Tlahque, quien obtuvo la mayoría de votos en la contienda electoral del 07 de julio de 2013, por la Coalición Puebla Unida integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Nueva Alianza (PANAL), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Compromiso por Puebla con un total de 10,881 votos.

Debido a la homologación de los procesos electorales locales con los federales, a través de la reforma electoral propuesta por el Gobernador Rafael Moreno Valle, la cual fue aprobada por la LVIII Legislatura del Congreso Local, donde se acuerda que los candidatos a presidentes municipales de las elecciones del 2013 estarían en su cargo durante cuatro años, mientras que el candidato a gobernador que obtuviera la mayoría de votos en las elecciones del 2016, únicamente duraría su gestión 22 meses.

Es a causa de lo anterior, que el actual Presidente Municipal de Cuautlancingo estará al frente del Ayuntamiento durante cuatro años, así como también el Síndico, las Regidoras y Regidores que obtuvieron su constancia de mayoría y de representación proporcional, que se enumeran a continuación:

- Síndico: Alfonso Víctor Xicotencatl Sarmiento.
- Regidora de Gobernación: Mayra Isabel Ramírez Escamilla.
- Regidor de Grupos Vulnerables: Francisco Miguel Huitzil Cuautli.
- Regidor de Salubridad y Asistencia Social: Bonifacio Gervasio Cruz Escalante.
- Regidora de Industria y Comercio: Aida Gloria Cano Barrios.

¹⁶ Ley que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2001.

- Regidor de Desarrollo Social y Asuntos Metropolitanos: Edgar Hernández Hernández.
- Regidor de Hacienda y Patrimonio Municipal: Eduardo Xicotencatl Hernández.
- Regidor de Obras Públicas: Valentín Paleta Morales.
- Regidor de Agricultura y Ganadería: Carlos Plácido Daniel Hernández.
- Regidora de Educación, Actividades Culturales, Deportivas y Sociales: Sandra María Tlaque Gómez.
- Regidora de Turismo: Emma Ramírez García.
- Regidor de Migración, Trabajo y Medio Ambiente: Rafael Ramírez Hernández.

Es precisamente, a través de la estructura orgánica del Ayuntamiento, como se darán o se tratarán de dar respuesta a las necesidades y demandas de la población, tanto en términos de servicios públicos, como de la creación de políticas públicas acordes al contexto para garantizar el desarrollo de la gestión de gobierno y su legitimación plena ante la ciudadanía. Es por ello, que el Presidente Municipal, como parte de sus atribuciones de acuerdo al Artículo 78, fracción XV de la Ley Orgánica Municipal, establece las comisiones que abarcarán cada una de las regidurías, tanto en los temas fundamentales que forman parte de las comisiones permanentes que debe contar cada Ayuntamiento, así como las regidurías especializadas que le permite implementar, de acuerdo a las necesidades del Municipio a través del Artículo 96 de la presente Ley.

La Regiduría de Migración es, precisamente, una de las regidurías especializadas que se instalaron dentro del Ayuntamiento. Ello, derivado, como se citó anteriormente, a un exhorto que se hizo por parte del Congreso del Estado de Puebla a los 217 Municipios de la entidad, el cual no fue acatado por la mayoría, sino que únicamente Municipios como Puebla, San Andrés Cholula y Cuautlancingo atendieron a dicho exhorto.

5.5 Políticas Públicas emprendidas por la Regiduría de Migración en el Municipio de Cuautlancingo y la Colaboración de la Participación Ciudadana.

Los Municipios en México poseen la desventaja de cambiar de Ayuntamiento cada tres años, lo que obliga a Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores a identificar las necesidades y demandas sociales de su población de forma expedita, debido a que los tiempos de gestión

administrativa son muy reducidos para plantear estrategias eficaces, eficientes y sobre todo innovadoras para dar solución no sólo a los servicios públicos que les compete a los Ayuntamientos, sino también para abordar necesidades específicas que caracterizan o preocupan a sus habitantes.

El actual Ayuntamiento del Municipio de Cuautlancingo tomó protesta el 15 de febrero de 2014, y su periodo de gestión, que normalmente concluiría en el año 2017, tiene la fortuna de contar con un periodo ampliado de gobierno. Ello, debido al ajuste y homologación, por parte del Instituto Electoral, pues se tomó la decisión de otorgar un año y ocho meses más a los Ayuntamientos para así adaptar los periodos de campañas políticas y los comicios. Razón por la que la gestión del Ayuntamiento del Municipio de Cuautlancingo será de 2014 a 2018.

Es por lo anterior, que al contar el Ayuntamiento con cuatro años de gobierno, le permite establecer un plan de trabajo alineado no sólo con su Plan de Desarrollo Municipal, sino también puede aprovechar la gestión de programas federales y estatales en beneficio de sus localidades.

En el caso de la población migrante, el Presidente Municipal designó al C. Rafael Ramírez Hernández, como responsable de la Regiduría de Migración, Trabajo y Medio Ambiente, quien será el encargado de llevar a cabo las actividades gubernamentales para alcanzar las metas de la actual gestión administrativa.

Sin embargo, la designación de dicha Regiduría implica la combinación de amplias responsabilidades que, a primera vista podrían considerarse como temas concatenados. No obstante, requieren de atención específica y especializada para lograr ubicar las problemáticas y necesidades indispensables para su solución y atención.

En el caso de la población migrante y sus familias, es precisamente, dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2014-2018, donde el Presidente Municipal junto con su equipo de trabajo, plantea las acciones que se implementarán en favor de dicha población, la cual se integra en el Eje 3, el cual aborda el Desarrollo Económico, Competitividad e Innovación, y más puntualmente en el Apartado 3.5, se menciona a la Población en calidad de Migrantes, donde se plantea como objetivo principal el realizar un Censo de la población en calidad de migrante dentro del Municipio, que se llevará a cabo mediante estudios de campo y consulta ciudadana.

Entre las líneas de acción que se tienen contempladas para lograr el objetivo anterior están las siguientes:

- Elaborar con apoyo de instituciones educativas de nivel superior un censo de migrantes, así como un diagnóstico que ayude a identificar las principales causas de migración local.
- Crear un padrón de migrantes que ayude a identificar a aquellas personas que puedan acceder a programas federales, estatales y municipales.
- Invitar a la población migrante a inscribirse en el padrón municipal de personas en calidad de migrantes.
- Coordinar acciones entre el Municipio y el Instituto Nacional de Migración (INM) en el Programa Bienvenido Paisano.
- Promover el funcionamiento de un Módulo para los Migrantes y los programas de apoyo gubernamental que existen.

Todo lo anterior con la finalidad de cumplir la meta de identificar al 70% de la población en calidad de migrante para el año 2018. Ello, antes de cumplir con el periodo por el cual se estableció el actual Ayuntamiento.

Para alcanzar las acciones establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal 2014-2018, la Regiduría ha implementado, a lo largo de éstos casi dos años de gestión administrativa, una serie de actividades en beneficio, no sólo de la población migrante, sino también para evitar, en cierta medida, la posible movilidad internacional a causa de la búsqueda de mejores oportunidades económicas y laborales, que el Ayuntamiento podría evitar si conoce claramente las necesidades de sus habitantes.

