

Revista Semestral de Estudios Regionales



El Colegio del Estado de Hidalgo

ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE HIDALGO

El desarrollo regional de Hidalgo,
problemas y contrastes actuales

BERTALICIA CÁCERES GARCÍA

PABLO SERRANO ÁLVAREZ

El ordenamiento territorial en México y
el estado de Hidalgo. Antecedentes históricos

VÍCTOR RAYÓN GARCÍA

Los hogares hidalguenses y la perspectiva de género

IGNACIO CÉSAR CRUZ

Servicios financieros y migración en Hidalgo

CÉSAR PÉREZ MARCIAL

Revista Semestral de Estudios Regionales

EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

3

enero-junio 2015

REVISTA SEMESTRAL DE ESTUDIOS REGIONALES
EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

Dr. Pablo Serrano Álvarez
DIRECTOR ACADÉMICO
EDITOR RESPONSABLE

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Luis F. Barrón, CIDE

Dr. Antonio Escobar Ohmstede, CIESAS

Dr. Javier Garcíadiego, PRESIDENTE DE
EL COLEGIO DE MÉXICO

Dra. Marta Eugenia García Ugarte, IIS-UNAM

Dra. Teresa Jarquín Ortega, EL COLEGIO
MEXIQUENSE

Dr. Luis Jáuregui, INSTITUTO DE
INVESTIGACIONES DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA

Dr. Carlos Marichal Salinas, EL COLEGIO
DE MÉXICO

Dr. Carlos Martínez Assad, IIS-UNAM

Dra. María Isabel Monroy, EL COLEGIO DE
SAN LUIS POTOSÍ

Dra. María Eugenia Romero Ibarra,
FACULTAD DE ECONOMÍA, UNAM

Dr. Adolfo Sánchez Almanza, IIE-UNAM

Dr. Martín Sánchez Rodríguez, EL COLEGIO DE
MICHOCÁN

Revista Semestral de Estudios Regionales.
Año 2, número 3, enero-junio de 2015,
es una publicación semestral editada por
El Colegio del Estado de Hidalgo,
Calle Hidalgo núm. 618, Col. Centro,
C. P. 42000, Pachuca de Soto, Hidalgo.
Tel. 771-138-3079,
www.elcolegiodehidalgo.edu.mx

Editor responsable: Pablo Serrano Álvarez,
pserrano@elcolegiodehidalgo.edu.mx

Reservas de Derechos al Uso Exclusivo:
04-2014-032512594500-102, ISSN en trámite
ante el Instituto Nacional de Derecho de Autor.
Licitud de Título y contenido: en trámite ante la
Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas
Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.
Permiso SEPOMEX en trámite.

Impresa por Letra Impresa GH, S. A. de C. V.,
Rafael Martínez Rip Rip núm. 114-0,
Col. Independencia, Del. Benito Juárez,
C. P. 03630, México, D. F.

Este número se terminó de imprimir
el 30 de junio de 2015,
con un tiraje de 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura
del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción
total o parcial de los contenidos e imágenes de la
publicación sin previa autorización de
El Colegio del Estado de Hidalgo,
Organismo Descentralizado de la
Administración Pública del Estado de Hidalgo.

PRESENTACIÓN

ÍNDICE

Presentación	2
PABLO SERRANO ÁLVAREZ	
El desarrollo regional de Hidalgo, problemas y contrastes actuales	4
BERTALICIA CÁCERES GARCÍA PABLO SERRANO ÁLVAREZ	
El ordenamiento territorial en México y el estado de Hidalgo. Antecedentes históricos	26
VÍCTOR RAYÓN GARCÍA	
Los hogares hidalguenses y la perspectiva de género	39
IGNACIO CÉSAR CRUZ	
Servicios financieros y migración en Hidalgo	54
CÉSAR PÉREZ MARCIAL	

Los artículos de la presente publicación fueron arbitrados por pares académicos. Se incorporó lenguaje de género.

Coordinación editorial: Lourdes Martínez Ocampo. Corrección de textos: Dania Fabiola Beltrán Parra. Diseño: Gabriela Barrientos Simán. Producción: Antonio Guzmán Vázquez

En esta entrega de la *Revista Semestral de Estudios Regionales*, El Colegio del Estado de Hidalgo compila el producto de varias investigaciones relacionadas con aspectos económicos de la entidad hidalguense en los últimos años. La economía regional se ha visto marcada por la acción de las políticas públicas gubernamentales estatales y federales, pero también por medidas que han afectado diversos ramos vinculados con las políticas sociales.

El primer artículo aborda las características del desarrollo regional del estado de Hidalgo a partir de los grandes rasgos que lo han definido en las últimas décadas y que tienen que ver, indudablemente, con el tejido de problemas económicos, sociales y culturales que enfrenta.

Un segundo artículo destaca el ordenamiento territorial que Hidalgo ha tenido desde su creación como estado de la República, el cual fue dando coherencia a los rasgos definatorios de su territorio, su economía y su sociedad; da cuenta, igualmente, de su gran diversidad de regiones y espacios.

Una tercera colaboración aborda las características del comportamiento de los hogares en el estado de Hidalgo desde la perspectiva de género, que incide considerablemente en lo económico, social y cultural.

La cuarta colaboración destaca la participación de los servicios financieros dentro del problema social de la migración en la entidad hidalguense, cuestión básica en la

economía familiar, local y regional. La migración hacia Estados Unidos ha sido una constante que ha marcado a la economía de la entidad desde hace décadas, por lo que es de gran importancia conocer el manejo de los servicios financieros.

La propuesta temática del número 3 de la *Revista Semestral de Estudios Regionales* de El Colegio del Estado de Hidalgo se ha concentrado en aspectos económicos puntuales de Hidalgo, que involucran cuestiones sociales, territoriales, familiares y migratorias.

Dr. Pablo Serrano Álvarez
EDITOR RESPONSABLE



Revista Semestral de Estudios Regionales

EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

EL DESARROLLO REGIONAL DE HIDALGO, PROBLEMAS Y CONTRASTES ACTUALES

BERTALICIA CÁCERES GARCÍA

PABLO SERRANO ÁLVAREZ

EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

INTRODUCCIÓN

Los estudios urbanos y regionales han ofrecido, desde hace décadas, la posibilidad de evaluar, analizar, explicar e interpretar los problemas subyacentes al desarrollo, sobre todo desde las ciencias sociales y las humanidades. Los contrastes actuales del desarrollo urbano y regional se encuentran íntimamente relacionados con la desigualdad y el desequilibrio de las sociedades. El deterioro del medio ambiente, la desorganización territorial, la falta de infraestructura, la expansión demográfica caótica, la escasez de agua, la pobreza, la migración, la crisis de la agricultura, la carencia de recursos de inversión y la crisis de los derechos humanos, entre otros, representan retos para la investigación y la elaboración de políticas públicas, tanto en el ámbito global, como en el nacional, estatal, municipal y local.

El desarrollo regional es desigual por naturaleza y su auge depende en mucho del logro de satisfactores integrales que demuestren el crecimiento y el bienestar. Es por esto que la investigación académica, hilvanada a la conformación y acción de las políticas públicas, es importante para entender los fenómenos que se vinculan al desarrollo regional y su desigual expresión.

En el caso del estado de Hidalgo, su historia contemporánea se ha caracterizado por la necesidad de lograr el desarrollo urbano y regional. Esta preocupación, proveniente de las políticas públicas, ha reflejado una desigualdad permanente que se expresa en desequilibrios sociales muy marcados. La falta de un plan integral de desarrollo regional ha ocasionado graves problemas económicos, políticos, sociales, territoriales y culturales que durante décadas han contradicho a las políticas públicas

federales y estatales que se han aplicado en Hidalgo. La integración regional del estado es difícil por la disparidad de su territorio y la diversidad de su sociedad.

El potencial de la entidad ha sido reconocido a lo largo de toda su historia (el estado se fundó en 1869), por las bondades de su territorio, su riqueza natural, su ubicación estratégica y las características de su sociedad. Este potencial, sin embargo, ha sido desaprovechado por las políticas públicas que no logran su cometido en torno al territorio, economía y bienestar social.

Los estudios urbano-regionales tienen mucho que decir acerca del desarrollo regional que ha caracterizado al estado de Hidalgo en las últimas décadas del siglo XX y las que han transcurrido del actual siglo XXI. Son el fundamento de la creación y aplicación de las políticas públicas que se han emprendido paulatinamente para impulsar de manera integral al estado y su región, para enderezar los fenómenos de la desigualdad y crear el tan indispensable bienestar social, sobre todo en las comunidades y localidades menos desarrolladas.

De igual manera, en lo que respecta al desarrollo vinculado a los problemas causados por la modernidad, como en los casos de metropolización que se ha expresado en torno a ciudades como Pachuca de Soto, Tizayuca, Tula y Tulancingo, que por su expansión demográfica presentan desigualdades cada vez más marcadas.

En la actualidad, el desarrollo urbano va de la mano del desarrollo regional, ya que se encuentran indiscutiblemente integrados en lo económico, territorial, ambiental y social. En Hidalgo hay zonas marginadas del desarrollo, mientras que existen centros urbanos en un auge desbordado con efectos negativos severos. Estos contrastes están íntimamente ligados con la conformación y aplicación de las políticas públicas en el ámbito municipal, estatal y federal. Por ello, es necesario rencausar, a través de la investigación académica, el diseño y aplicación de políticas públicas para que incidan verdaderamente en el desarrollo urbano-regional, logren corregir las desigualdades y se alcance el anhelado bienestar social. Temas como el agua y el medio ambiente; la pobreza y la migración; el desarrollo regional y urbano; la gestión y la política pública; el gobierno y el desarrollo regional; el ordenamiento territorial para las esferas rurales y urbanas, y los procesos de metropolización, son los grandes temas de investigación acerca del desarrollo regional hidalguense.

ANTECEDENTES

En julio de 1867, cuando se restableció el orden constitucional, se reunificó el Estado de México. Varios grupos sociales impulsaron entonces un proyecto político que tenía como propósito que se formara el estado de Hidalgo con los 11 distritos del norte del Estado de México que se organizaron en el segundo distrito militar durante la Intervención Francesa. A partir de esa gestión, se creó Hidalgo el

16 de enero de 1869 por decreto del presidente Benito Juárez. Fue integrado por los distritos de Actopan, Apán, Huascalzotla, Huejutla, Huichapan, Ixmiquilpan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Zacualtipán y Zimapán.¹ La nueva entidad contaba con una extensión territorial de 20,813 km² y contaba con una población de 404,207 habitantes.

REGIONES NATURALES DE HIDALGO

De acuerdo con la página oficial del estado,² Hidalgo está situado entre los estados de México, Tlaxcala, Puebla, Veracruz, San Luis Potosí y Querétaro. Desde su creación hasta la actualidad, ha tenido la misma extensión territorial. Políticamente está dividido en 84 municipios, en 7 distritos federales electorales y 18 distritos locales. La Sierra Madre Oriental cruza longitudinalmente todo el estado, formando 10 regiones naturales:

1. La *Huasteca* es la región más baja de Hidalgo. Su clima es caluroso y húmedo y cuenta con una vegetación verde y de mucha variedad. Se encuentran los siguientes árboles de fina madera: el cedro, la caoba y el ébano. También cuenta con arbustos, yerbas y pastos. Posee abundantes frutos tropicales como la naranja, el plátano, el tamarindo, el mamey, el café y la caña de azúcar. Las aves que habitan en esta zona son los tordos, las alondras, las cotorras, las palomas y los colibríes. Los mamíferos que se encuentran con frecuencia en la Huasteca son los conejos, los tejones y los tlacuaches. Asimismo pueden encontrarse: el jabalí, el gato montés, el coyote y el venado cuachichoco. También hay reptiles pequeños y serpientes venenosas. La Huasteca cuenta con los siguientes ríos que desembocan en el Pánuco: Calabozos, Amajac, Candelaria y Hules.

2. En la *Sierra Alta* se encuentra la laguna de Azteca. Cuenta con pinos, encino, enebro y roble. Es una región rica en minerales. Tiene montañas muy altas como la Aguja de Calnali o el cerro del Águila. Los ríos que se encuentran en esta región son el Amajac, el Atlapexco, el Tepehuacan y el Malila; en ellos habitan truchas, bagres y acamayac.

3. La *Sierra Baja* no tiene montañas muy altas. Cuenta con cinco barrancas formadas por los ríos Almolón, Metzquititlán, Metztitlan, Tolantongo y Amajac. El clima semiseco influye para que haya poca vegetación. Se pueden encontrar

encinos y matorrales. En los valles que se encuentran entre las barrancas se siembra maíz, papa, chile, tomate y garbanzo.

4. La *Sierra Gorda* abarca los estados de Hidalgo, Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí. Su clima en Hidalgo es seco, los días son calientes y las noches frías. En la parte sur de la Sierra Gorda el suelo es árido. El maíz es la base de la agricultura en la región, pero las cosechas son muy malas debido a la falta de terreno plano y fértil. La erosión ha ido en aumento. La Sierra Gorda es rica en minerales como el plomo, zinc, manganeso, plata, mármol y piedras semipreciosas. La minería es una actividad económica muy importante para esta región; también lo es para otras como la Sierra Alta, la de Tenango y la Comarca Minera en la Sierra de Pachuca.

5. La *Sierra de Tenango* recibe su nombre del municipio de Tenango de Doria. La región es montañosa, con clima templado y lluvias durante el verano. Cuenta con dos presas, El Tejocotal y Omitémetl, cuyas aguas se usan para producir energía eléctrica. La región es rica en minerales como el hierro y el caolín. La Sierra de Tenango produce manzana, ciruela, caña de azúcar, cebada y maíz.

6. El *Valle de Tulancingo* colinda con la Sierra de Tenango y cuenta con un clima húmedo y templado. Está rodeado de montañas y sus terrenos son irrigados por varios arroyos. Sus tierras son fértiles. La producción agrícola ha mejorado y aumentado por el incremento de los sistemas de riego, como canales, pozos o riego por goteo. También se cría ganado lechero y aves de corral.

7. La *Comarca Minera*, como su nombre lo indica, es una zona rica en metales, como el plomo, el oro y la plata. Su clima es templado y con vientos fríos. Su principal ciudad es Pachuca de Soto, la capital del estado. Cuenta con cuatro presas: San Antonio, el Cedral, Jaramillo y la Estanzuela.