Entre las primeras acciones que se impulsaron, fue establecer el contacto con los integrantes del Cuerpo Académico de Procesos Transnacionales y Migración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), para establecer un mecanismo oportuno de trabajo que permitiera al Ayuntamiento conocer de forma directa la percepción de sus ciudadanas y ciudadanos en cuanto al tema migratorio, principalmente, de la población de estudiantes de nivel secundaria y bachillerato, a través de la aplicación de encuestas, gracias a las cuales se logró determinar que el 60% de los encuestados desean migrar a territorio de los Estados Unidos, pues consideran que encontrarán mejores oportunidades laborales que

en su localidad, de acuerdo al Dr. Misael González Ramírez, investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

Entre los resultados arrojados dentro de la Jornada de Encuestas de Migración por el Dr. González Ramírez, los cuales se presentaron en rueda de prensa el 25 de octubre de 2015, se encontró que el 60% de estudiantes de nivel secundaria y bachillerato en el Municipio han considerado la migración internacional hacia los Estados Unidos, debido a que perciben que en el extranjero se ubican mejores oportunidades laborales que no encontrarían en sus localidades. Además, las 288 encuestas realizadas en la población estudiantil arrojaron que las profesiones preferidas por los encuestados son: mecatrónica, gastronomía, psicología y derecho.¹⁷

Aunado a lo anterior, y de acuerdo a la entrevista realizada al Regidor de Migración, Trabajo y Medio Ambiente, el C. Rafael Ramírez Hernández, el día 04 de enero de 2017, considera que si se llevara a cabo la vinculación del Ayuntamiento con las más de 300 empresas ubicadas en el Municipio, para que éstas se comprometieran a contratar a únicamente a un o una joven originaria de Cuautlancingo de forma anual, se lograría que 300 jóvenes se insertaran en el ámbito laboral, lo cual aunque es un número pequeño, se empezarían a hacer cambios significativos.

Con dicha colaboración con el Cuerpo Académico de la BUAP, la Regiduría dio inicio al cumplimiento de una de las metas establecidas dentro del Plan de Desarrollo Municipal, debido a que se ha logrado identificar cuáles son los motivos que darían pie a que los jóvenes en el Municipio optaran por la movilidad internacional, en lugar de buscar alguna de las oportunidades laborales que el territorio de Cuautlancingo ofrece. Tal es el caso, como se ha insistido anteriormente, en la Planta Armadora Volkswagen de México o en alguna de sus 95 proveedoras que están ubicadas en los alrededores del Municipio o dentro de los dos parques industriales que posee el territorio.

Al año de tomar protesta el actual Ayuntamiento, se realizó el 26 de febrero de 2015, la Primera Jornada Preventiva sobre Migración, que tenía como objetivo primordial el asesorar

¹⁷ CRUZ, Jaime Iván (2015, Octubre 26). 60% de jóvenes de Cuautlancingo ha pensado en migrar: estudio. Recuperado de: <http://www.angulo7.com.mx/2015/10/26/60-de-jovenes-de-cuautlancingo-ha-pensando-en-migrar-estudio/>

a la población del Municipio que tuviera intenciones de trasladarse hacia los Estados Unidos, para que tuvieran la información pertinente en cuanto al respeto de sus derechos humanos como migrantes, así como también ofrecer información a las y los ciudadanos que tuvieran familiares en el extranjero. El tema de las remesas se abordó con el afán de que la ciudadanía conociera cómo salvaguardarlas y utilizarlas para detonar el crecimiento económico de su localidad.

Entre las dependencias que asistieron a dicha Jornada se encuentran:

- La Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos,
- La Secretaría de Relaciones Exteriores,
- La Secretaría de Desarrollo Social,
- El Centro Estatal de Mediación,
- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,
- El Instituto de Capacitación para el Trabajo,
- La Secretaría de Salud,
- La Comisión de Derechos Humanos,
- El Instituto Poblano de la Mujer.¹⁸

A pesar de que ésta acción pública puede contribuir a la ciudadanía a evitar que opte por la decisión de migrar, o en su defecto, fortalecerla, pero con la plena información y conocimiento de las políticas públicas federales y estatales, así como de los mecanismos que deben seguir para ser beneficiarios de las mismas, el Ayuntamiento no ha dado seguimiento a las Jornadas.

Para poder garantizar que las y los migrantes, así como los familiares de ellos, puedan tener acceso a servicios de orientación, el Municipio, con el trabajo de gestión de la Regiduría, ha fungido como enlace entre la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP) y la ciudadanía, con el objetivo de asesorar a la población

¹⁸ SÁNCHEZ Chávez, Omar (2015, Febrero 26). Previene Migración en Cuautlancingo. Recuperado de: <http://www.periodicoenfoque.com.mx/2015/02/previene-migracion-en-cuautlancingo/>

que así lo requiera, en cuanto a los trámites y servicios que ofrece la Coordinación. Gracias a dicha colaboración, se han logrado llevar a cabo los siguientes trámites:

- 8 casos de trámite de pasaporte.
- 6 casos de trámite de visa.
- 1 caso para tramitar documentación a un menor de edad.
- 2 traducciones de documentación oficial.

En cuanto al Programa de Traslado de Restos, el cual es parte y responsabilidad de la Coordinación, se llevó a cabo únicamente el traslado de un cuerpo, así como el traslado de un enfermo. Asimismo, se solicitó el apoyo de la CEAIAMP para localizar a un habitante desaparecido originario de Cuautlancingo.

Al ser indispensable, el contar con un enlace permanente con la CEAIAMP y el Municipio, la Regiduría de Migración, Trabajo y Medio Ambiente solicitó a la CEAIAMP la apertura de una Oficina de Atención a Migrantes en Cuautlancingo, para que la población tenga acceso a la información y programas correspondientes de forma más cercana, lo que derivaría en que la ciudadanía cuente con toda la información en cuanto los servicios y programas que se han creado dentro de la Coordinación para beneficio tanto las y los migrantes como sus familias.

El contar con una Oficina de Atención a Migrantes en el Municipio, de acuerdo a lo mencionado por el Regidor en entrevista, permitirá conocer de forma más directa a la población migrante y sus familias, y ello, agilizará los trámites que deseen realizar. Así como también, permitirá que se puedan implementar talleres informativos en beneficio de las localidades en materia de migración.

Por último, es preciso mencionar, que la Regiduría ha impulsado acciones que se implementaran a corto plazo, como lo es la futura firma del Convenio con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, con el objetivo principal de fortalecer la cultura de respeto a los derechos humanos a favor de las personas migrantes, a través de la creación de programas, cursos de capacitación, materiales de información, foros para facilitar la sensibilización y comprensión por parte de los servidores públicos.