8. El *Altiplano* conocido como la altiplanicie pulquera o llanos de Apan es una región alta y plana con clima templado seco. La escasa precipitación pluvial determina su poca vegetación o cultivos. El maguey es el cultivo principal. En el pasado se distinguió por su producción de pulque. Es una región en donde proliferan las ovejas y cabras. Cuenta con dos centros urbanos importantes, Apan y Ciudad Sahagún, que tienen gran capacidad de desarrollo y progreso.

9. La *Cuenca de México* es una región que empieza en Tizayuca, ciudad limítrofe con el Estado de México, y termina en la ciudad de Pachuca de Soto. Cuenta con un clima templado seco y es una región donde llueve muy poco. No es propicia para la agricultura, aunque sí se llega a cultivar trigo, cebada, frijol y haba. Tiene una línea de producción de cuero, carrizo y papel.

10. El *Valle del Mezquital* está formado por los valles de Actopan, Ixmiquilpan y Tasquillo junto con algunos llanos. Es una región con mucho progreso y desarrollo, con una alta producción agrícola e industrial. Cuenta con varios centros urbanos,

¹ Ruiz de la Barrera, Rocío, *Hidalgo. Historia breve*, 3ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 116.

² Disponible en: <http://www.hidalgo.gob.mx/?cat=34> [Fecha de consulta: agosto de 2015]

lo cual ha provocado problemas en el medio ambiente como contaminación y destrucción de la fauna y flora original, entre otros.

REGIONES POR DISTRITOS ELECTORALES LOCALES

El estado cuenta con 18 distritos electorales locales: I. Pachuca Poniente; II. Pachuca Oriente; III. Tulancingo de Bravo; IV. Tula de Allende; V. Tepeji del Río de Ocampo; VI. Huichapan; VII. Zimapán; VIII. Zacualtipán de Ángeles; IX. San Agustín Metzquitlán; X. Tenango de Doria; XI. Apan; XII. Tizayuca; XIII. Huejutla de Reyes; XIV. Actopan; XV. Molango de Escamilla; XVI. Ixmiquilpan; XVII. Jacala de Ledezma; y XVIII. Atonilco el Grande.

REGIONES POR DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES

El estado cuenta con siete distritos electorales federales.

LA DEMOGRAFÍA HIDALGUENSE

Hidalgo, según el Censo de Población y Vivienda 2010, cuenta con una población de 2,665,018 habitantes. De ellos, 48.2 por ciento son hombres (1,285,222) y 51.8 por ciento son mujeres (1,379,796).

La población entre 0 y 14 años representó 32.4 por ciento de la población total y tuvo una tasa de crecimiento negativa de 0.9 en el periodo 2000-2005. Este grupo de población ha disminuido su crecimiento si se considera que en el periodo 1990-1995 se tenía una tasa negativa de 0.3. Su índice de mortalidad fue mayor que el nacional, que tuvo una tasa de crecimiento negativo de 0.5 en el mismo periodo.³

Por otro lado, de 2000 a 2005, la población entre 15 y 64 años de edad representaba 61.6 por ciento de la población total y tenía una tasa de crecimiento de 1.5. Esa tasa es menor a la que había en 1990-1995 cuando se tenía 3.2. Según Acosta López y Tapia Tinajero, a pesar de ese descenso, el ritmo de crecimiento de adultos mayores es el doble que el de los adultos. De esa manera, el grupo de 65 o más años representa 6.0 por ciento de la población y registra el mayor índice de crecimiento con 2.9 por ciento. Lo anterior demuestra la importancia de considerar el incremento de la demanda de servicios de atención al adulto mayor, principalmente los relacionados con la salud.

La tasa de crecimiento poblacional media anual de 2000 al 2005 en Hidalgo fue de 0.8. Ese ritmo fue menor al índice nacional de 1.0. La población total del estado

³ Acosta López, Ma. de Lourdes y Agustín Tapia Tinajero, *Nosotros los hidalguenses. Perspectivas demográficas del estado*, Hidalgo, El Colegio del Estado de Hidalgo/Instituto Politécnico Nacional, 2006, p. 21.

fue de 505,696 habitantes, de los cuales 116,310 eran indígenas. De acuerdo con el trabajo de Luis Ángeles Ángeles,⁴ en Hidalgo hay por lo menos 39 grupos etnolingüísticos: 60 por ciento nahuas, 35 por ciento otomíes y 0.7 por ciento tepehuas. Según el Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo (SIIEH),⁵ la entidad cuenta con 369,549 individuos de habla indígena. Aun cuando hay una diferencia en el número, existen una serie de retos para el sistema educativo estatal, porque algunos de esos individuos sólo hablan la lengua indígena y no el español. Por ejemplo, 37.4 por ciento de la población masculina y 62.6 por ciento de las mujeres de 3 años y más habla lengua indígena, pero no habla español. Dentro de ese grupo de población —3 años y más—, 51.1 por ciento de los hombres y 48.9 por ciento de las mujeres habla ambas lenguas. Esto quiere decir que hay más mujeres que hablan lengua indígena y que son ellas las que menos saben español.

El porcentaje de la población de Hidalgo que vive en zonas urbanas es de 52.3 por ciento, mientras que 47.7 por ciento vive en zonas rurales. Los municipios que tienen mayor número de habitantes son los siguientes: Pachuca de Soto (267,862); Mineral de la Reforma (127,404); Huejutla de Reyes (122,905); Tepeji del Río de Ocampo (80,612); Tizayuca (97,461); Tulancingo de Bravo (151,584); y Tula de Allende (103,919). Estos datos muestran que el municipio que tiene más población es Pachuca de Soto, pero todos ellos tienen un gran crecimiento y desarrollo, razón por la cual tienen más oportunidades de empleo, vivienda, educación y salud. Por su parte, los municipios rurales con menor población en la entidad son: Eloxochitlán (2,800); Juárez Hidalgo (3,193); Mineral de Chico (7,980); Nicolás Flores (6,614); Omitlán de Juárez (8,963); y Pacula (5,049). Los municipios con menos población en Hidalgo, los rurales, son los que tienen menos oportunidades de satisfacción social.

LOS PROBLEMAS SOCIALES

Pobreza

De acuerdo con los tres indicadores multidimensionales de la pobreza—“alimentario, capacidades y patrimonio”⁶— del Consejo Nacional de Evaluación de la Política

⁴ Ángeles Ángeles, Luis, “Estudiar la pobreza en el estado de Hidalgo”, en María de Lourdes Acosta López *et al.*, *Pobreza y migración*, vol. II, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio del Estado de Hidalgo, 2011, pp. 11-40.

⁵ Disponible en: http://siiih.hidalgo.gob.mx/poblacion_indigena.html [Fecha de consulta: agosto de 2015]

⁶ Ángeles Ángeles, Luis, “Estudiar la pobreza en el estado de Hidalgo”, en María de Lourdes Acosta López *et al.*, *Pobreza y migración*, vol. II, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio del Estado de Hidalgo, 2011, p. 25.

de Desarrollo Social (Coneval) de 2005, Hidalgo tiene porcentajes altos en los tres indicadores. El de pobreza alimentaria era de 25.7 en 2012, es decir, 1 de 4 hidalguenses no cuenta con los recursos suficientes para adquirir la canasta básica de alimentos. El porcentaje de pobreza de capacidades es de 33.0, por lo que 1 de cada 3 hidalguenses no cuenta con un nivel de educación que le permita una inserción adecuada en el mercado laboral o la generación de recursos económicos adecuados para una vida digna. El porcentaje de pobreza de patrimonio es de 54.2, es decir, que no tienen el ingreso suficiente para adquirir el mínimo indispensable de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar. Esos porcentajes muestran que un gran sector de la población hidalguense vive en la pobreza.

El índice de rezago social, creado por el Coneval “es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales”.⁷ En Hidalgo ese índice es extremadamente alto, de 0.59281. Tanto así que ocupa el lugar número siete en el contexto nacional.⁸

Según el Índice de Marginación que es medido por el Consejo Nacional de Población y Vivienda (Conapo), en 2005 Hidalgo estaba en el quinto lugar dentro de los estados con mayor marginación.⁹ En ese mismo año, 15.9 por ciento de las localidades de Hidalgo tenían un grado de marginación muy alto, 52.5 por ciento tenía un grado alto, 27 por ciento tenía un grado medio o bajo y sólo 4.6 por ciento tenían un grado muy bajo.¹⁰ Para 2010, según este mismo indicador, el estado se encontraba en el sexto lugar del contexto nacional. Esto significa que subió una posición con respecto al lugar que ocupaba en 2005. El índice de marginación aun es alto, puesto que alcanzó 0.661 en 2010.

Cuadro 1. Grado de marginación de las localidades

Número de localidades	Grado de marginación
442	Muy alto
2,610	Alto

⁷ Disponible en: <http://www.CONEVAL.gob.mx/Medicion/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx> [Fecha de consulta: agosto de 2015]

⁸ Herrera Olozagaste, Amando, “Marginación, pobreza y migración en la cuenca del río Moctezuma: retos para su desarrollo”, en Miguel Acosta Mireles *et al.*, *Agua y medio ambiente*, vol. I, México, Miguel Ángel Porrúa/El Colegio del Estado de Hidalgo, 2011, p. 209.

⁹ L. Ángeles Ángeles, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰ Ídem.

Número de localidades	Grado de marginación
496	Medio
267	Muy bajo
173	Bajo
3,988	

Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Marginación por Localidad 2010 del Conapo.

Como se observa en el Cuadro 1, de las 3,988 localidades que tiene el estado, sólo 496 tienen un grado de marginación medio. Es indicativo que 267 sean de bajo y 173 de muy bajo grado de marginación, lo que muestra una gran desigualdad económica y social. A nivel regional, las localidades que tienen menos de 2,500 habitantes son las que tienen niveles muy altos y altos de rezago social y marginación y muy bajo desarrollo humano. Estas localidades coinciden con poblaciones indígenas, donde los indicadores de acceso a la educación, el alfabetismo, acceso a centros de salud y número de derechohabientes, población económicamente activa e ingresos están por debajo de la media estatal.¹¹

Las tres regiones donde habitan indígenas en el estado de Hidalgo son la Huasteca, la Sierra Norte de Puebla y la Región Otomí de Hidalgo y Querétaro. En la Huasteca están 17 municipios y 88 por ciento de los habitantes indígenas son nahuas, 11 por ciento otomíes y 1 por ciento tepehuas. En la Región Otomí de Hidalgo y Querétaro se encuentran 12 municipios y 97 por ciento de la población es otomí, 2 por ciento es nahua y 1 por ciento de otras etnias. Sólo hay un municipio en la Sierra Norte de Puebla, con población nahua y totonaca.¹² Los municipios que tienen población indígena son: San Bartolo Tutotepec, Yahualica, Tepehuacán de Guerrero, Huehuetla y Xochiatipan.

El Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo (IAPH) divide los niveles de pobreza del estado en tres categorías: pobreza extrema, pobreza media y pobreza baja. Los municipios más pobres en 2005, según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), son Xochiatipan, San Bartolo Tutotepec, Yahualica, Tepehuacán de Guerrero, Huehuetla y Huazalingo; cinco de éstos cuentan con población indígena. Por su parte, los municipios con mayor pobreza alimentaria de Hidalgo, según el Coneval, son Yahualica, Atlapexco, Xochiatipan, Huautla, Huazalingo y Tepehuacán de Guerrero; tres de ellos cuentan con población indígena. A la vez, los municipios con más pobreza de capacidades en 2005 son Yahualica, Xochiatipan, Atlapexco, Huazalingo, Huautla y Tlanchinol, municipios

¹¹ *Ibidem*, p. 28.

¹² *Ibidem*.

que también concentraron la mayor pobreza de patrimonio en ese año.¹³ De acuerdo con la interpretación del Coneval, Hidalgo se encuentra entre los estados más pobres del país junto con Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala. Los datos que llevan a esa conclusión son contundentes como lo muestra el Cuadro 2.

Cuadro 2. Medición de pobreza en el estado de Hidalgo

Tipo de Pobreza	Número de habitantes
Pobreza multidimensional	56.4%
Pobreza moderada	41%
Pobreza extrema	15.6%

Fuente: elaboración propia con datos de L. Ángeles Ángeles, *op. cit.*, 2011, pp. 24-25.

Salud

Según el Censo de Población y Vivienda 2010,¹⁴ en Hidalgo la población derechohabiente de servicios de salud era de 1,739,207. Este número se ha incrementado pues en 2000 era de 651,325 y para 2005 fue de 849,191. En 2010, la población no derechohabiente era de 900,595. También se ha reducido este número dado que en 2000 la población no derechohabiente era de 1,555,733 y en 2005 fue de 1,456, 919. Según la sección “México en cifras” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el número de derechohabientes por institución de salud en Hidalgo es el siguiente: 523,788 en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 175,387 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); y 988,166 afiliados al Seguro Popular.¹⁵ Como se puede observar, el Seguro Popular es la institución de salud con más inscritos en Hidalgo. Aunque se ha reducido el número de personas no derechohabientes, todavía queda mucho por hacer. Las cifras de empleo formal deben subir para el logro de esta meta.

Asimismo, en Hidalgo, 34.2 por ciento de la población derechohabiente vive en zonas rurales y 65.8 por ciento vive en zonas urbanas. En comparación, 56.1 por ciento de la población no derechohabiente vive en zonas rurales y 43.9 por ciento vive en zonas urbanas.¹⁶ Es decir, las zonas rurales son las que tienen menos

¹³ *Ibidem*, pp. 25-27.

¹⁴ Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/> [Fecha de consulta: agosto de 2015]

¹⁵ El Seguro Popular inició formalmente el 1 de enero de 2004 y forma parte del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). Atiende a la población que se inscribe de forma voluntaria y que no es derechohabiente de ninguna institución de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE.

¹⁶ Ma. de Lourdes Acosta López y A. Tapia Tinajero, *op. cit.*, p. 89.

población derechohabiente, mientras que las zonas urbanas cuentan con más derechohabientes.

En 2010, el estado contaba con 951 unidades médicas y en un año se cerraron dos, ya que en 2009 había 953. En 2008 había 922 unidades médicas de consulta externa y 30 unidades médicas de hospitalización. En Hidalgo el número de unidades médicas según la institución a la que pertenecen es el siguiente: IMSS, 21; IMSS-Oportunidades, 224;¹⁷ ISSSTE, 36; y la Secretaría de Salud de la entidad, 668. Como puede observarse, la Secretaría de Salud del estado es la institución con más unidades médicas, mientras que el IMSS es la que menos tiene.