Como se puede apreciar, las políticas públicas en materia de migración dentro del Municipio son muy escasas. Sin embargo, están fomentando canales institucionales para la resolución de necesidades de dicha población. Ello, a pesar de la tendencia de los migrantes y sus familiares de esconder información que permita detectar sus demandas, y así evitar que la población migre.

No obstante, cabe destacar que, el trabajo de la Regiduría en Migración, Trabajo y Medio Ambiente lleva a cabo la implementación de acciones públicas concretas en cuanto a incentivar el trabajo y fomentar el cuidado del medio ambiente en el Municipio, lo cual permitiría argumentar que el trabajo en dichas aristas es más abundante que el realizado en cuanto a migración.

Al ser una Regiduría de nueva creación dentro del Ayuntamiento, no permite contar con un punto de comparación que ofrezca información correspondiente a la eficiencia y eficacia de las actividades para la población migrante y sus familias. No obstante, permite la posibilidad de visibilizar a un grupo que está en aumento dentro del Municipio. No hay que olvidar que éste tipo de cambios dentro del Ayuntamiento de Cuautlancingo, cimentará precedentes del trabajo en temas migratorios y promoverá el desempeño de nuevas acciones públicas en futuras gestiones administrativa a nivel municipal.

No hay que dejar de lado, que la asignación de recursos públicos para la Dirección de Migración, Trabajo y Medio Ambiente, en el 2016, fue de 250,000.00 pesos, y en el desglose de recursos aprobados por parte del cabildo, no refleja la asignación de recursos para la Regiduría, lo cual representa una desventaja al momento de atender las aristas implícitas en la misma. Contrario a lo que sucede con direcciones como deporte, obras, ecología y comunicación social, que los montos recibidos están muy por arriba de la Dirección de Migración, Trabajo y Medio Ambiente.

Ahora cabe destacar, ¿cuál es el papel de la Participación Ciudadana dentro del Municipio en materia de Políticas Públicas Migratorias? Sin duda alguna, la indagación sobre el nivel de participación ciudadana es una de las variables centrales de la presente investigación. Sin embargo, en entrevista con el Regidor Rafael Ramírez Hernández y la Directora de Migración, Trabajo y Medio Ambiente, Claudia Ramos Martínez, ellos no han logrado establecer mecanismos de participación ciudadana para lograr identificar las necesidades y

demandas concretas de la población en materia de migración. Por el contrario, en el caso de los temas de trabajo y medio ambiente, si cuentan con la participación de la ciudadanía, como por ejemplo, en el caso del medio ambiente, cuentan con la colaboración de asociaciones civiles para llevar a cabo las acciones que abarcan dicha temática, a través del mantenimiento de parques y jardines o de la entrega de plántulas o arbolitos.

Para el Regidor, el no poder contar con grupos o ciudadanos migrantes dificultan las actividades de la regiduría en esa arista, pues el miedo que posee dicha población de hacer partícipes a los funcionarios de los canales que emplean para migrar, las personas que los ayudan a cruzar la línea fronteriza, etcétera, hace que se creen e implementen las acciones que hasta cierto punto podrían ayudarlos, pero sin pleno conocimiento de causa.

En entrevista, se le preguntó al Regidor: ¿cómo se difundían las actividades propias de la regiduría?, a lo cual contestó que únicamente se difundían las actividades a través de las redes sociales, es decir, con la página de Facebook de la Regiduría y la página personal del Regidor, de ruedas de prensa para dar a conocer los resultados obtenidos de las investigaciones realizadas por el Cuerpo Académico de Procesos Transnacionales y Migración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), y mediante el perifoneo, que aún es un medio que les funciona en el Municipio.

El Regidor nos comentó, que durante los eventos religiosos que se dieron lugar en el Municipio por el fallecimiento del ciudadano trasladado por parte de la CEAIAMP, la participación de los vecinos fue muy estrecha y solidaria, lo que le permitió aprovechar la situación para dar a conocer los trabajos de la Regiduría en beneficio de los familiares migrantes.

Al preguntársele al Regidor ¿qué mecanismo utilizará para incorporar la participación ciudadana dentro de sus acciones de gestión administrativa?, él considera que la próxima apertura de la Oficina de Apoyo a Migrantes, la cual se solicitó el 26 de agosto de 2016 al Coordinador General de la CEAIAMP, debido a que ya se cuentan con las instalaciones físicas para la oficina, y que se pretendía inaugurar desde noviembre del mismo año en el Municipio, le permitirá establecer un contacto directo con la población que requiera atención y apoyo. Con ello, logrará la identificación de dicha población y fortalecerá un vínculo con los mismos, ayudándole a conocer las políticas públicas migratorias concretas que se deben crear y poner en marcha.

Una última pregunta que se le realizó al Regidor para conocer su percepción como responsable en los temas migratorios dentro del Municipio, así como también para conocer su postura en cuanto al posible crecimiento o decremento de la población migrante fue la siguiente: Con el triunfo del Presidente de los Estados Unidos Donald Trump, considera que la población que tiene intenciones de migrar a dicho país será menor o considera que la tendencia a abandonar el Municipio continuará.

El Regidor contestó que las necesidades de la población en el Municipio son muchas, y que a pesar de tener la fortuna de contar con más de 300 empresas en el territorio, la población no puede garantizar un ingreso para solventarlas. Es por ello, que con la entrada de Trump como Presidente la población migrante seguirá insistiendo en migrar y encontrar mejores oportunidades por el bien de sus familias, y que hay que recordar que, a pesar de que el Presidente Obama manejaba un discurso más conciliador con México y a nivel internacional, éste se ha convertido en el Presidente que ha deportado el mayor número de connacionales en los últimos 30 años, con un total de 2.9 millones de inmigrantes mexicanos entre un periodo de 2009 y 2015.

CONCLUSIONES

El sistema de gobierno imperante en México, ha tendido a encasillar a la ciudadanía dentro de un acto democrático de participación representativa, mediante el cual, únicamente requiere de sus habitantes con capacidad suficiente para participar en los comicios electorales ejerciendo un voto por la opción que considere viable para que sea representado en las instituciones y esferas de poder público, con la plena confianza de que su candidata o candidato apele y trabaje por el bienestar de las y los ciudadanos que los llevaron a ocupar su cargo público. Sin embargo, la Participación Ciudadana va más allá de un partido, de un color o de los intereses particulares de un grupo.

La Participación Ciudadana, tal como la democracia deliberativa lo establece, es someter a juicio las acciones de los gobiernos que detentan el poder público sin olvidar que las y los ciudadanos son los verdaderos propietarios y vigías del actuar de los gobernantes. Los gobiernos deben de dejar de lado, no sólo la idea de que abrir al escrutinio la información pública de los quehaceres de la administración y el destino de los recursos públicos obtenidos a través de las recaudaciones fiscales que se hacen a la población en general es un acto de buena voluntad política. Tampoco deben de ver a la Participación Ciudadana como un instrumento engorroso que únicamente fomentará que las acciones gubernamentales tiendan a someterse a la deliberación de la sociedad civil y que ello promoverá que las decisiones se vean entorpecidas y que el gobierno no fluya con rapidez.