En 2010, el personal médico era de 4,397 en las instituciones de salud. La Secretaría de Salud del estado era la que tenía más personal médico, situación poco sorprendente ya que como vimos es la que más unidades médicas tiene. El número de la población usuaria de las instituciones públicas de seguridad y asistencia social es de 2,556,232, según datos del SIEH.

Cuadro 3. Cantidad de personal médico según institución

Instituciones	Número de personal médico
IMSS	886
ISSSTE	353
Pemex, Sedena, Semar	82
IMSS-Oportunidades	390
Secretaría de Salud del estado	2,539
Total	4,397

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Población usuaria y su porcentaje según institución

Institución	Población usuaria	porcentaje
ISSSTE	216,883	9%
IMSS	457,433	19%
Secretaría de Salud del estado	1,010,023	42%
IMSS-Oportunidades	633,278	27%

Fuente: elaboración propia.

¹⁷ Programa social en favor de los grupos más vulnerables.

Como se puede observar en el Cuadro 4, la Secretaría de Salud de Hidalgo es la institución que atiende al mayor número de la población y el ISSSTE es el que menos atiende. Se necesita más personal médico y unidades para atender a los usuarios de estas instituciones. En este rubro, las zonas urbanas son las que cuentan con más unidades médicas y personal, mientras que su distribución es menor en las zonas rurales. Esto hace que la población rural tenga poco acceso a la atención médica y se vea en la necesidad de acudir a los centros urbanos, mientras que la población de estos últimos tiene mayor acceso a las unidades de salud y como consecuencia a la atención médica. Es obvio que en zonas apartadas no existe una infraestructura médica que permita revertir esta cuestión.

Educación

En Hidalgo se ha incrementado el alfabetismo en la población de 15 años y más en los últimos años. De esa manera se ha ido reduciendo la brecha que existe entre la entidad y el contexto nacional. Como se puede observar en el Cuadro 5, de 1990 a 2005 se pudo reducir el analfabetismo en el estado.

Cuadro 5. Porcentaje de la población de 15 años y más alfabetizada por año

Año	Porcentaje de la población de 15 años y más alfabetizada
1990	79.3%
1995	83.1%
2000	85.1%
2005	87.2%

Fuente: elaboración propia con datos de Ma. Acosta López y A. Tapia Tinajero, *op. cit.*, p. 70.

En 2010, el porcentaje de analfabetas era de 10.23, según datos del INEGI. En la entidad, 11 de cada 100 personas mayores de 15 años son analfabetas. Este porcentaje sigue siendo mayor que la media nacional, que es de 6.9 por ciento. Cabe mencionar que hay más mujeres analfabetas (63 por ciento) que hombres (37 por ciento) y la tasa de analfabetismo en el grupo de las mujeres es más alta que en los hombres: 8.16 por ciento en los hombres y 12.8 por ciento en las mujeres, lo que indica que las mujeres son más susceptibles de tener acceso a la educación sobre todo en zonas marginadas.

Es necesario señalar que existe una brecha en el alfabetismo entre la población mayor de 40 años y la de 15 a 39 años. Esto se debe a que la población mayor de 40 años no contó con la facilidad de acceso a la educación básica que ha empezado a tener la población joven.

Cuadro 6. Porcentaje de alfabetismo según grupo de edad de 15 años y más

Grupo de edad	Porcentaje de alfabetismo
65 años y más	54.6%
15 a 17 años	98.5%

Fuente: elaboración propia.

El grupo de 15 a 17 años es el que tiene más personas que saben leer y escribir, mientras que el grupo de 65 años y más es el que tiene menos. Esa disparidad pone de manifiesto los esfuerzos educativos que se han hecho en los últimos años.

Cuadro 7. Población de 15 años y más alfabetizada según zona urbana o rural

Zona	Población de 15 años y más alfabetizada
Urbana	94.5%
Rural	81.0%

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar en el Cuadro 7, el porcentaje de alfabetismo es más alto en las zonas urbanas que en las zonas rurales, dado que hay mayor acceso a los centros educativos o más centros educativos disponibles.

Cuadro 8. Población según nivel educativo

Nivel Educativo	Número de habitantes
Primaria	877,338
Profesional	200,247
Posgrado	13,224

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

En Hidalgo, el número de alumnos que estudian y que obtienen el grado de educación básica es mucho mayor que el de los que estudian y se titulan de educación superior. Asimismo, el número de estudiantes que tiene por lo menos un grado

aprobado de primaria es de 877,338. Al llegar al nivel profesional se reduce el número de personas que tienen estudios de licenciatura y profesional y es aún menor con respecto a los que tienen estudios de posgrado, como puede observarse en el Cuadro 8.

Cuadro 9. Porcentaje de la población de 25 años y más según grado escolar

Grado escolar	Porcentaje de la población de 25 años y más
Sin escolaridad	16.1%
Primaria incompleta	19.8%
Secundaria incompleta	2.4%
Primaria completa	21.1%
Secundaria completa	18.9%
Bachillerato completo	10.9%
Profesional o posgrado	10.8%

Fuente: elaboración propia con datos de Ma. Acosta López y A. Tapia Tinajero, *op. cit.*, p. 81.

El porcentaje de personas mayores de 25 años sin escolaridad es alto. No existe mucha diferencia de la proporción de personas con primaria incompleta que aquellas que la terminaron. Donde sí hay una diferencia notable es entre el porcentaje de secundaria incompleta y completa. Se puede observar que la porción que estudia y termina se reduce en cuanto va aumentando el grado escolar. El porcentaje de los que estudian el bachillerato, estudios profesionales o de posgrado son bajos. Se puede concluir que hay una gran brecha entre los que tienen grado de primaria y secundaria con los que tienen grado profesional o de posgrado.

En 2005, la asistencia escolar de niños y niñas de 6 a 14 años en Hidalgo era de 95.7 por ciento. Esta cifra también se va reduciendo conforme incrementa la edad. En la primaria y secundaria no varía mucho entre las zonas urbanas y rurales, pero sí existe una brecha entre estas zonas cuando se trata de preparatorias y escuelas profesionales y de posgrado. Dicha disparidad responde a que en las zonas apartadas y marginadas del norte del estado disminuye la oferta de centros educativos profesionales y de posgrado.

En cuanto a la educación superior tecnológica, en Hidalgo se ha impulsado este tipo de enseñanza desde 1938, cuando se creó el Instituto Politécnico de Hidalgo, aunque sólo otorgaba el grado de bachillerato tecnológico. Fue hasta 1971, cuando se abrió el Instituto Tecnológico de Pachuca, que se ofrecieron estudios

tecnológicos a nivel licenciatura. Desde entonces los jóvenes han ido creando más centros de estudio de este tipo.

En Hidalgo hay cinco universidades tecnológicas: Universidad Tecnológica de la Huasteca Hidalguense, Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense, Universidad Tecnológica de Tulancingo, Universidad Tecnológica de Tula-Tepeji y Universidad Tecnológica del Valle de Mezquital. Actualmente hay seis institutos tecnológicos superiores: Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos número 8, conocido como Instituto Tecnológico de Hidalgo; Instituto Tecnológico de Pachuca; Instituto Tecnológico de Huejutla; Instituto Tecnológico Superior de Huichapan; Instituto Tecnológico Superior del Occidente del Estado de Hidalgo, e Instituto Tecnológico Superior del Oriente del Estado de Hidalgo. Asimismo, en la entidad hay cuatro universidades politécnicas: Universidad Politécnica de Tulancingo, Universidad Politécnica de Pachuca, Universidad Politécnica de Francisco I. Madero y Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo.

Se cuenta, además, con El Colegio del Estado de Hidalgo, fundado por el decreto del 7 de marzo de 2005, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. La nueva escuela fue establecida con “la misión de ser una institución académica de posgrado e investigación de excelencia, que contribuya al desarrollo del conocimiento a través de la investigación y la formación de recursos humanos de alto nivel, con valores éticos y socialmente responsables, principalmente en el área de ciencias sociales y humanidades, en beneficio de la sociedad hidalguense”.¹⁸ El cometido de esta institución es esencial para el crecimiento y desarrollo de Hidalgo en virtud de que tiene como objetivo prioritario “coadyuvar a la solución de problemas sociales, económicos y tecnológicos de los municipios, de las regiones, del estado y del país a través de la educación de posgrado de excelencia y la formación de docentes e investigadores en ciencias sociales, humanidades y áreas afines, a fin de que ambas se realimenten y los talentos jóvenes se acerquen al conocimiento de frontera y a nuevas competencias”.¹⁹

El gobierno del estado, en su Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, ha comenzado el proyecto de convertir a la ciudad de Pachuca en una ciudad del conocimiento. El plan es crear universidades y parques tecnológicos que apoyen en el desarrollo económico y tecnológico de Pachuca y abrir oportunidades para los jóvenes profesionistas. De acuerdo con ese plan, el 20 de agosto 2012, el gobierno comenzó la construcción de la Ciudad del Conocimiento y la Cultura.

¹⁸ Gobierno del Estado de Hidalgo, *Manual de organización de El Colegio del Estado de Hidalgo*, versión mimeográfica, 2006.

¹⁹ Ídem.

En este sentido, el Instituto Politécnico Nacional (IPN) ha ayudado a abrir programas educativos y de investigación. Sin embargo, por el momento el IPN sólo ofrece bachillerato, pero está en su propósito crear, gradualmente, estudios de licenciatura, posgrados e impulsar la investigación científica.²⁰

Por su parte, la doctora Rocío Ruiz de la Barrera, presidenta de El Colegio del Estado de Hidalgo, aseveró que la función del Colegio en el proyecto de la Ciudad del Conocimiento y la Cultura será llevar a cabo nuevas investigaciones en desarrollo regional, para contrarrestar “los graves problemas de desigualdad social y económica que actualmente afectan a la entidad, principalmente en su zona norte”.²¹ El Colegio profundizará en algunos temas que ya han trabajado sus investigadores, como son pobreza, equidad de género, demografía y migración. Para ampliar la efectividad de las investigaciones regionales, esta institución “ha sumado a sus actividades a científicos de los estados de Puebla y Querétaro que, al ser vecinos de Hidalgo, conocen sus problemáticas”.²² Se trata de una magna tarea que pretende vincular los esfuerzos de la entidad educativa en la definición de las políticas públicas para revertir los índices de desarrollo que colocan al estado de Hidalgo entre uno de los más pobres del país, como se ha visto en este trabajo.

La migración

En Hidalgo, según la Encuesta de la Dinámica Demográfica de 2006, la emigración a Estados Unidos tuvo un *boom* desde 1992 hasta 2000 y se estabilizó durante el último quinquenio.²³ En 1992, la cifra de emigrantes hidalguenses era de 26,264. Para 2000, esta cifra había crecido a 62,160 y para 2006 llegó a 63,573.

Cuadro 10. Proporción de migrantes según el número de habitantes de las localidades

Número de habitantes en las localidades	Proporción de migrantes
Menos de 2,500 habitantes	62.5%
De 2,500 a 19,999 habitantes	14.2%

²⁰ Angeles Angeles, Luis, “Ciudad del Conocimiento en Hidalgo”, en Amando Herrera Olozaga *et al.*, *Educación superior en Hidalgo: Crecimiento con calidad en formación técnica*, México, Instituto Politécnico Nacional, pp. 222-225.

²¹ “Entrevista con Rocío Ruiz de la Barrera”, Milenio, 20 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.milenio.com/cultura/Buscan-ciencia-reducir-pobreza-migracion_0_193180748.html [Fecha de consulta: agosto de 2015]

²² Ídem.

²³ Tapia Tinajero, Agustín, y José Aurelio Granados Alcántara, “La migración internacional en el Distrito Federal, Guanajuato e Hidalgo: Estudio Comparativo”, en Ma. de Lourdes Acosta López *et al.*, *Pobreza y migración*, vol. II, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 151.

Número de habitantes en las localidades	Proporción de migrantes
De 20,000 a 99,999 habitantes	17.7%
De 100,000 o más habitantes	5.6%

Fuente: elaboración propia con datos de A. Tapia Tinajero y J. A. Granados Alcántara, *op. cit.*, pp. 152-153.

En Hidalgo, la mayoría de emigrantes proviene de zonas rurales, de las localidades de menos de 100,000 habitantes, como se puede observar en el Cuadro 10. A pesar de los cambios que se han registrado en el comportamiento de la migración a nivel nacional, en que se observa un notable crecimiento de la migración de las mujeres e incluso de niños, la mayoría de los emigrantes son hombres. Ellos constituyen 82.4 por ciento de los emigrantes y las mujeres, 17.6 por ciento. Esta brecha se debe a que es más difícil que las mujeres dejen a sus familias.

La mayoría de los emigrantes a Estados Unidos lo hace sin contar con documentos migratorios. El estado tiene mayor porcentaje de indocumentados (76.6 por ciento) que en el Distrito Federal (58.8 por ciento) y Guanajuato (56.8 por ciento).

Ahora bien, entre las razones por las cuales se emigra se encuentra el mercado de trabajo, la familia y la educación. En Hidalgo, 77.1 por ciento emigra por motivos laborales: 73.9 por ciento sale para buscar trabajo y 3.2 por ciento porque lo encontró o se lo encontraron. Para reunirse con su familia se va 3.3 por ciento de la población. En cuanto al último rubro, los hidalguenses no emigran para estudiar, a diferencia del Distrito Federal (12.2 por ciento) y Guanajuato (2.9 por ciento).²⁴

Como se puede observar, un alto porcentaje de personas que migran a Estados Unidos lo hacen para encontrar trabajo, debido al alto desempleo y la falta de oportunidades de la región. Los 10 municipios hidalguenses con el más alto grado de intensidad migratoria son Tasquillo, Pacula, Huasca de Ocampo, Nicolás Flores, Jacala de Ledezma, La Misión, Pisaflores, Cardonal, Tecozautla y Zimapán.

FACTORES DE DESARROLLO HUMANO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Desarrollo humano

Hidalgo tiene un desarrollo humano medio. Está clasificado en la posición 27 de la media nacional. En 2005, su índice de desarrollo humano estatal era de 0.7810, menor que el nacional. Los municipios con mayor desarrollo, según el Índice de

²⁴ *Ibíd.*, pp. 53-157.

Condiciones Endógenas para el Desarrollo (ICED) por municipio 2003-2005, son Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tizayuca, Tepeji del Río, Tepeapulco, Tula de Allende, Tulancingo, Atitalaquía, Huichapan e Ixmiquilpan.²⁵ Según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2005, los 10 municipios con más alto desarrollo humano son Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tepapulco, Tula de Allende, Tizayuca, Tlanalapa, Atitalaquía, Tulancingo de Bravo, Progreso de Obregón y Mineral del Monte. Como se puede observar, la mayoría de los municipios que tienen mayor desarrollo en el ICED también lo tienen en el IDH. Este indicador es alto y medio en municipios urbanos donde hay más acceso a la vivienda, salud, educación y servicios básicos como el agua entubada. También hay más oportunidades laborales.

Del mismo modo, los municipios con menor desarrollo humano en Hidalgo en 2005 eran San Bartolo Tutotepec, Yahualica, Tepehuacán de Guerrero, Huchuetla, Xochiatipan y Acaxochitlán. Mientras que según el ICED, de 2003 a 2005, los municipios con muy bajo índice son Huazalingo, Eloxochitlán, Xochiatipan, Tepehuacan de Gerrero, Xochicoatlán, Lolotla, Tlahuitempa, Pacula, Yahualica y Nicolás Flores.²⁶ Como se puede ver, algunos municipios están en la lista del IDH y del ICED. Los municipios rurales son los que tienen menor desarrollo humano y muy bajo desarrollo endógeno.

Economía y crecimiento

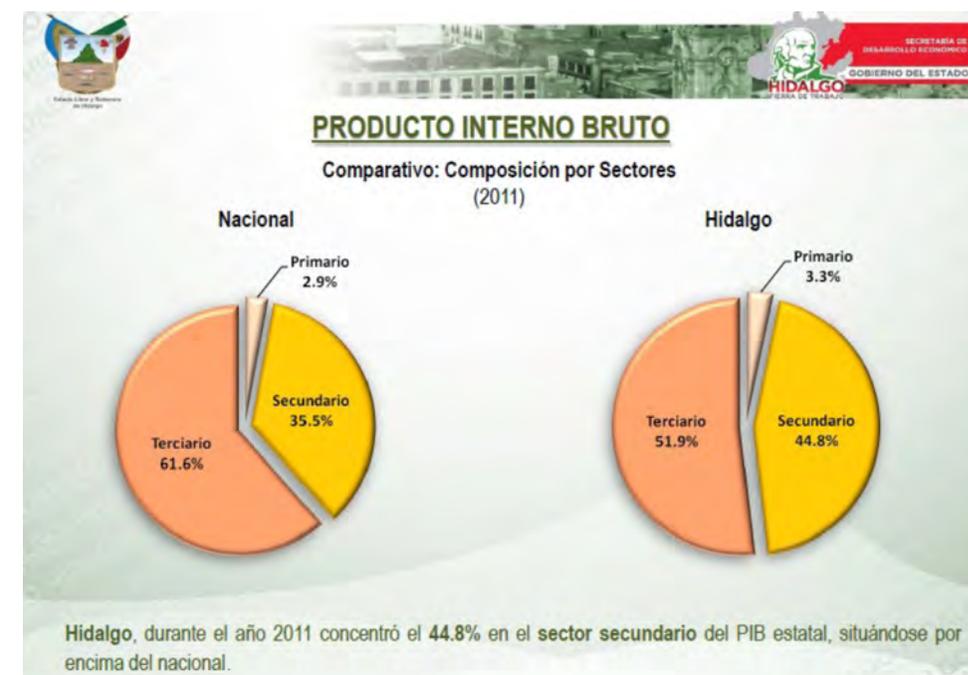
En el periodo 2007-2011, el estado de Hidalgo mostró una evolución económica tipificada como convergente, ya que ha mostrado dinamismo y registró una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en pesos corrientes de 8.6 por ciento superior a la tasa de crecimiento del país que fue de 6.2 por ciento. Este dinamismo se mantiene si se considera el PIB en pesos constantes de 2003, registrándose tasa de crecimiento promedio del periodo 2007-2011 de 3.3 por ciento en el estado de Hidalgo y 1.8 por ciento en el país.

Sin embargo, este dinamismo económico no es suficiente para reducir las diferencias en los ingresos de las personas, ya que el PIB per cápita de la entidad es aproximadamente igual a la mitad del ingreso promedio de país. Lo anterior se deriva de una tasa de crecimiento poblacional alta, 1.6 por ciento anual superior a la tasa de crecimiento poblacional nacional de 1.3 por ciento. Con relación al PIB

per cápita, Hidalgo es uno de los estados con el más bajo nivel de este indicador, de forma que en 2010 ocupaba la posición 27 con relación a los 31 estados del país, con un PIB per cápita de 56,601 pesos mexicanos equivalentes a 5,119 dólares estadounidenses. Sólo los estados de Guerrero (55,074 de pesos), Tlaxcala (54,493 de pesos), Oaxaca (44,264 de pesos) y Chiapas (40,435 de pesos) registraron un menor PIB per cápita.

En 2011, el PIB de Hidalgo fue de 199,880 millones de pesos mexicanos, de los cuales 6,631 millones se generaron en el sector primario; 89,568 en el secundario; y 103,681 en el terciario. Lo anterior muestra que la economía de Hidalgo se sostiene principalmente en el sector de los servicios (terciario) y en el sector manufacturero (secundario), que representan 96.7 por ciento del PIB total, aportando cada uno de ellos 51.9 y 44.8 por ciento, respectivamente. También se muestra que la entidad avanza en el estadio del desarrollo, reflejado en la baja participación del sector primario (agricultura, forestal y minería) en el valor del PIB, ya que únicamente representa 3.3 por ciento del mismo. Lo anterior puede apreciarse en la Gráfica 1.

Grafica 1. Comparativo del PIB: Composición por sectores



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Desarrollo Económico del estado de Hidalgo.

²⁵ Castillo Salas, Manlio Felipe, "Las capacidades endógenas para el desarrollo: algunas evidencias para el caso de Hidalgo en los periodos 1998-2000 y 2003-2005", en Manlio Felipe Castillo Salas *et al.*, *Gobierno y desarrollo regional*, vol. V, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 27.

²⁶ *Ibidem*, p. 28.

Las actividades económicas de Hidalgo son las siguientes:

- Sector primario: agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza.
- Secundario: minería, construcción y electricidad, agua, gas e industrias manufactureras.
- Terciario: comercio, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas; transportes e información en medios masivos; servicios financieros e inmobiliarios; servicios educativos y médicos; y actividades del gobierno, entre otros servicios.

La actividad primaria cuenta con 19.8 por ciento de la población económicamente activa, la secundaria cuenta con 25.4 por ciento y la terciaria cuenta con 54.8 por ciento, según datos SIEH.

En los municipios rurales, las labores primarias son las principales. Por ejemplo, en Eloxochitlán, el porcentaje de este tipo de actividades es de 45.4, mientras que el nivel terciario tiene un porcentaje de 54.6 y en Nicolás Flores, el sector primario tiene un porcentaje de 45.2 y el terciario tiene 54.8.

Por otro lado, el porcentaje del sector primario tiende a ser bajo en los municipios con mayor desarrollo urbano. En Pachuca de Soto el porcentaje de esta actividad es de 0.5. En Mineral de la Reforma el porcentaje primario es de 0.8.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI 2013, la población económicamente activa es 1,177,870 y la población no activa es de 874,218. La población ocupada es de 1,123,246: 707,530 hombres y 415,716 mujeres. La mayoría de las mujeres, 77.07 por ciento, trabaja en el sector terciario. En el mercado laboral hay más hombres que mujeres y esta diferencia se debe a que la mayoría de las mujeres se dedica a los quehaceres del hogar. También hay algunas que se dedican a estudiar. La población desocupada es de 54,624: 33,355 hombres y 21,269 mujeres. Todavía es elevado el número de personas no ocupadas, económicamente activas. Cabe señalar que hay más hombres en esta condición que mujeres.

Desarrollo urbano y metropolización

En el mundo hay ciudades que se convierten en metrópolis mediante un proceso que se llama metropolización. Cuando una ciudad se convierte en metrópoli, esta ciudad crece de tal manera que llega a expandirse hasta ciudades vecinas que son absorbidas por la metrópoli. Tovar García define a la metropolización como “un proceso de urbanización, crecimiento y desarrollo espacial, en el que la ciudad

central denominada metrópoli crece y se desarrolla hacia afuera, privilegiando su dinámica, englobando e influenciando los procesos de urbanización, crecimiento y desarrollo de los núcleos urbanos vecinos y generando confusión en la gestión de los procesos resultantes”.²⁷

Las zonas metropolitanas no sólo concentran un gran número de población, sino que son centros de poder económico y político, así como centros culturales e intelectuales. Los parámetros para clasificar una metrópoli y su región de influencia son imposibles de medir y definir con precisión, es por eso que se determinan dependiendo de la información disponible. Sin embargo, los parámetros que más se utilizan para definir una metrópoli son el número de población y extensión territorial, pero también se utilizan parámetros económicos. Para definir las ciudades secundarias como parte de la zona metropolitana se utiliza el parámetro de participación económica e integración espacial de las ciudades secundarias con la ciudad central.²⁸

La definición de lo que es urbano puede variar según la fuente que se utiliza. Por ejemplo, el Conapo define los municipios urbanos como aquellos que tienen una población mayor a 15,000 habitantes, los semiurbanos como los que poseen de 2,500 hasta 14,999 habitantes y los rurales como los que tienen una población menor de 2,500 habitantes. Pero para el INEGI, los municipios urbanos son los que tienen una población mayor de 2,500 habitantes.

En el caso de Hidalgo, algunos de los municipios urbanos con una población mayor a 15,000 habitantes son Pachuca de Soto, Tula de Allende, Atotonilco de Tula, Tizayuca, Tepeji del Río de Ocampo, Mineral de la Reforma, Tulancingo de Bravo, Actopan, Tepeapulco, Huejutla de Reyes y Zacualtipán de Ángeles.

En Hidalgo, se han identificado tres zonas metropolitanas: la Zona Metropolitana de Pachuca, la de Tula y la de Tulancingo. La Zona Metropolitana de Pachuca fue clasificada como tal en 1990. En 2000, se agregaron las ciudades de Tulancingo y Tula como ciudades en proceso de metropolización. La Zona Metropolitana de Tula fue reconocida en 2001 por el Conapo, el INEGI y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por ser importante para la política urbana y por haber sido declarada como aglomeración urbana en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006.²⁹ Tovar García explica que “el reconocimiento legal de los procesos de metropolización hidalguenses ocurrió el

²⁷ Tovar García, Edgar D., “Asociación y coordinación en las zonas metropolitanas de México y del estado de Hidalgo”, en Israel Cruz Badillo *et al.*, *Gestión y política pública*, vol. IV, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pp. 13-14.

²⁸ *Ibidem*, pp. 14-15.

²⁹ *Ibidem*, pp. 17-18.

18 de junio de 2008, siendo gobernador del estado Miguel Ángel Osorio Chong, mediante las correspondientes declaratorias y su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*.³⁰

La Zona Metropolitana de Pachuca abarca los siguientes municipios: Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. La de Tulancingo está compuesta por los municipios de Tulancingo de Bravo, Cuauhtepac de Hinojosa y Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero. La Zona Metropolitana de Tula está compuesta por los municipios de Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelipan y Tlaxcoapan. Estas tres zonas metropolitanas captan recursos económicos y capital humano. La suma de la población total de estas tres zonas metropolitanas en 2010 era de 493,841 habitantes, en ellas vive 18.53 por ciento de los hidalguenses.

La tasa de crecimiento media anual se ha reducido desde 1995 y podría ser que el crecimiento poblacional en estas zonas metropolitanas se establezca en los próximos años. La tasa de crecimiento media anual creció del 2005 al 2010. El aumento de esta tasa de crecimiento en las zonas metropolitanas de Tula y Tulancingo es una característica.

En las zonas metropolitanas de Pachuca, Tula y Tulancingo, la mayoría del flujo de migrantes proviene de otras zonas metropolitanas del país, principalmente del Distrito Federal. El crecimiento de estas zonas ha causado algunos problemas sociales y espaciales, como inseguridad y desorganización, y problemas ambientales, como contaminación y destrucción del hábitat. Por eso es importante que el gobierno del estado de Hidalgo implemente programas de desarrollo urbano sustentable.

CONCLUSIONES

Hidalgo es un estado de contrastes. Las localidades con menos de 100 habitantes son 2,174, con habitantes entre 100 y 2,500 son 2,268, y con más de 2,500 habitantes son 112. Como se puede ver, existe una gran diferencia entre aquellas con poca población y aquellas con más de 2,500 habitantes. La mayoría son pequeñas poblaciones que tienen un alto grado de atraso económico, marginación y rezago social. Sufren carencias sociales como poco o nulo acceso a la educación y servicios de salud. La población indígena vive en lugares rurales con mucho rezago social, muy alta marginación y poco desarrollo humano. En cambio, las localidades que tienen más de 2,500 habitantes tienen más desarrollo económico y social y la población tiene mayor acceso a educación, salud y mejores fuentes de trabajo. En los últimos años, Hidalgo ha aumentado el número de habitantes que emigra a otros estados de la República o a Estados Unidos.

³⁰ *Ibidem*, p. 18.

Aunado a lo anterior, la entidad tiene tres zonas metropolitanas que han tenido un crecimiento desorganizado, creando problemas para los gobernantes y para los residentes. Dichos problemas demandan más investigaciones sobre desarrollo urbano sustentable, desarrollo regional, migración y políticas públicas. También es importante hacer estudios sobre equidad de género dada la desigualdad que existe y la violencia de género al sur de la entidad. De igual modo, son necesarios el estudio de la geografía y el establecimiento de un Centro de Geomática, así como el impulso a las humanidades y la cultura. Cada una de esas áreas de investigación para el desarrollo demanda el crecimiento de la infraestructura de investigación y recursos renovados, no sólo para generar conocimiento, sino para explorar nuevas vías de solución.

Es importante estudiar los problemas sociales y económicos porque ayuda a identificar y analizar las causas y efectos de los mismos, lo cual conduce a la planificación de intervenciones que combatan dichas causas o eliminen sus efectos. Para lograrlo se requiere la propuesta de nuevas políticas públicas, modificar o derogar las existentes, y de proyectos estratégicos relacionados con el desarrollo regional integral.