El exponer los asuntos de gobierno en la vitrina pública con información completa, de calidad y comprensible para la ciudadanía, garantizará un derecho constitucional y promoverá que la población se incentive para trabajar con sus gobiernos y abandonar la premisa de que sólo se necesita su colaboración al tachar una papeleta e ingresarla a una urna.

En los últimas décadas, dentro de los Estados se han empezado a construir mecanismos o, en su defecto, primeras manifestaciones que den sustento jurídico a la Participación Ciudadana. Para con ello, hacer partícipes de las actividades públicas que se pretenden establecer y trabajar en colaboración con la ciudadanía buscando no sólo la legitimación de la misma, sino también aprovechando los conocimientos específicos de las y los ciudadanos como especialistas de la realidad concreta en la cual el o los gobiernos pretenden incidir, debido a

que son ellos quienes conocen a profundidad las necesidades y demandas definidas de su espacio de influencia.

Se debe considerar, que el hecho de que los gobiernos abran los espacios de Participación Ciudadana no es derivado de las buenas intenciones que poseen éstos hacia la sociedad. Dichos espacios son trabajo de agrupaciones civiles organizadas que exigen su derecho de ser escuchado y ser incluidos como actores primordiales en el ejercicio de las acciones públicas. La presión social y, en ocasiones mediática, han promovido que la ciudadanía sea escuchada, aunque en ciertos gobiernos aún no existan instrumentos reales de participación como lo es el caso del Estado de Puebla, como se verá más adelante.

Asimismo, hay que resaltar que la sociedad civil, tiene el derecho de participar dentro de las decisiones que se toman en las entidades gubernamentales para poder incidir en estrategias oportunas que lleven a la creación e implementación de las Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas, son las herramientas fundamentales con las que cuenta el Estado a través de su gobierno y gestión administrativa, para poder resolver problemas públicos que atañen en su interior. Sin embargo, éstas deben de seguir un proceso metodológico que permita analizar y justificar las acciones públicas más allá de las pasiones humanas del grupo en el poder, pues están de por medio el uso de los recursos públicos limitados con los que cuenta el Estado, que de ser mal administrados o derrochados a causa de una toma de decisión ineficaz e ineficiente, conllevaría a que se perdiera la capacidad de gestión, generando ingobernabilidad en el territorio a consecuencia de que la creación y operatividad de las Políticas Públicas dependen directamente de la asignación de recursos públicos.

La Políticas Públicas, a través del desarrollo de las Ciencias de Políticas, deben su surgimiento a Harold D. Lasswell, quien en 1951 plantea la necesidad de una ciencia perteneciente a las Ciencias Sociales que tenga por objeto de estudio el análisis mismo de las Políticas Públicas. Sin embargo, en México no fue hasta el año 1988 que se empezó a hablar de las Políticas Públicas con la creación en el Instituto Tecnológico Autónoma de México (ITAM), de la primera maestría que abordaba el tema, y fue en 1991 cuando toma más fuerza las Políticas Públicas con el ingreso de la Antología elaborada por Luis F. Aguilar Villanueva, considerado como el exponente principal del estudio de las Políticas Públicas en el país y en Latinoamérica.

La disciplina de las Ciencias de Políticas en México, representó un parteaguas en la concepción político-administrativa de la forma de actuar y de dirigir los planes y programas para el Estado y su sociedad, ello a consecuencia de que la visión metodológica de la disciplina permitía, con base en su objeto de estudio, la implementación de procesos analíticos suficientes y pertinentes para hacer converger la información pública, la situación contextual, así como la identificación clara de la problemática a atender y la población objetivo, que desembocaría en la plena justificación de las acciones gubernamentales, diseñadas bajo una metodología y un trabajo interdisciplinar.

Para la presente investigación, se consideró que la definición planteada por Manuel Canto Chac, otorga todos los elementos que caracterizan a las Políticas Públicas en México, y mediante el cual se llevó a cabo el análisis del estudio de caso. Canto Chac (1996: 46) define a las Políticas Públicas “como cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.”

Las políticas públicas, a lo largo de su andamiaje, son todas aquellas acciones que se llevan a cabo de forma causal, con el objetivo de verificar las metas planteadas a través de los resultados obtenidos y de su incidencia dentro del bienestar colectivo de la sociedad civil, permitiendo la creación de canales de comunicación entre gobierno y ciudadanía que fomenten la legitimidad de las actividades emprendidas y de la focalización de las necesidades dentro de la localidad. Dicha comunicación se pueden establecer y fortalecer mediante la creación de mecanismos de participación ciudadana que fomente el interés de la sociedad, así como de la apertura de la información pública que sea clara, certera, pero sobre todo de calidad. Es bajo una óptica de gobierno abierto y comprometido con la sociedad civil, donde la democracia deliberativa y participativa tiene su origen.

Como bien se puede observar a lo largo de la investigación, las Políticas Públicas, ubicadas bajo un esquema o estructura cíclica, permite abordarlas a través de etapas concatenadas, hasta cierto punto, fáciles de comprender y estudiar tanto para el analista de las políticas, como para actores políticos, académicos y ciudadanos no especializados; ello, es así debido

a que cada una de las etapas poseen características propias, metas y objetivos claros que deben alcanzar a lo largo de su desarrollo.

Para efectos de la presente investigación se decidió considerar las etapas que determina Luis F. Aguilar Villanueva (2013: 188), las cuales son las siguientes:

1. La formación de la agenda;
2. La definición del problema público;
3. La hechura o formulación de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema;
4. La decisión o la selección entre opciones;
5. La comunicación de la política;
6. La implementación de la política;
7. La evaluación de la política.

A lo largo de la explicación que se llevó a cabo en la investigación, se pudo determinar que el Ciclo de las Políticas Públicas como lo plantea Aguilar Villanueva, permite llevar a cabo un trabajo de creación e implementación de acciones públicas que aborden de forma concreta la resolución de problemas para la satisfacción de demandas de la sociedad. Sin embargo, al ser un proceso de análisis complejo, el factor tiempo es determinante, debido a que la hechura de políticas bajo dicha metodología requiere que los hacedores de las políticas tengan un espacio temporal más prolongado para la identificación de los problemas, tal como se debería de llevar a cabo en gestiones federales o estatales.

En el caso de los Municipios, donde las gestiones de gobierno son reducidos, para Enrique Cabrero Mendoza (2007: 30), “El espacio local generalmente, al estar orientado a las necesidades más urgentes de comunidades y ciudadanos, tiende a concentrarse más en el corto plazo. De igual forma las instituciones de gobierno municipal tienden a ser frágiles e incluso volátiles como es el caso de México, país en el que los periodos de 3 años de gobierno sin reelección inmediata dan una visión muy limitada en el horizonte de tiempo a los actores políticos y sociales.” Es por ello, que Cabrero reduce el Ciclo de las Políticas Públicas a nivel Municipal, a únicamente cuatro etapas o fases, que son las siguientes:

- 1) Definición del problema;
- 2) Formulación y diseño:

- 3) Implementación; y
- 4) Evaluación.