A esta ardua tarea de investigación de los problemas de Hidalgo, a la evaluación de sus políticas públicas y al diseño de nuevas alternativas de desarrollo pretende abonar El Colegio del Estado de Hidalgo.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- Consejo Nacional de Población (Conapo), *Índice de Marginación por localidad 2010*. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010 [Fecha de consulta: agosto de 2015]
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: www.inegi.org. [Fecha de consulta: agosto de 2015]
- , *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/> [Fecha de consulta: agosto de 2015]
- , *México en Cifras: información nacional, por entidad federativa y municipios*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/> [Fecha de consulta: agosto de 2015]
- Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado (Sedeco), *Hidalgo en cifras*. Disponible en: <http://www.hidalgo.gob.mx/?p=609> [Fecha de consulta: agosto de 2015]
- Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo (SIIIEH), *Indicadores*. Disponible en: <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/poblacion.html>
- , *Información de indicadores: población económicamente activa*. Disponible en: http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/siieh/poblacion_economicamente_activa.html

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN MÉXICO Y EL ESTADO DE HIDALGO. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

VÍCTOR RAYÓN GARCÍA
EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

El historiador Edmundo O’Gorman escribió que el proyecto territorial del Segundo Imperio, obra de Manuel Orozco y Berra, fue el único con una intención organizadora y constructiva, a diferencia de las leyes y los decretos republicanos que, en esa materia, expresaron la anarquía y la desidia.¹ O’Gorman quizá tenía razón. Como es bien sabido, el ordenamiento territorial de los Estados Unidos Mexicanos no ha sido resultado de un conocimiento preciso de los diferentes espacios geográficos ni nada que se le parezca. Por el contrario, su implementación se ha dado de manera paulatina y con el impulso de los intereses más variados y contradictorios. Sin embargo, como notaremos más adelante, es posible encontrar elementos constantes a través del tiempo.

ANTE TODO, LA MAYOR EXPLOTACIÓN DE LA NUEVA ESPAÑA

La división territorial de la Nueva España surgió del reconocimiento tanto de los espacios que las comunidades prehispánicas habían dominado, como de las extensiones que la Corona asignó en beneficio de los conquistadores y evangelizadores. En sentido estricto, la división careció de un aspecto formal; es decir, no se definió como figura jurídica con derecho de soberanía sobre sus territorios. Bastaba la simple enumeración de las cabeceras y las poblaciones, villas y rancherías sujetos a ellas para dar el asunto por concluido.

Podemos enumerar las divisiones fundamentales en orden cronológico: primero los obispados; en seguida las audiencias, las cuales sirvieron para que los reinos, gubernaturas, provincias y capitanías generales se fraccionaran en corregimientos, alcaldías mayores, alcaldías menores y ayuntamientos; por último, las provincias internas y las intendencias, mismas que se segmentaron en partidos y subdelegaciones reales.²

¹ O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1966, p. 169.

² *División territorial del estado de Hidalgo. De 1810 a 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1996, p. 5.

En la segunda mitad del siglo XVIII la Nueva España era todavía un territorio indómito, si bien ya no era el espacio inexplorado de los siglos anteriores. La necesidad de su ordenamiento era clara y urgente. Además, la Ilustración imponía más racionalidad en la administración pública. En este contexto, los monarcas borbones comenzaron una serie de reformas con el fin de recuperar para la Corona todo el poder que en los siglos anteriores se había repartido entre personas, grupos e instituciones. El objetivo era evidente: obtener la máxima explotación de la colonia en provecho de la metrópoli. De aquí surgió un nuevo ordenamiento territorial para la Nueva España.³

En 1769, la inmensidad y la lejanía de los territorios del norte determinaron la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas, las cuales fueron agrupadas en Oriente y Occidente. Diecisiete años después, esto es, en 1786, se establecieron las intendencias, las cuales, en el contexto de las reformas borbónicas, tuvieron funciones hacendarias, políticas y militares. La “Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España”, proclamada por Carlos III el 4 de diciembre de ese año, dividió el territorio en 12 intendencias: Arizpe, Durango, Guadalajara, Guanajuato, Mérida, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Valladolid, Veracruz y Zacatecas. Cabe mencionar que las intendencias coexistieron con las provincias internas hasta los tiempos de la Independencia.⁴

La Constitución de Cádiz, promulgada en 1812, reconoció la división territorial de la Nueva España en provincias internas, pero —quizá lo más importante— ejerció una enorme influencia en la vida jurídica de los primeros gobiernos independientes: instituyó la libertad política de cada provincia, estableció el ayuntamiento como primer órgano de gobierno local e instauró las diputaciones provinciales por la vía de las elecciones populares directas. A pesar de su corta vigencia, esta Carta Magna democratizó la vida política de las provincias y representó un antecedente importante del federalismo mexicano.⁵

ENTRE ESTADOS Y DEPARTAMENTOS

La Independencia de México se consumó en 1821. En ese momento, el Poder Legislativo recayó sobre una Junta Gubernativa, la cual designó una Regencia que —con Agustín de Iturbide al frente— se hizo cargo del Poder Ejecutivo. La Junta también reglamentó las elecciones de diputados para un Congreso Constituyente, el

³ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁴ *Ibidem*, p. 7.

⁵ *Ibidem*, p. 8.

cual estableció la división del territorio mexicano en 21 provincias: Alta California, Baja California, Chiapas, Coahuila, Guadalajara, Guanajuato, Mérida de Yucatán, México, Nueva Vizcaya, Nuevo México, Nuevo Reino de León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Santander, Sonora, Texas, Tlaxcala, Valladolid, Veracruz y Zacatecas. Esta división se mantuvo hasta 1823.⁶

El fracaso del Primer Imperio abrió nuevas posibilidades. El 31 de enero de 1824 surgió el Acta Constitutiva de la Federación, la cual estableció, en materia de ordenamiento territorial, que los estados convocados “ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”.⁷

La nueva Constitución se promulgó el 4 de octubre de 1824 y en ella se estableció que la Federación quedaba integrada por estados y territorios. Dentro de los primeros se encontraba: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas (unidos), Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa (unidos), Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Los territorios fueron: Alta California, Baja California, Colima y Santa Fe de Nuevo México.⁸

Once años después se instauró el sistema centralista, con la idea de que sólo una autoridad central fuerte, capaz de someter estados y territorios, podía evitar la paulatina desintegración del país. El 30 de diciembre de 1836 aparecieron las Siete Leyes Constitucionales y la sexta de ellas, en sus artículos 10 y 20, abordó el tema del ordenamiento territorial. El artículo 10 estableció que el país quedaría dividido en departamentos, los cuales se dividirían a su vez en distritos y éstos en partidos. Por su parte, el artículo 20 precisó que la división en departamentos se realizaría a través de una ley especial con carácter constitucional. Dicha ley fue la Octava Base Orgánica, la cual determinó, en su artículo 1, que el país quedaría integrado por “tantos departamentos cuantos eran los estados”. En este lapso de inestabilidad Texas rechazó el sistema centralista y se declaró independiente. El 12 de abril de 1844 se anexó finalmente a Estados Unidos.⁹

Las cosas cambiaron de nuevo. El 22 de agosto de 1846, la Constitución de 1824 fue restablecida y los departamentos erigidos en estados soberanos. Un año después el Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada. Con ella, el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y la

Constitución de ese mismo año fueron restauradas. En el ordenamiento territorial de aquella época destacó la creación del estado de Guerrero, misma que debió ser aprobada por las legislaturas de México, Puebla y Michoacán, es decir, los estados que fueron privados de espacio para hacer posible la nueva entidad federativa.¹⁰

La guerra entre México y Estados Unidos produjo alteraciones mayúsculas. El 2 de febrero de 1848 se firmó el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, en virtud del cual México reconoció la anexión de Texas a Estados Unidos y cedió en su favor la totalidad de Nuevo México y Alta California, así como parte de Tamaulipas, Sonora y Baja California. En estas condiciones, los afanes centralistas adquirieron nueva vida. El decreto del 22 de abril de 1853 sentó las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución. Los artículos 10 y 20 de esta disposición abolieron la soberanía de los estados y el Ministerio de Guerra ordenó, en un comunicado posterior, que éstos deberían denominarse “departamentos”.¹¹

Los federalistas retomaron el control y el 5 de febrero de 1857 promulgaron una nueva Constitución. En ella se establecía que el país quedaba integrado por los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila (unidos), Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como por el territorio de Baja California. Cabe mencionar que el Valle de México, en el cual se incluía al Distrito Federal, representaba un mero proyecto y su erección estaba contemplada “cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”.¹² El decreto del 6 de mayo de 1861 instituía de hecho que el Distrito Federal se integraría con la municipalidad de México así como los partidos de Guadalupe-Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.

El inicio de la Intervención Francesa y el establecimiento del Segundo Imperio implicaron nuevas cuestiones en materia de ordenamiento territorial. A petición del emperador Maximiliano, Manuel Orozco y Berra elaboró un proyecto a partir de tres ideas básicas: el país debía dividirse en por lo menos 50 departamentos; la división debía respetar, en la medida de lo posible, los límites naturales; para la extensión de cada departamento había que contemplar el terreno, el clima y los elementos de producción, de manera que se pudiera conseguir, con el paso del tiempo, un número parecido de habitantes en cada uno de ellos. Bajo estas ideas, el 3 de marzo de 1865 fue promulgada la Ley sobre la División Territorial del Imperio Mexicano, la cual estableció que el país quedaba dividido en 50 departamentos:

⁶ Ídem.

⁷ Íbidem, p. 9.

⁸ Íbidem, p. 10.

⁹ Íbidem, pp. 11-12.

¹⁰ Íbidem, p. 13.

¹¹ Ídem.

¹² Íbidem, p. 15.

Yucatán, Campeche, La Laguna, Tabasco, Chiapas, Tehuantepec, Oaxaca, Ejutla, Teposcolula, Veracruz, Tuxpan, Puebla, Tlaxcala, Valle de México, Tulancingo, Tula, Toluca, Iturbide, Querétaro, Guerrero, Acapulco, Michoacán, Tancitaro, Coalcoman, Colima, Jalisco, Autlán, Nayarit, Guanajuato, Aguascalientes, Zacatecas, Fresnillo, Potosí, Matehuala, Tamaulipas, Matamoros, Nuevo León, Coahuila, Mapimí, Mazatlán, Sinaloa, Durango, Nazas, Álamos, Sonora, Arizona, Huejuquilla, Batopilas, Chihuahua y California.¹³

La derrota del Segundo Imperio permitió el restablecimiento de la Constitución de 1857 y la vigencia de la misma hasta 1917. En esos años la división del territorio se modificó con la creación de los estados de Coahuila (1868), Hidalgo (1869) y Morelos (1869), y los territorios de Tepic (1884) y Quintana Roo (1902). Sin embargo, cabe mencionar que el decreto del 25 de diciembre de 1914 —que reformó el artículo 109 constitucional— tuvo implicaciones importantes para el ordenamiento territorial. Estableció que los estados de la república debían adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, y tener como base de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y relación inmediata con el gobierno estatal. Con este decreto se igualó la división territorial en el interior de los estados, la cual hasta esos momentos comprendía categorías como “partidos”, “cantones” y “distritos”.¹⁴

La Revolución de 1910 provocó el surgimiento de una nueva Constitución. Promulgada el 5 de febrero de 1917, dicha Ley Fundamental estableció que la federación quedaría integrada por los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. En 1931, Baja California fue dividido en Norte y Sur y en 1974 se convirtieron en estados junto con Quintana Roo. Así, la división territorial vigente contempla 31 estados libres y soberanos y el Distrito Federal, asiento de los poderes federales, con un régimen político particular.¹⁵

¹³ *Ibíd.*, p. 16.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 17.

¹⁵ *Ibíd.*, pp. 18-19.

EL ESTADO DE HIDALGO

Hidalgo tuvo su origen en la provincia mayor de México. Como ya se dijo con anterioridad, a fines del siglo XVIII la Nueva España experimentó cambios en su ordenamiento territorial. La creación de las provincias internas y la implantación del sistema de intendencias fueron los más importantes. De esta manera, la Nueva España se fraccionó en 23 provincias mayores, de las cuales cinco formaron parte del reino de México: México, Tlaxcala, Puebla de los Ángeles, Antequera y Michoacán. La provincia mayor de México se subdividió a su vez en provincias menores, entre ellas: México, Teotlalpan y Meztitlán. Hidalgo surgiría de ésta última.¹⁶

Como queda dicho, en 1824 el Acta Constitutiva de la Federación hizo posible el surgimiento de entidades políticas soberanas. Con el Acta, el término “provincias” desapareció y la provincia mayor de México se convirtió en el Estado de México. La Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, publicada el 6 de agosto de 1824, lo dividió en ocho distritos y éstos en partidos. Huejutla, Tula y Tulancingo aparecieron como distritos; mientras que Huejutla, Meztitlán, Yahualica, Actopan, Huichapan, Tetepango, Tula, Ixmiquilpan, Zimapán, Apan, Pachuca, Tulancingo y Zempoala destacaron como partidos. Todos ellos integrarían el estado de Hidalgo.¹⁷

El 9 de febrero de 1825, el Congreso Constituyente del Estado de México estableció los criterios para la organización de los ayuntamientos.

El Congreso constituyente del estado libre e independiente de México, penetrado de la necesidad de poner término a los males que causa la desorganización de los cuerpos municipales, y hacer que produzcan los saludables efectos que deben esperarse de su reforma, ha decretado lo siguiente:

Art. 1º. No podrá haber ayuntamientos sino en los pueblos que por sí o su comarca lleguen a cuatro mil almas.

Art. 2º. Los pueblos de un mismo partido que no tuvieren este número, se reunirán entre sí hasta completarlo para formar el ayuntamiento.

Art. 3º. El ayuntamiento que se formase por esta reunión de pueblos, se situará en el lugar más conveniente a juicio del prefecto.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 69.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 70. En 1824 Huejutla, Tula y Tulancingo jugaron el doble papel de distritos y partidos. En el distrito de Huejutla se encontraban los partidos de Huejutla, Meztitlán y Yahualica; en el de Tula aparecían los partidos de Actopan, Huchapan, Tetepango, Tula, Ixmiquilpan y Zimapán; finalmente, en el de Tulancingo destacaban los partidos de Apan, Pachuca, Tulancingo y Zempoala.

Art. 6º. En las cabeceras de partido deberá haber ayuntamiento sea cual fuere su población.¹⁸

En ese momento el Congreso no consignó una división territorial. El decreto del 8 de abril de 1825 precisó que 12 de los partidos de 1824 quedaban suprimidos —entre ellos Tetepango y Zempoala.¹⁹ La memoria del 15 de febrero de 1826 estableció, por su parte, que el Estado de México quedaba dividido en 8 prefecturas, 35 partidos y 180 ayuntamientos, de los cuales 3, 10 y 48, respectivamente, serían parte del estado de Hidalgo.²⁰ En los años siguientes hubo cambios en el número de prefecturas, partidos y ayuntamientos.

El 23 de diciembre de 1837, un decreto centralista dispuso que el departamento de México estaba dividido en 13 distritos y 42 partidos, de los que 3 y 12, respectivamente, serían tierras hidalguenses.²¹ Como parte de estos cambios hay que mencionar las erecciones, entre 1827 y 1852, de Cardonal, Singuilucan, Huehuetla, Xochiatipan, Mineral del Chico y Chilcuautla como ayuntamientos —aunque de nueva cuenta el Congreso no consignó una división territorial.²²

A mediados del siglo XIX, buena parte del territorio mexicano era víctima de la violencia. El problema se acentuaba en el centro del país y fundamentalmente en el norte del Estado de México. Tan sólo entre 1849 y 1869 hubo alrededor de 14 disturbios mayores en lo que hoy es Hidalgo. Éstos iban desde pugnas por límites territoriales o distribución de agua —tal fue el caso del conflicto entre la hacienda de San Francisco Ocoatepec y la comunidad de Apan—, hasta rebeliones campesinas como la de Manuel Domínguez “El Comunista” en la ciudad de Pachuca. Todo esto sin omitir la revuelta de Ramón García Ugarte —calificada por el gobierno como “guerra de castas”— en las regiones de Huichapan, Tecozautla y Alfajayucan. En esa época hubo incontables movimientos en los que se mezclaron, casi de manera imperceptible, las causas agrarias con el simple bandolerismo, como se

¹⁸ “Decreto No. 36. Para la organización de ayuntamientos del Estado”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, op. cit., p. 79.

¹⁹ “Decreto No. 41. Sobre la organización de los partidos del Estado”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, op. cit., p. 80.

²⁰ Las tres prefecturas eran Tula, Huejutla y Tulancingo. “Memoria en que el Gobierno del Estado Libre de México da cuenta de los Ramos de su administración al Congreso del mismo Estado”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, op. cit., p. 82.

²¹ Los tres distritos eran Meztitlán, Tula y Tulancingo. “Decreto No. 4. División del territorio del Departamento en trece distritos, y subdivisión de éstos en partidos”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, op. cit., p. 87.

²² *Ibidem*, p. 70.

aprecia en los encabezados por Paulino Noriega, Andrés Reyes, Sotero Lozano y los hermanos Enrique y Pedro Fabregat.²³

La violencia se manifestó con fuerza en los periodos de la Ley de Desamortización (1857-1861) y durante la República Restaurada (1867 y 1871), y decayó durante la Intervención Francesa y el Segundo Imperio (1861 y 1867), debido a que muchas facciones rivales se unieron en defensa del territorio mexicano. Tal situación es la que nos permite entender por qué la iniciativa para erigir el estado de Hidalgo surgió desde el 13 de noviembre de 1861. En esa fecha los diputados Alejandro Garrido, Justino Fernández y José Luis Revilla —del norte del Estado de México— solicitaron, en nombre de los distritos de Tula, Tulancingo, Huejutla, Teotihuacan y Texcoco, la creación de una entidad que llevaría el nombre del Padre de la Patria. La iniciativa fue suspendida por la Intervención Francesa; sin embargo, uno de los argumentos más sólidos en su favor fue el creciente clima de violencia y la apatía casi crónica de las autoridades del Estado de México para acabar con ella.²⁴

Para defender el territorio nacional —sobre todo las poblaciones colindantes con la ciudad de México—, el presidente Benito Juárez decretó, el 7 de junio de 1862, la división del Estado de México en tres distritos militares. El segundo de ellos, integrado por los territorios que actualmente constituyen Hidalgo, tuvo las poblaciones de Actopan y Pachuca, sucesivamente, como capitales.

Art. 1º. Se formarán tres distritos militares en el territorio del Estado de México.

Art. 3º. El segundo de los actuales distritos de Tula, Ixmiquilpan, Zimapán, Huichapan, Actopan, Pachuca, Huascaloya, Huejutla, Zacualtipán y el antiguo distrito de Apan, considerando como capital Actopan.²⁵

Con el Segundo Imperio, el territorio mexicano se dividió en 50 departamentos. Dos de ellos, Tula y Tulancingo, formarían parte del estado de Hidalgo. El primero estaba integrado por 6 distritos y 35 municipalidades —aunque sólo 3 y 20, respectivamente, están hoy en territorio hidalguense— y el segundo por 10 distritos, 34 municipalidades y 8 municipios. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del 10 de abril de 1865, estableció en su artículo 52 la organización del territorio nacional en 8 grandes divisiones —que nunca fueron precisadas—

²³ Menes Llaguno, Juan, “Creación del estado de Hidalgo, por inseguridad”, *El Sol de Hidalgo*, 16 de enero de 2011.

²⁴ *Ídem*.

²⁵ “Decreto del 7 de junio de 1862”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, op. cit., p. 90.

y 50 departamentos —que estarían integrados por distritos y éstos a su vez por municipalidades.²⁶

El triunfo de la República revivió el clima de violencia. Las publicaciones de la época denunciaron con frecuencia los sufrimientos de muchas comunidades y haciendas del Estado de México —sobre todo las de la región norte—, las cuales eran víctimas de asaltos y saqueos cotidianos. Entre septiembre de 1868 y enero de 1869 la situación se agravó con diversos y sonados plagios. En estas condiciones, el presidente Juárez buscó la forma de dividir el enorme Estado de México —consideró, ante todo, que la creación de los distritos militares había limitado los actos de los grupos rebeldes y representado un freno para las gavillas de bandoleros. Juárez consiguió por fin su objetivo cuando el Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación del estado de Hidalgo, mismo que entró en vigor el 16 de enero de 1869.

Benito Juárez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien expedir el decreto siguiente:
El Congreso de la Unión, habiendo observado las prevenciones de la fracción III del Artículo 72 de la Constitución, decreta:

Artículo Único.- Queda definitivamente erigido en nuevo Estado de la Federación, con el nombre de Hidalgo, la porción de territorio del antiguo Estado de México, comprendida en los distritos de Actopan, Apan, Huascaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipán y Zimapán, que conformaron el segundo distrito militar, creado por decreto de 7 de junio de 1862.²⁷

En los artículos transitorios se establecía el nombramiento, por parte del Poder Ejecutivo, de un gobernador provisional, quien convocaría a elecciones para un Congreso y un gobernador constitucionales. Ahí mismo se precisaba que el gobernador provisional no podría ser electo para el mismo cargo y el Congreso sería asimismo constituyente —con el fin de elaborar la Constitución de la nueva entidad. Finalmente, se establecía el nombramiento, también por parte del Poder Ejecutivo, de cinco magistrados, quienes integrarían el Tribunal Superior del Estado, y el cese de la Legislatura del Estado de México en los diferentes distritos segregados.²⁸

²⁶ *Ibidem*, p. 72.

²⁷ “Decreto del 16 de enero de 1869”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, p. 94.

²⁸ *Ídem*.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL HIDALGUENSE

La estructura interna de Hidalgo se formó paulatinamente. La Constitución, promulgada el 21 de mayo de 1870, fraccionó la entidad en 13 distritos: “Art. 7°. El territorio del Estado es el comprendido en los distritos políticos de Actopan, Apan, Atotonilco, Huejutla, Huichapan, Ixmiquilpan, Jacala, Metztlán, Pachuca, Tula, Tulancingo, Zacualtipán y Zimapán, con los límites que tenían en 7 de junio de 1862”.²⁹ Como puede apreciarse, se dio de baja el distrito de Huascaloya y de alta los de Atotonilco, Jacala y Metztlán. El 29 de septiembre de 1871 el Congreso Local decretó la formación del distrito 14: “Con los municipios de Calnali, del distrito de Huejutla, Molango, Lolotla y Xochicoatlán del de Zacualtipán, y Tlahuiltepa del de Metztlán, se erige un distrito político, judicial y rentístico, con el nombre de Molango de Escamilla, cuya cabecera será Molango”.³⁰

Y casi 20 años después, el 1 de mayo de 1891, se promulgó la creación del distrito 15: “Con los municipios de Tenango, Tutotepec, Iturbide, Huehuetla y Achiotepic que han pertenecido al distrito de Tulancingo, se erige un nuevo distrito político y rentístico, que llevará el nombre de Tenango de Doria, teniendo por cabecera el pueblo de Tenango”.³¹

El 15 de septiembre de 1894 se promulgó una nueva Constitución que reconoció la división del estado de Hidalgo en 15 distritos: “Art. 5°. El estado es parte integrante de la federación, comprendiendo los distritos políticos de Actopan, Apan, Atotonilco, Huejutla, Huichapan, Ixmiquilpan, Jacala, Metztlán, Pachuca, Molango, Tenango de Doria, Tula, Tulancingo, Zacualtipán y Zimapán”.³² Todos ellos fueron ratificados en la reforma del 21 de septiembre de 1920. En la misma se estableció además que los 15 distritos quedaban integrados por 73 municipios.³³

²⁹ Constitución Política del Estado de Hidalgo, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, p. 95.

³⁰ “Decreto No. 120. Artículo Único”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, p. 96.

³¹ “Decreto No. 602. Artículo 1°”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, p. 97.

³² Constitución Política del Estado de Hidalgo, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, p. 97.

³³ “Decreto No. 1108. Constitución Política del Estado de Hidalgo. Reformada”, en *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, p. 99.

Cuadro 1. Distritos y municipios del estado de Hidalgo hasta 1920

	Distrito	Municipios (con su nombre actual)
1	Actopan	Actopan, Mixquiahuala de Juárez, El Arenal, San Salvador, Santiago de Anaya y San Agustín Tlaxiaca
2	Apan	Apan, Tepeapulco y Tlanalapa
3	Atotonilco el Grande	Atotonilco el Grande, Huasca de Ocampo y Omitlán de Juárez
4	Huejutla	Huejutla de Reyes, San Felipe Orizatlán, Huazalingo, Huautla, Yahualica, Xochiatipan y Tlanchinol
5	Huichapan	Huichapan, Tecozautla, Nopala de Villagrán y Chapantongo
6	Ixmiquilpan	Ixmiquilpan, Alfajayucan, Cardonal y Chilcuautla
7	Jacala	Jacala de Ledezma, Chapulhuacán, La Misión, Pacula y Pisaflores
8	Metztitlán	Metztitlán, San Agustín Mezquititlán y Juárez Hidalgo
9	Molango	Molango de Escamilla, Calnali, Xochicoatlán, Lolotla, Tlahuiltepa y Tepehuacán de Guerrero
10	Pachuca	Pachuca de Soto, Mineral del Monte, Mineral del Chico, Mineral de la Reforma, Epazoyucan, Tolcayuca, Tizayuca, Villa de Tezontepec y Zempoala
11	Tenango de Doria	Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec, Agua Blanca de Iturbide y Huehuetla
12	Tula de Allende	Tula de Allende, Tlaxcoapan, Tepeji del Río de Ocampo, Tetepango, Tezontepec de Aldama, Atitalaquia, Tepetitlán y Atotonilco de Tula
13	Tulancingo	Tulancingo de Bravo, Acaxochitlán, Cuauhtepec de Hinojosa, Acatlán, Metepec y Singuilucan
14	Zacualtipán	Zacualtipán y Tianguistengo
15	Zimapán	Zimapán, Tasquillo y Nicolás Flores

Entre 1927 y 1970, el Congreso local decretó la formación de 11 municipios más: Francisco I. Madero, Zapotlán de Juárez, Ajacuba, Almoloya, Atlapexco, Jaltocán, Eloxochitlán, Emiliano Zapata, Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero, Tlahuelilpan y Progreso de Obregón.³⁴ Así las cosas, la reforma del 24 de marzo de 1983 estableció que el estado de Hidalgo quedaba integrado por 84 municipios, mismos que fueron ratificados por la del 16 de enero de 1987 y la del 6 de septiembre de 1993.³⁵

En la actualidad, Hidalgo ocupa una superficie de 20,846 km², es decir, menos de 1.1 por ciento del territorio nacional. Zimapán es con mucho el municipio más extenso, con 870.93 km². En contraste, Tlahuelilpan apenas alcanza los 28.60 km². Las zonas metropolitanas más importantes son sin duda Pachuca de Soto, Tulancingo de Bravo y Tula de Allende. Según el censo de 2010, la primera cuenta con 267,862 habitantes. En contraste, 12 municipios no superan los 10,000; Eloxochitlán, ubicado en el norte de la entidad, tiene tan sólo 2,800 pobladores.³⁶

Cuadro 2. Año de creación de los municipios del estado de Hidalgo

Año	Municipios (con su nombre actual)
1824	Actopan, Apan, Huejutla de Reyes, Huichapan, Ixmiquilpan, Metztitlán, Pachuca de Soto, Tetepango, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Yahualica y Zimapán
1825	Zacualtipán
1826	Acaxochitlán, Alfajayucan, El Arenal, Atitalaquia, Atotonilco el Grande, Calnali, Huasca de Ocampo, Huautla, Huazalingo, Jacala de Ledezma, Lolotla, Mineral del Monte, Mixquiahuala de Juárez, Molango de Escamilla, Nopala de Villagrán, San Felipe Orizatlán, San Salvador, Tasquillo, Tecozautla, Tenango de Doria, Tepehuacán de Guerrero, Tepeapulco, Tianguistengo, Tizayuca, Tlaxcoapan, Tlanchinol, San Agustín Mezquititlán, Tepeji del Río de Ocampo, Xochicoatlán y Zempoala

³⁴ Decretos 82 (Francisco I. Madero), 344 (Zapotlán de Juárez), 354 (Jaltocán), 363 (Ajacuba), 364 (Almoloya), 365 (Atlapexco), 429 (Eloxochitlán), 53 (Emiliano Zapata), 38 (Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero), 12 (Tlahuelilpan) y 22 (Progreso de Obregón). *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, pp. 100-109.

³⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, del 24 de marzo de 1983; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, del 16 de enero de 1987, y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, del 6 de septiembre de 1993. *División territorial del estado de Hidalgo...*, *op. cit.*, pp. 110-12.