Sin embargo, a pesar de que el tiempo de gestión y el Ciclo de las Políticas a nivel municipal se vea mermado, y se tienda a dar respuesta a acciones inmediatas para optimizar recursos y tiempo. Esto no significa que se deba de dejar de lado la colaboración de la sociedad civil. Por el contrario, al ser un espacio físico y geográfico más reducido a diferencia de la federación y los Estados, los Municipios tienen que apelar a la Participación Ciudadana aprovechando la cercanía que existe entre la entidad de gobierno y la ciudadanía, para así, conocer a profundidad cuál o cuáles son las necesidades reales que existen en las localidades que lo integran, además de sus ventajas comparativas para aprovecharlas en beneficio de la población.

Los Estados poseen una serie de aristas que deben de atender a su interior, tal es el caso de la Migración, la cual, tanto interna como hacia el exterior de las fronteras, posee una serie de características propias que permiten entender las condiciones sociales bajo las cuales se encuentra una población dentro de su lugar de origen, reflejando entre muchos factores, sus necesidades, el tipo de gobierno que lo dirige, sus condiciones económicas, el desarrollo intrínseco de su localidad, su nivel educativo, así como también, el nivel de libertad en la toma de decisión de abandonar el entorno donde se desenvuelve para insertarse en otro, quizás enteramente diferente al suyo. Todo esto, para lograr sus objetivos y metas propias y no de un tercero u orillados por una necesidad de contingencia ambiental o de la seguridad misma, como es el caso de la migración forzada.

La incapacidad de los Estados de dar certeza económica, social y cultural a sus ciudadanos conlleva a la imperiosa necesidad de abandonar sus lugares de origen; asimismo, ligado con la incapacidad de llevar a cabo negociaciones con los países receptores para garantizar la implementación de políticas migratorias eficientes, promueven mecanismos que fomentan actos y grupos que aprehenden a los y las migrantes para aprovechar el vacío legal en el cual se encuentran, y a sabiendas que son vulnerables dentro del territorio aprovechan para utilizarlos para fines de explotación laboral, sexual, tráfico de órganos y drogas, entre otros, sin importar género ni edad.

El papel de la ciudadanía, a través de la concepción globalizadora del flujo de actores a nivel internacional, ha originado cambios sustantivos en el desempeño de los derechos y obligaciones dentro de las naciones receptoras de migrantes, ello derivado a que independientemente de no ser parte del Estado, éste debe garantizar en medida de lo posible, ciertas atribuciones, como por ejemplo, el libre tránsito, sin olvidar, claro está, la calidad bajo la cual ingresó en el territorio, debido a que el Estado implementa políticas migratorias para evitar desplazamientos masivas a su interior.

Para poder identificar cómo confluyen las tres variables principales de la presente investigación: Políticas Públicas, Participación Ciudadana y Migración, se seleccionó como estudio de caso al Municipio de Cuautlancingo, el cual se encuentra ubicado dentro del Estado de Puebla, no sin antes hacer una revisión de las condiciones en las que Puebla se encuentra en relación a dichos temas.

Es por ello, que al analizar las acciones implementadas en el Estado de Puebla por el actual Gobernador, Rafael Moreno Valle Rosas, quien en algunos días cumplirá con su sexenio (2011-2017), se puede concluir que la Participación Ciudadana en Puebla únicamente se utilizó como estandarte de campaña electoral, y, una vez que el gobernador asumió su cargo las buenas intenciones se perdieron, debido a que la creación del Plan Estatal de Desarrollo es considerado el instrumento notable “derivado” de la participación por parte de la sociedad poblana, “resultado” de los diversos foros y consultas ciudadanas.

El elemento claro que permite entender que la Participación Ciudadana en ésta gestión no posee espacios para poder colaborar con el gobierno está en que del sinnúmero de iniciativas que el gobernador solicitó al Congreso Local que fueran aprobadas, la Ley de Participación Ciudadana no estuvo entre dichas peticiones. Ley, que aunque ha sido propuesta desde el 2011 al 2015 en tres ocasiones por diversas legislaturas y diversos partidos políticos, no ha logrado el eco suficiente para que se apruebe por el Congreso, y el gobernador tampoco ha demostrado mucho interés porque ello sea resuelto.

En el caso de las Políticas Públicas en materia de migración, se concluye que, al igual que a nivel federal, las políticas se orientan solamente a otorgar información a los futuros migrantes, a la creación de programas de salud, a dar especial trato a adolescentes niñas y niños, a la creación de Casas Puebla en entidades de Estados Unidos para que las y los

migrantes poblanos puedan solicitar a través de dichas casas el trámite de ciertos documentos oficiales, tales como licencia de conducir, acta de nacimiento, certificado de estudios, etcétera, a la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo a Migrantes Poblanos (CEAIAMP).

Asimismo, se pudo observar que el número de poblanos que prefieren optar por migrar a los Estados Unidos va en aumento, y que el número de remesas que ingresan a la entidad es claramente significativa, y eso permite que el Programa 3X1 para Migrantes tenga una fuerte presencia tanto al interior del Estado como en la periferia.

Cabe destacar, que a pesar de que en las universidades del Estado hay un número importante de investigadoras e investigadores especialistas en temas migratorios que podrían ser escuchados para la creación de Políticas Públicas, así como de redes de migrantes o familiares de éstos, que se podrían integrarse como un medio de colaboración corresponsable entre gobierno y sociedad civil para crear un mecanismo de Participación Ciudadana, esto no ha sido considerado. Al parecer el tema de las remesas es más importante para el gobierno del Estado.

En cuanto al estudio de Caso, se puede concluir que en el Municipio de Cuautlancingo, a partir de la presente gestión de Ayuntamiento (2014-2018), y derivado del exhorto por parte del Congreso Local a los 217 Ayuntamientos del Estado de Puebla, se implementó una regiduría especializada en temas migratorios, con el objetivo de conocer el desempeño de la movilidad internacional en la población originaria del Municipio, así como también elaborar un censo de población migrante.

No obstante, se pudo observar a lo largo de la investigación que a pesar de que el Municipio es considerado como un municipio de baja migración, la Regiduría de Migración, Trabajo y Medio Ambiente, a cargo del C. Rafael Ramírez Hernández, está colaborando con investigadoras e investigadores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla para realizar estudios que permitan demostrar que la migración está empezando a tomar fuerzas en las diversas localidades para iniciar mecanismos y gestiones públicas encaminadas a evitar que la migración incremente.

De la misma forma, se han implementado algunas acciones para que las y los migrantes y las familias de ellos puedan acceder a los servicios y trámites que ofrece la CEAIAMP, además

se han establecido vínculos con la Comisión de Derechos Humanos de Puebla para la creación de talleres que difundan los derechos humanos de las y los migrantes tanto a servidores públicos como a la población en general, y con la CEAIAMP para la apertura de su propia Oficina de Atención a Migrantes en el Municipio.