³⁶ *Censo de Población y Vivienda 2010*. Disponible en: www.inegi.org.mx

Año	Municipios (con su nombre actual)
1827	Cardonal, Huehuetla, Singuilucan y Xochiatipan
1828	Mineral del Chico
1850	Chilcuautila
1865	Acatlán, Atotonilco de Tula, Chapantongo, Cuauhtepec de Hinojosa, Epazoyucan, Metepec, Omitlán de Juárez, Santiago de Anaya, Tezontepec de Aldama, Tlanalapa, Tolcayuca y Villa de Tezontepec
1869	Juárez Hidalgo y Pacula
1871	Tepetitlán y Tlahuiltepa
1872	San Agustín Tlaxiaca
1874	Agua Blanca de Iturbide
1877	Pisaflores y Chapulhuacán
1914	Nicolás Flores
1920	Mineral de la Reforma, La Misión y San Bartolo Tutotepec
1927	Francisco I. Madero
1935	Zapotlán de Juárez
1936	Ajacuba, Almoloya, Atlapexco y Jaltocán
1937	Eloxochitlán
1942	Emiliano Zapata
1944	Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero
1969	Tlahuelilpan
1970	Progreso de Obregón

LOS HOGARES HIDALGUENSES Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

IGNACIO CÉSAR CRUZ
EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

A lo largo de las décadas más recientes, en los hogares mexicanos se ha producido una recomposición interna que obedece a diversos factores. Se trata de la transformación del régimen demográfico que incide de manera importante en las formas que adoptan las relaciones y los intercambios entre los miembros del hogar, así como sus comportamientos y prácticas en el ámbito familiar.¹

Bongaarts² propone que estos cambios obedecen al impacto directo de distintos fenómenos demográficos y a factores socioeconómicos que operan a través de las elecciones demográficas y residenciales de los miembros del hogar. Entre los fenómenos demográficos se encuentran la reducción en las tasas de fecundidad y mortalidad, la incidencia de la migración hacia y desde los hogares, así como cambios en los patrones de formación o disolución de uniones.

La Segunda Transición Demográfica (STD) es una categoría analítica útil para identificar dichos cambios, los cuales han derivado en la transformación del modelo de familia nuclear tradicional. Entre ellos están la posposición del matrimonio, el incremento de las personas que permanecen solteras, el aumento de las uniones consensuales, el retraso en la emancipación del hogar paterno y el descenso de la fecundidad por debajo de la tasa de remplazo generacional.³ Otros cambios son la mayor probabilidad de que los matrimonios y las uniones consensuales terminen en divorcio o separación, así como el aumento en el número de familias reconstituidas. Estos últimos ligados íntimamente con el proceso de empoderamiento femenino de las últimas décadas.⁴

Al referirse a la experiencia latinoamericana, Quilodrán⁵ propone que también adquieren relevancia los valores, actitudes y comportamientos de los individuos. De

¹ Familia y hogar son conceptos interdependientes que responden a la perspectiva desde la cual aborda un problema de investigación. Cuando se desea enfatizar sus referentes simbólicos y culturales, el análisis se inscribe en la visión del concepto de familia. Si se pretende destacar sus rasgos socio-demográficos o económicos, como es el caso que nos ocupa, el análisis se centra principalmente en el hogar. Véase: Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira, "Universo familiar y procesos demográficos", en *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 9-48.

² Bongaarts, Jhon, "Household Size and Composition in the Developing World in the 1990s", *Population Studies*, vol. 55, núm. 3, Gran Bretaña, Taylor & Francis, Ltd., 2001, pp. 263-279.

³ Lesthaeghe, Ron, "The Second Demographic Transition in Western Countries: An Interpretation", en K. Oppenheim y A. Jensen (eds.), *Gender and Family Change in Industrialized Countries*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 17-35.

⁴ Ídem.

⁵ Quilodrán, Julieta, "La familia, referentes en transición", *Papeles de Población*, vol. 9, núm. 37, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 51-83.

ese modo, encuentra que la STD está asociada a la manifestación de nuevos valores y actitudes sobre la institución matrimonial, la sexualidad y la reproducción, con énfasis en la transformación de los roles de género.

Por su parte, Ariza y de Oliveira⁶ mencionan que las transformaciones asociadas a la STD muestran tendencias aún incipientes en algunos países y sectores sociales de América Latina. Aunque se observa cierto retraso en la edad de casarse, una disminución de los matrimonios, el incremento de las uniones consensuales y mayor ocurrencia de separaciones, divorcios y segundas uniones conyugales, su carácter es mucho menos acentuado que en los países europeos.

Entre los factores que intervienen en el proceso de transformación de los arreglos familiares también se encuentran el aumento de la escolaridad, la mayor participación femenina en la actividad económica y el incremento en el uso de métodos anticonceptivos. Merece mención especial la nueva concepción de la división sexual del trabajo y al envejecimiento demográfico.

En México, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) pasó de 7.3 a 2.2 hijos por mujer entre 1970 y 2010. Por esa razón se ha reducido el tamaño medio de los hogares: mientras en 1970 era cercano a los cinco miembros, en 2010 se situaba en 3.9 integrantes.

El aumento en las tasas de sobrevivencia de la población supone que la proporción de personas de 60 años o más es mayor ahora que décadas atrás, lo cual se refleja en la estructura de edad en el seno de los hogares. En nuestro país, el grupo de población de 60 años y más representaba 2.7 por ciento del total de sus habitantes en 1970 y 9.1 por ciento en 2010.

En el caso de México, debe considerarse que la incidencia de la pobreza y la desigualdad económica son notables. Por ese motivo, en la conformación de los hogares también inciden las estrategias de sobrevivencia seguidas por las familias. Concretamente, la conformación de arreglos familiares extensos para contar con la aportación económica de más perceptores de ingreso y mantener el poder adquisitivo de las familias.⁷

La migración por motivos económicos, por su parte, puede concebirse también como una estrategia de supervivencia. Es común en los hogares de bajo nivel de ingreso e incide en la estructura de los hogares y los arreglos familiares. Se observa, por ejemplo, que en los hogares cuyo jefe ha migrado, las cónyuges se hacen cargo de la familia y adquieren mayor responsabilidad y autonomía.⁸

⁶ Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira, "Familias en transición y marcos conceptuales en redefinición", *Papeles de Población*, núm. 28, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001, pp. 9-39.

⁷ Tuirán, Rodolfo, "Estrategias familiares de vida en época de crisis: el caso de México", en *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, 1993, pp. 319-354; González, Mercedes, "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model", *Latin American Perspectives*, vol. 28, núm. 4, 2001, pp. 72-100.

⁸ Gabarrot, Mariana, "La migración como estrategia de vida y su impacto en los hogares migrantes: una perspectiva de género para hacer propuestas de política pública", en *Mujeres afectadas por el fenómeno migratorio en México. Una aproximación desde la perspectiva de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007, pp. 217-224.

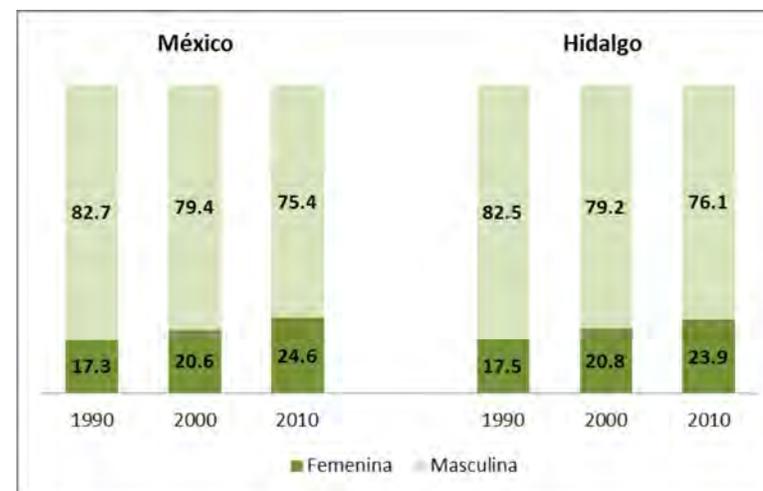
HOGARES Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En sus inicios, la investigación con perspectiva de género se centraba en estudios sobre la mujer. Más adelante se avocó al estudio de las relaciones entre hombres y mujeres y las causas estructurales de la desigualdad entre ambos sexos. El concepto distingue primero sexo biológico de sexo social, considerando que las relaciones entre hombres y mujeres son una construcción social. Dicha construcción lleva a la existencia de ideas particulares sobre lo femenino y lo masculino, que se traducen en valoraciones distintas de lo uno y lo otro. Finalmente, el género puede ser entendido como un principio que estructura la organización material y simbólica de la sociedad de manera transversal.⁹

Esto sin duda se relaciona con la dinámica de transformación ocurrida en los hogares mexicanos durante las últimas décadas. Como se mencionó, se trata de la manifestación de nuevos valores y actitudes sobre la institución matrimonial, la sexualidad y la reproducción, o los roles de género en el ámbito laboral y doméstico.

Debe tenerse en cuenta el incremento en la importancia relativa de los hogares con jefatura femenina en nuestro país: entre 1990 y 2000 creció de 17.3 a 20.6 por ciento, hasta alcanzar 24.6 por ciento en 2010. En Hidalgo se observa una tendencia similar, sin duda afectada por los patrones de migración: en los mismos años, los hogares hidalguenses encabezados por una mujer representaban 17.5, 20.8 y 23.9 por ciento, respectivamente (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Proporción de hogares según tipo de jefatura del hogar, 1990-2010



Fuente: cálculos propios con base en datos de censos de población y vivienda.

⁹ Lagarde, Marcela, "El género, fragmento literal: La perspectiva de género", en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, España, Ed. horas y HORAS, 1996, pp. 13-38.

Dadas las características del cambio social y económico más reciente, puede decirse que ésta tendencia se asocia de igual manera con el aumento de la pobreza, el desempleo y el empleo precario. Estos factores inciden en la migración, en especial la de mexicanos a Estados Unidos, generado cambios en las interrelaciones de los hogares, dada la ausencia prolongada de los jefes de familia.¹⁰

Por otro lado, es frecuente encontrar en los estudios dedicados al tema de la jefatura femenina una tendencia a asociarla con vulnerabilidad económica y social.¹¹ Sin embargo, las diversas formas que adopta la participación laboral de la mujer, su creciente nivel educativo y en particular la mayor vulnerabilidad de los hogares mexicanos en un contexto económico adverso, sugiere que también los hogares con jefatura masculina tienen en contra factores sociales y económicos.¹²

HOGARES Y GÉNERO EN EL ESTADO DE HIDALGO

Nuestra primera aproximación al estudio de los hogares hidalguenses desde una perspectiva de género será territorial. Para ello se clasificó a los municipios de la entidad conforme a la proporción de hogares con jefatura femenina.¹³

Según puede observarse en la Mapa 1, la distribución espacial de los hogares con jefatura femenina nos muestra que son más comunes en municipios donde se asientan las principales ciudades de la entidad, tales como Pachuca y Tulancingo. Su importancia relativa crece también en municipios con antecedentes de migración, como es el caso de Ixmiquilpan, Tasquillo o San Salvador.

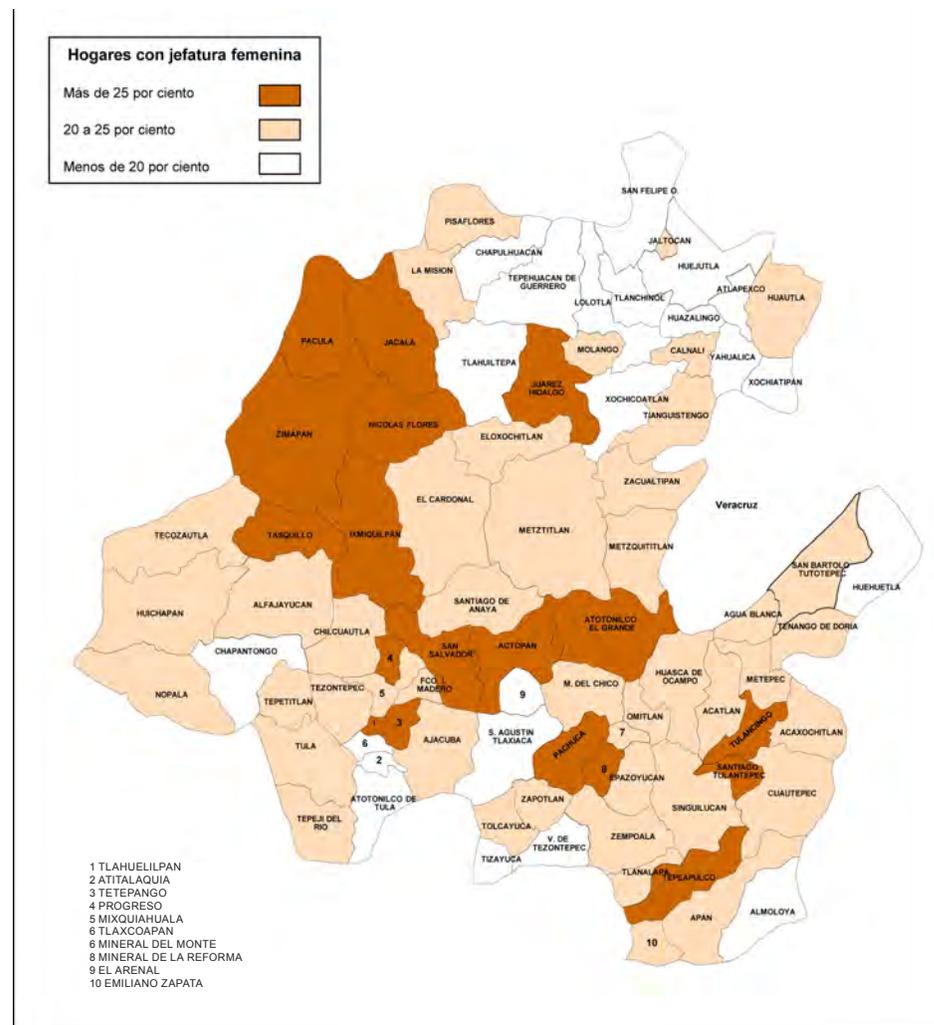
¹⁰ González, Mercedes, "Hogares de jefatura femenina en México: patrones y formas de vida", en Mercedes González (coord.), *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Plaza y Valdés, 1999, pp. 125-154; Ojeda, Norma, "Familias transfronterizas y familias transnacionales: algunas reflexiones", *Migraciones internacionales*, vol. 3, núm. 2, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2005, pp. 167-174.

¹¹ Chant, Sylvia, "El papel de la mujer en la recesión y reestructuración económica en México y las Filipinas", *Géneros*, vol. 5, núm. 17, 1999, pp. 25-28; Ochoa, María, "Pobreza y jefatura femenina", *Revista de Estudios de Género*, núm. 25, México, Universidad de Guadalajara, 2007, pp. 168-198; Wartenberg, Lucy, "Vulnerabilidad y jefatura en los hogares urbanos colombianos", en Mercedes González (coord.), *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Plaza y Valdés, México, 1999, pp. 77-96.