A pesar de que las acciones que se han implementado en el Municipio son escasas, éstas sientan las bases para visibilizar un problema el cual no es menor y que pronto podría detonar un mayor número de migrantes de las localidades. Ello, considerando que aunque el Municipio cuenta con la Planta Armadora Automotriz Volkswagen de México, A.C., y casi 300 empresas registradas en su padrón tanto en los alrededores como en las dos complejos industriales.

En cuanto a la Participación Ciudadana para la identificación problemas y necesidades para la creación de Políticas Públicas Migratorias, se concluye que aún no se han logrado establecer mecanismos ni instrumentos suficientes para garantizar que la sociedad civil tenga el espacio para trabajar con la Regiduría y el Ayuntamiento.

Por último, pero no por ello menos importante, es de suma importancia mencionar que ante un panorama poco favorecedor por el triunfo del candidato Republicano, hoy Presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, quien durante su campaña se dedicó a atacar, menospreciar y amenazar a los inmigrantes en general, y en particular a las y los migrantes mexicanos, el gobierno de México tiene una gran responsabilidad que enfrentar y asumir, debido a que las política exterior, y principalmente las políticas migratorias de Estados Unidos atentaran en contra de los ciudadanos que al no ver cambios reales en cuanto al mejoramiento de las Políticas Públicas en materia económica y social que fomente y garantice el cumplimiento de las cada día mayores demandas y necesidades sociales, buscarán los medios necesarios para abandonar el país, a costa de enfrentarse a los peligros y atrocidades características a lo largo del desplazamiento de las localidades de origen a su destino.

Para nadie son un secreto las condiciones y sucesos a los cuales se deben de enfrentar las y los migrantes, tanto adultos como adolescentes, niñas y niños. Sin embargo, el gobierno mexicano sólo se ha limitado a implementar acciones que no evitan que la población opte por la migración internacional, como estímulos al desarrollo de empleos, acciones de

desarrollo económico en las regiones, acceso a la educación, acceso a servicios de salud de calidad, por citar algunos ejemplos. Al contrario, las acciones que emprende incentiva a la migración aplicando algunos programas para conocer su estado de salud antes de partir (Programa Vete Sano, Regresa Sano), para conocer sus derechos como migrantes y difundir las oficinas a las que pueden comunicarse en caso de requerir apoyo y protección, etcétera. El gobierno mexicano está más interesado en el ingreso de las remesas al territorio y prefiere enseñar a las y los migrantes, a sus familias y las comunidades migrantes a utilizar de forma adecuada las remesas que les son enviadas, a través del Programa 3X1 para Migrantes, para que sean aprovechadas “en beneficio” de sus localidades a través de la construcción de infraestructura principalmente, que después será ocupado como bandera política para algún partido en campaña.

El gobierno de México, representado por un Presidente, como lo es Enrique Peña Nieto, incapaz de enfrentar las problemáticas reales del país, y a quien sólo se le ocurre enfrentar la futura relación bilateral con los Estados Unidos, destituyendo a Claudia Ruiz Massieu y nombrando a Luis Videgaray como Secretario de Relaciones Exteriores, aprovechando la amistad que Videgaray posee con familiares cercanos al Presidente Donald Trump.

Aquí cabría la pregunta: ¿qué puede hacer un Secretario de Relaciones Exteriores de México que acepta que “va a aprender”, ante una avasallante política exterior antiinmigratoria como la que implementará Trump? México está frente a una posible renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), una próxima pérdida de empresas armadoras automotrices en el territorio, la constante intimidación de la construcción de un muro que nos quieren obligar a pagar a todas y todos los mexicanos, y sobre todo, un panorama de odio y racismo generado por Trump contra las y los inmigrantes, ¿y a Enrique Peña Nieto sólo se le ocurre nombrar al amigo de un amigo que tiene relación cercana con Trump?

Es precisamente, derivado de este contexto, que la Participación Ciudadana debe abrirse espacios que obliguen a este gobierno a ser escuchados y colaborar de forma corresponsable para tratar de frenar, en medida de lo posible, la toma de decisiones que está implementando en este momento el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1997). “Estado, democracia y participación ciudadana”, en Iniciativa pública ciudadana, Memoria, Coloquio Internacional: retos de las ONG vis-a-vis Globalización, Democracia y Cultura Ciudadana en el Siglo XXI, México, septiembre.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2013). El estudio de las Políticas Públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 281.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2000). Problemas públicos y agenda de gobierno, Colección Antologías de Política Pública, Tercera antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 286.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2014). La implementación de las políticas, Colección Antologías de Política Pública, Cuarta antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 472.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2012). “Introducción”, pp. 17-70, en AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2012). Política Pública, Volumen I, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 175.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (2013). Gobierno y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, Conaculta, pp. 380.
- ARIZPE, Lourdes (2007). “Migración mexicana, interacción cultural”, pp. 89-108, en CABRERA, Enriqueta (Comp.) (2007). Desafíos de la Migración. Saldos de la relación México-Estados Unidos, Editorial Planeta Mexicana, México, DF, pp. 380.
- ARROYO Alejandro, Jesús y Antonio Sánchez Bernal (2007). “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en CABRERO Mendoza, Enrique (Coord.). Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 371.

- BACQUÉ, Marie-Hélenè, Henri Rey e Yves Sintomer (2011). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, pp. 56-148, en CANTO Chac, Manuel (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, Volumen 4, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 276.
- BAZDRESCH Parada, Miguel (2007). “Cambio Municipal y participación social”, en CABRERO Mendoza, Enrique (Coord.). Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 371.
- BEHN, Robert D. (1986). “7. El análisis de políticas y la política”, pp.239-274, en AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2013). El estudio de las Políticas Públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 281.
- BOBES, Velia Cecilia (2000). “Ciudadanía”, pp. 50-53, en BACA Olamendi, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) (2000). Léxico de la Política, FLACSO-SEP Conacyt-Heinrich Böll Stiftung- Fondo de Cultura Económica, México, DF, pp. 831.
- CABRERO Mendoza, Enrique con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza (1996). La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, CIDE-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, DF, pp. 381.
- CABRERO Mendoza, Enrique (2007). “Capítulo 1. La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, pp. 13-47, en CABRERO Mendoza, Enrique (Coord.) (2007). Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, DF. Pp. 371.
- CABRERO Mendoza, Enrique y Carlos Gil García (2010). La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?, Estudios demográficos y urbanos, vol. 25, núm. 1, Enero-Abril, pp. 133-173, El Colegio de México, A.C, México, DF.

- CALDERÓN Chelius, Leticia (2010). “Las coordenadas centrales para acercarse al estudio de la migración internacional en México”, pp. 13-38, en SÁNCHEZ Gavi, José Luis y ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza (Coordinadores) (2010). Migración México-Estados Unidos. Textos introductorios, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 311.
- CAMOU, Antonio (2000). “Gobernabilidad”, pp. 283-288, en BACA Olamendi, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) (2000). Léxico de la Política, FLACSO-SEP Conacyt-Heinrich Böll Stiftung- Fondo de Cultura Económica, México, DF, pp. 831.
- CANTO Chac, Manuel (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, Volumen 4, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 276.
- CANTO Chac, Manuel (2011). “Introducción”, pp. 17-55, en CANTO Chac, Manuel (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, Volumen 4, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 276.
- CONSTANTINO Toto, Mario (2000). “Participación ciudadana”, pp. 509-511, en BACA Olamendi, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) (2000). Léxico de la Política, FLACSO-SEP Conacyt- Heinrich Böll Stiftung- Fondo de Cultura Económica, México, DF, pp. 831.
- CORONA Rendón, Armando (2006). Justicia distributiva: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial, vol. 2 núm. 1, primer semestre, 2006, pp. 217-244.
- CROSO, Camilla (2013). “La participación ciudadana en debate y definición de la política pública”, pp. 53-64, en LUNA Tamayo, Milton (Editor) (2013). Participación ciudadana, políticas públicas y educación. En América Latina y Ecuador, Movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación en Ecuador-Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Quito, Ecuador, pp. 358.

- CRUZ, Jaime Iván (2015, Octubre 26). 60% de jóvenes de Cuautlancingo ha pensado en migrar: estudio. Recuperado de: <http://www.angulo7.com.mx/2015/10/26/60-de-jovenes-de-cuautlancingo-ha-pensando-en-migrar-estudio/>
- CUNILL Grau, Nuria (2004). “Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico”, pp. 57-75, en ZICCARDI, Alicia (Coordinadora) (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, UNAM-Indesol-Comecso, México, DF., pp. 462.
- DROR, Yehezkel (1970). “3. Prolegómenos para las ciencias de políticas”, pp. 119-147, en AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2013). El estudio de las Políticas Públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 281.
- DURAND, Jorge y MASSEY, Douglas (2003). Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI, Miguel Ángel Porrúa, México, DF.
- ESCOBAR, Agustín Latapí (2008). “Capítulo VII. Las políticas públicas mexicanas y la migración entre México y Estados Unidos”, pp. 253-306, en ESCOBAR, Agustín y MARTIN, Susan F. (Coordinadores) (2008). La gestión de la migración México-Estados Unidos: Un enfoque binacional, Colección migración del Instituto Nacional de Migración, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, DF., pp. 398.
- FONT, Joan (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, pp. 23-41, en ZICCARDI, Alicia (Coordinadora) (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, UNAM-Indesol-Comecso, México, DF., pp. 462.
- FONT, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque (2011). “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, pp. 56-104, en CANTO Chac, Manuel (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, Volumen 4, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 276.

- FONT, Joan y Ricard Gomà (1999). “La participación ciudadana en la política local”, en Informe España 2000, Fundación Encuentro, Madrid.
- FRANCO Sánchez, Laura Myriam (2012). Migración y remesas en la Ciudad de Ixmiquilpan, Fondo Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Pachuca, Hidalgo, pp. 165.
- FREITAS, Andrea (2006). La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre, en Biblioteca on-line de ciencias da comunicacao: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/freitas-andrea-experiencia-democracia.pdf>
- GARCIA Pérez, J. Ignacio (Coord.) (2009). Metodología y diseño de estudios para evaluación de Políticas Públicas, Instituto de Estadística de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Antoni Bosch editor, Barcelona, España, pp.277.
- GONZÁLEZ Ramírez, Misael y ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza (2013). “II. La perspectiva teórica transnacionalista: claroscuros en su aplicación a la migración mexicana”, pp. 42-66, en GONZÁLEZ Ramírez, SÁNCHEZ Gavi, José Luis y ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza (Coordinadores) (2013). Perspectivas transnacionales y migración. Enfoques temáticos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Altres Costa AMIC Editores, Puebla, México, pp. 414.
- GRAGLIA, J. Emilio (2012). En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas, Asociación Civil de Estudios Populares- Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina, pp. 205.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro (2006). Balance de experiencias recientes de participación ciudadana: la descentralización participativa en Montevideo y el presupuesto participativo en Porto Alegre, en Revista Temas y debates, n° 12, diciembre 2006.
- ISUNZA Vera, Ernesto (2011). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas, pp. 222-251, en CANTO Chac, Manuel (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, Volumen 4, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 276.

- ISUNZA Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (Coord.) (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 646.
- JAIME, Fernando Martín, Gustavo Dufour, Martín Alessandro, y Paula Amaya, Paula (2013). Introducción al análisis de las políticas públicas, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina, pp. 240.
- LAHERA Parada, Eugenio (2004). Introducción a las políticas públicas, Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile, pp. 305.
- LASSWELL, Harold D. (1951). “1. La orientación hacia las políticas“, pp. 79-103, en AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2013). El estudio de las Políticas Públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 281.
- MANZANO, Arturo (2015, junio 09). Almecatla, principal expulsora de migrantes en Cuautlancingo. Recuperado de: <http://municipiospuebla.mx/nota/2015-06-09/cuautlancingo/almecatla-principal-expulsora-de-migrantes-en-cuautlancingo>
- MARIÑEZ Navarro, Freddy (2011). Hagamos entre todos la Política Pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la Política Pública, Políticas Públicas Serie, Tecnológico de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 211.
- MARTIN, Philip (2008). “Capítulo III. La gestión de la migración de México a Estados Unidos: Problemas económicos y laborales”, pp. 99-130, en ESCOBAR, Agustín y MARTIN, Susan F. (Coordinadores) (2008). La gestión de la migración México-Estados Unidos: Un enfoque binacional, Colección migración del Instituto Nacional de Migración, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, DF., pp. 398.
- MEZA González, Liliana (2008). “Capítulo IV. Elementos determinantes de la decisión de migrar”, pp. 131-174, en ESCOBAR, Agustín y MARTIN, Susan F. (Coordinadores) (2008). La gestión de la migración México-Estados Unidos: Un enfoque binacional, Colección migración del Instituto Nacional de Migración, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, DF., pp. 398.

- OROS, Elena (2013). IV. “La criminalización de los inmigrantes indocumentados en EEUU y los procesos sociopolíticos y económicos subyacentes”, pp. 96-119, en GONZÁLEZ Ramírez, SÁNCHEZ Gavi, José Luis y ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza (Coordinadores) (2013). *Perspectivas transnacionales y migración. Enfoques temáticos*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Altres Costa AMIC Editores, Puebla, México, pp. 414.
- ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza y ESPINOSA Márquez, Araceli (2010). “Entendiendo la realidad migratoria, una revisión teórica”, pp. 39-82, en SÁNCHEZ Gavi, José Luis y ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza (Coordinadores) (2010). *Migración México-Estados Unidos. Textos introductorios*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 311.
- OSORNO Velázquez, Rocío del Carmen (Coordinadora) (2012). *Primer Reporte en Migración, Mayo-Julio*, Observatorio Ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes-Puebla, Iniciativa para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., México, pp. 60.
- OSSORIO, Manuel (1996). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, pp. 1038.
- PARSONS, Wayne (2012). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas*, FLACSO México, Miño y Dávila Editores, pp. 816.
- PORTES, Alejandro y DEWIND, Josh (2006). “Un diálogo transatlántico: el progreso de la investigación y la teoría en el estudio de la migración internacional”, pp. 7-31, en PORTES, Alejandro y DEWIND, Josh (Coordinadores) (2006). *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Colección migración del Instituto Nacional de Migración y Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial de la Universidad de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, Zacatecas, México, pp. 468.
- PORTILLO, Álvaro (2004). “Normas y cauces institucionales de la participación”, pp. 105-114, en ZICCARDI, Alicia (Coordinadora) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, UNAM-Indesol-Comecso, México, DF., pp. 462.

- RAMÍREZ Kuri, Patricia (2000). "Gobierno local", pp. 289-299, en BACA Olamendi, Laura, Judit Bokser-Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) (2000). *Léxico de la Política*, FLACSO-SEP Conacyt- Heinrich Böll Stiftung- Fondo de Cultura Económica, México, DF, pp. 831.
- RAMOS García, José María (2007). *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*, Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 201.
- RIVERMAR Pérez, María Leticia (2010). "Estado, territorio y migración", pp. 101-130, en SÁNCHEZ Gavi, José Luis y ORTEGA Ramírez, Adriana Sletza (Coordinadores) (2010). *Migración México-Estados Unidos. Textos introductorios*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, México, pp. 311.
- ROBLES Hernández, Guadalupe (2013). *Políticas públicas y gestión municipal. Tres consideraciones para los municipios urbanos*, Ra Ximhai, vol. 9, núm. 2, mayo-agosto, pp. 99-112, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México.
- ROLDÁN Dávila, Genoveva (2004). "Política migratoria mexicana", pp. 259-279), en DELGADO Wise, Raúl y Margarita FAVELA (Coordinadores) (2004). *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Autónoma de Zacatecas- Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 322.
- SALAZAR Ugarte, Pedro (2004). "¿Qué participación para cuál democracia?", pp. 43-55, en ZICCARDI, Alicia (Coordinadora) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, UNAM-Indesol-Comecso, México, DF., pp. 462.
- SALCEDO Aquino, Roberto (Comp.) (2011). *Evaluación de políticas públicas, Volumen 13*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 252.
- SALCEDO Aquino, Roberto (2011). "Evaluación de políticas públicas", pp. 17-51, en SALCEDO Aquino, Roberto (Comp.) (2011). *Evaluación de políticas públicas*,

Volumen 13, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 252.

SÁNCHEZ Bernal, Antonio (2014). La descentralización en México: gobiernos municipales inacabados y políticas públicas con efecto difusión-difuminación en Carta Económica Regional, ISSN 0187-7674, Año 26, Núm. 113, Enero-Junio, pp. 5-12.

SÁNCHEZ Chávez, Omar (2015, Febrero 26). Previenen Migración en Cuautlancingo. Recuperado de: <http://www.periodicoenfoque.com.mx/2015/02/previenen-migracion-en-cuautlancingo/>

SÁNCHEZ Ramos, Miguel Ángel (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público, Revista Espacios Públicos, vol. 12, núm. 25, pp. 85-102, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

SERRANO Herrera, Carlos y Matías Jaramillo Benítez (Coordinadores) (2015). Anuario de Migración y Remesas México 2016, Fundación BBVA Bancomer, A.C., Consejo Nacional de Población, México, DF, pp. 155.

SOL Arriaza, Ricardo (2012). El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica, pp.203.

TAMAYO, Sáez, Manuel (1997). “Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas”, pp. 2-22, en BAÑÓN, Rafael y Ernesto Carrillo (compiladores) (1997). La nueva administración pública, Alianza Universidad, Madrid, España.

TORGERSON, Douglas (1986). “6. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”, pp. 197-237, en AGUILAR Villanueva, Luis F. (Comp.) (2013). El estudio de las Políticas Públicas, Colección Antologías de Política Pública, Primera antología, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México, DF, pp. 281.

TRIGUBOFF, Matías. “Asambleas populares en la Argentina: procesos sociales y prácticas políticas tras la crisis de 2001”. La revista del Centro Cultural de la Cooperación [en línea]. Septiembre/Diciembre 2011, nº3. Disponible en internet: <http://www.centrocultural.coop/revista/272/>. ISSN 1851-3263.

TUIRÁN, Rodolfo (2007). “La migración mexicana hacia Estados Unidos: Los retos del presente y del futuro”, pp. 109-134, en CABRERA, Enriqueta (Comp.) (2007). Desafíos de la Migración. Saldos de la relación México-Estados Unidos, Editorial Planeta Mexicana, México, DF, pp. 380.

ZICCARDI, Alicia (2011). “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, pp. 205-221, en CANTO Chac, Manuel (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, Volumen 4, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, DF, pp. 276.

ZICCARDI, Alicia (Coordinadora) (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, UNAM-Indesol-Comecso, México, DF., pp. 462.

ZICCARDI, Alicia (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas social del ámbito local”, pp. 245-271, en ZICCARDI, Alicia (Coordinadora) (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, UNAM-Indesol-Comecso, México, DF., pp. 462.

ZICCARDI, Alicia (1998). Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, Miguel Ángel Porrúa, México, DF.

ZICCARDI, Alicia (Coord.) (1996). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, DF, pp. 399.

CIBERGRAFÍA:

Catálogo de Localidades de la Secretaría de Desarrollo Social:
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?buscar=1&tipo=nombre&campo=loc&valor>

Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México:
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/>

Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):
<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

Página Oficial del Banco de México: <http://www.banxico.org.mx/>

Página Oficial del Consejo Estatal de Población (COESPO-Puebla):
<http://coespo.puebla.gob.mx/>

Página Oficial del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL): <http://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Página Oficial de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos: <http://ceai.pue.gob.mx/>

Página Oficial del Comité Estatal de Información Estadística y Geografía del Estado de Puebla (COTEIGEP): <http://www.coteigep.puebla.gob.mx/>

Página Oficial del Fondo de Desarrollo Institucional del Banco Mundial:
<http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/10/24/banco-mundial-y-gobierno-del-estado-de-puebla-fomentan-la-rendicion-de-cuentas-y-la-eficiencia-en-la-prestacion-de-servicios-publicos>

Página Oficial de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO): <http://www.programassociales.org.mx>

Página Oficial del Instituto Nacional de Migración: <http://www.gob.mx/inm>

Página Oficial de la Secretaría de Educación Pública: <http://www.gob.mx/sep>

Página Oficial del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia Puebla (DIF):
<http://difestatal.puebla.gob.mx/>

Página Oficial del Sistema de Información Territorial (ITER) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):
http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx

MARCO JURÍDICO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla.

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para el Estado de Puebla.

Ley de Nacionalidad.

Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ley General de Acceso a la Información Pública Federal.

Ley General de Desarrollo Social.

Ley General de Educación.

Ley General de Planeación.

Ley General de Población.

Ley General de Salud.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica Municipal.

Plan Estatal de Desarrollo Puebla 2011-2017.

Plan de Desarrollo Municipal 2014-2018.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.