¹² Instituto Nacional de la Mujeres (Inmujeres), *Pobreza, género y uso del tiempo*, México, 2005; Pedrero, Mercedes, "Sabia virtud de conocer el tiempo. El uso del tiempo en función del género. Análisis comparativo entre México y Europa", *Revista de Economía Mundial*, vol. 10/11, España, Universidad de Huelva, 2004, pp. 77-101; Rendón, Teresa, "El mercado laboral y la división intrafamiliar del trabajo", en Marina Ariza y Orlandina de Oliveira (coord.), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 49-87.

¹³ Por conveniencia y considerando la proporción promedio en la entidad, se eligieron los siguientes grupos: municipios con más de 25 por ciento de hogares con jefatura femenina; municipios con 20 a 25 por ciento, y aquellos con menos de 20 por ciento de hogares con esta característica.

Mapa 1. Hidalgo: municipios según proporción de hogares con jefatura femenina, 2010



Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

En cambio, parece haber cierta relación entre los municipios con menor porcentaje de este tipo de hogares y la presencia de población indígena (Huejutla y Huehuetla, particularmente), por lo que es posible afirmar que en estos lugares interviene una concepción tradicional de los roles de género, caracterizada por otorgar a las mujeres un papel secundario en el seno de los hogares.

Por otra parte, en municipios como Pachuca, Mineral de la Reforma, Tulancingo o Tepeapulco cobra relevancia el grado de desarrollo y la independencia económica que puede alcanzar la mujer en un contexto favorable. De manera adicional debe

considerarse el aumento relativo de las disoluciones matrimoniales. Se trata del acceso a mejores oportunidades de educación y empleo para las mujeres, en el primer caso, y de un fenómeno social creciente, en el segundo.¹⁴

Del mismo modo, el tamaño de la localidad incide en esta distribución de los hogares con jefatura femenina, ya que está relacionado con las oportunidades de desarrollo social y humano disponibles para sus habitantes. En este sentido, en el Cuadro 1 se observa que 41.9 por ciento de los hogares de este tipo se asientan en localidades rurales (menos de 2,500 habitantes); 22.4 por ciento, en localidades semiurbanas (2,500 a 14,999 habitantes); y 35.7 por ciento en localidades urbanas (15 mil o más habitantes). En el caso de los hogares con jefatura masculina, su distribución según tamaño de localidad es de 48.2, 23.3 y 28.6 por ciento, respectivamente.

Cuadro 1. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según localidad donde se asienta el hogar, 2010

Localidad	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
Rural	41.9	48.2	46.7
Semiurbana	22.4	23.3	23.1
Urbana	35.7	28.6	30.3
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,615	62,406	82,021

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

La edad promedio de los jefes de hogar en el estado de Hidalgo es de 48 años. Dado que la población de la entidad es relativamente joven en términos demográficos, esto sugiere que en los patrones culturales de las familias hidalguenses aún está muy arraigada la figura del *pater familias*. No obstante, no debe dejarse de lado el efecto de la migración y la transformación de los hogares nucleares en extensos como factores que conducen a que la edad promedio de las jefas de hogar sea mayor a la de los hombres, con 52 y 46.7 años, respectivamente.

De hecho, una mayor proporción de hogares con jefatura femenina se encuentra en etapas del ciclo de vida del hogar más avanzadas,¹⁵ pues 33.3 por ciento tienen una jefa

¹⁴ Véase: Ortiz, Asael, *Cincuenta años de divorcio en Hidalgo. Características y tendencias sociodemográficas, 1950-2000*, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2011.

¹⁵ Me refiero en este punto al modelo normativo sobre el ciclo de vida del hogar nuclear, que incluye las etapas de formación, expansión, contracción y extinción, conforme a la edad del jefe de familia. Véase: Ojeda, Norma, "Reflexiones sobre la perspectiva del curso de vida en el análisis del ciclo vital familiar: propuesta de estudio en el caso de México", *Aportes de investigación*, núm. 10, México,

de hogar mayor de 60 años, contra 20.5 por ciento de los hogares con jefatura masculina. Entre los hogares con jefes menores de 30 años, en cambio, es menor la proporción mujeres con respecto a los varones, con 8.1 y 11.7 por ciento, respectivamente (Cuadro 2).

Cuadro 2. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según edad del jefe del hogar, 2010

Grupo de edad	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
Menor de 30 años	8.1	11.7	10.9
30 a 59 años	58.6	67.7	65.5
60 o más años	33.3	20.5	23.6
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,601	62,375	81,976

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Sobre todo, en esto influye que la esperanza de vida sea mayor entre las mujeres, por lo que es más probable encontrar mujeres de 60 o más años como jefas de hogar. En los hogares con antecedentes de migración, además deben tomarse en cuenta pautas de comportamiento tradicionalistas, pues muchas mujeres quedan a cargo de la madre de su cónyuge, sin que puedan constituir un hogar independiente. En caso similar se encuentran hijas o hijos que retornan al hogar materno o paterno, debido al rompimiento de uniones o al efecto de un contexto económico adverso.

Cuadro 3. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según estado conyugal del jefe del hogar, 2010

Estado conyugal	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No unida(o)	77.1	9.7	25.8
Unida(o)	22.9	90.3	74.2
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,615	62,405	82,020

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se puede observar en el Cuadro 3, en los hogares encabezados por una mujer es más probable que ella no esté unida (en matrimonio o unión libre), que los hogares con jefatura masculina: 90.3 por ciento de los jefes de hogar están unidos, mientras 77.1 por ciento de las jefas de familia no lo están.

Un aspecto importante es la conformación de los arreglos familiares. De acuerdo con el Cuadro 4, la proporción de hogares unipersonales es mayor entre aquellos con jefatura femenina (18 por ciento), que entre los encabezados por hombres (5.3 por ciento), aspecto que sin duda explica parte de la diferencia en el promedio de edad citada párrafos atrás.

Entre los hogares ampliados el diferencial también favorece a los hogares encabezados por mujeres (32.8 y 23.4 por ciento, respectivamente). Lo cual nos indica que es más común que se reagrupen las familias en torno al hogar materno primario. Asimismo se confirma la importancia de las estrategias de supervivencia ante los efectos de las crisis económicas en los hogares hidalguenses.¹⁶

Cuadro 4. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según clase de hogar, 2010

Clase de hogar	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
Unipersonal	18.0	5.3	8.4
Nuclear	46.1	69.3	63.7
Ampliado	32.8	23.4	25.6
Otro	3.1	2.0	2.3
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,616	62,406	82,022

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

El tipo de hogar guarda estrecha relación con el número de miembros que lo integran. La proporción de hogares encabezados por una mujer conformados por hasta dos integrantes es de 40 por ciento, es decir, prácticamente el doble de lo que se observa en hogares encabezados por un varón (18.2 por ciento). Entre los hogares con cinco o más miembros la relación es opuesta: 21.3 y 38.8 por ciento, respectivamente, por lo que se refleja el impacto de la migración, así como de la disolución de uniones, en el tamaño medio de los hogares de la entidad.

La educación y capacitación de los miembros del hogar proporciona ventajas comparativas para que puedan insertarse en el mercado de trabajo, aumenten su nivel

de ingreso y mejoren su calidad de vida. Entre otros, les dota también de herramientas para la defensa de sus derechos, así como de conocimientos elementales sobre cuestiones vitales como el cuidado de la salud o los beneficios de una buena nutrición.

En el estado de Hidalgo, 20.3 por ciento de las jefas de hogar no saben leer y escribir. Esta misma característica se observa en 10.7 por ciento de los jefes de hogar (Cuadro 5). La diferencia es notable y puede relacionarse con condiciones deficitarias de desarrollo social y humano para los hogares encabezados por mujeres, que como vimos tienen mayor edad promedio.

Cuadro 5. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según condición de alfabetismo, 2010

Sabe leer y escribir	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	20.3	10.7	13.0
Sí	79.7	89.3	87.0
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,616	62,405	82,021

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

En lo que toca al grado escolar, 57.4 por ciento de las jefas de hogar tienen educación primaria o menos, 20.1 por ciento completaron educación secundaria, 11.4 por ciento alcanzaron un nivel de educación media y 11.1 por ciento educación superior o posgrado. En cuanto a los jefes de hogar, la proporción es de 48.9, 27, 12.1 y 12.1 por ciento, en el mismo orden (Cuadro 6).

Cuadro 6. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según grado escolar del jefe del hogar, 2010

Grado escolar	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
Hasta primaria	57.4	48.9	50.9
Secundaria	20.1	27.0	25.3
Medio	11.4	12.1	11.9
Superior y posgrado	11.1	12.1	11.8
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	55,998	26,025	82,023

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

¹⁶ González, Mercedes, "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model", *Latin American Perspectives*, vol. 28, núm. 4, 2001, pp. 72-100.

La probabilidad asociada a que las jefas de hogar tengan menor grado escolar que los varones influye sin duda en el acceso a mejores oportunidades de desarrollo para sus familias. Dado que en muchos casos se trata de hogares unipersonales o ampliados, las jefas de hogar pueden ser especialmente afectadas por la dificultad para obtener empleo, en un contexto económico que ha sido adverso en los años recientes.

Conforme a los datos del Cuadro 7, es más probable que las jefas de hogar no hayan trabajado al menos una hora en la semana anterior del levantamiento del censo (51.9 por ciento), con respecto a los jefes de hogar (19.5 por ciento). Esto implica que dependen de otro tipo de ingresos para su sostenimiento y el de sus familias, tales como pensiones o transferencias de gobierno, así como remesas.

Cuadro 7. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según condición de actividad laboral del jefe del hogar, 2010

Activo*	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	51.9	19.5	27.3
Sí	48.1	80.5	72.7
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,615	62,405	82,020

*Trabajó al menos una hora la semana anterior al levantamiento de la información.
Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

En el Cuadro 8 puede observarse que 34.5 por ciento de las jefas de hogar recibieron alguna transferencia de programas gubernamentales (Oportunidades, Procampo, etcétera). En el caso de los jefes de hogar, sólo 18.7 por ciento recibieron alguno de estos apoyos.

Cuadro 8. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según las transferencias monetarias de programas de gobierno, 2010

Recibe transferencias	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	65.5	81.3	77.5
Sí	34.5	18.7	22.5
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,615	62,406	82,021

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Es importante mencionar que los programas especiales en favor de la mujer están jugando en papel sumamente relevante para mejorar —o al menos conservar— la calidad de vida de las jefas de hogar y sus familias. No obstante, debido al contexto de crisis recurrentes y las políticas de ajuste económico seguidas a lo largo de los últimos años, es probable que se encuentren muy erosionadas las alternativas para diversificar el ingreso de este grupo de hogares.

En cuanto al acceso a los servicios de salud, en el Cuadro 9 se observa que jefas y jefes de hogar se encuentran en condición similar, aunque las mujeres tienen un porcentaje ligeramente mayor en este rubro. Destaca, sin embargo, que el Seguro Popular es el principal sistema para brindar servicios de salud a la población hidalguense, cuestión que es necesario considerar dado que dicho seguro se enfoca más en los gastos médicos catastróficos.

En párrafos anteriores se apuntó el posible impacto de la migración en la recomposición interna de los de los hogares hidalguenses. Es importante señalar que la entidad en su conjunto está catalogada como expulsora de población, presenta un saldo migratorio negativo prácticamente desde 1940 y tiene importantes flujos de migración internacional.

Cuadro 9. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según acceso a servicios de salud del jefe del hogar, 2010

Servicios de salud	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	1.5	2.4	2.2
Seguridad social	32.9	31.2	31.6
Seguro popular	45.2	45.5	45.4
Sector privado	20.3	20.9	20.8
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	55,996	26,023	82,019

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

De acuerdo con la información del censo de población más reciente, en 7.6 por ciento de los hogares encabezados por una mujer hubo migración de algún miembro del hogar a otro país, en algún momento durante los cinco años anteriores. En el caso de los hogares con jefatura masculina este fenómeno se observó en 4.6 por ciento.

En lo que toca a las remesas enviadas por migrantes hidalguenses desde otro país, éstas se recibieron en 8 por ciento de los hogares con jefa de hogar y en 1.6 por ciento de los hogares encabezados por hombres, según se observa en el Cuadro 10. Es probable que en el caso de los hogares con jefatura femenina se trate de una de las

principales fuentes de ingreso familiar, por lo que puede asociarse con una condición de vulnerabilidad con respecto a los ciclos de la actividad económica.

Cuadro 10. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según si el hogar recibe transferencias desde otro país, 2010

Recibe transferencias	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	92.0	98.4	96.9
Sí	8.0	1.6	3.1
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,616	62,406	82,022

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

CONDICIONES GENERALES DE LA VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS DISPONIBLES

Debido a que los hogares encabezados por mujeres se encuentran de manera primordial en municipios que son asiento de las principales ciudades de la entidad o se asocian con la migración, y considerando además que es más común que reciban transferencias gubernamentales o remesas, parece más probable que sus viviendas presenten mejores condiciones de habitabilidad y cuenten con mejores servicios.

De acuerdo con la información analizada, en el Cuadro 11 se observa que 6.5 por ciento de los hogares hidalguenses con jefatura femenina habitan viviendas con piso de tierra, proporción similar a la que se observa en los hogares encabezados por hombres (6.4 por ciento).

Cuadro 11. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según condición del piso en la vivienda, 2010

Piso de tierra	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	93.5	93.6	93.6
Sí	6.5	6.4	6.4
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,604	62,359	81,963

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Por otro lado, 15.6 por ciento de las viviendas habitadas por familias con jefas del hogar están en riesgo sanitario por falta de un drenaje adecuado, en tanto que 17.1 por ciento los hogares con jefatura masculina presentan esta característica (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según condición del drenaje en la vivienda, 2010

Drenaje en la vivienda	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
Riesgo sanitario	15.6	17.1	16.8
Controlado	84.4	82.9	83.2
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,604	62,358	81,962

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Además de ser un recurso vital, la disponibilidad de agua está relacionada con las condiciones de higiene en que viven las personas. Sobre este aspecto destaca que 5.9 por ciento de los hogares encabezados por mujeres tienen que acudir a una fuente de agua natural (río, arroyo, etcétera) para abastecerse del vital líquido y 5 por ciento cuentan con un servicio comunitario (vecinos o de suministro común) o tienen que abastecerse por pipa. En los hogares encabezados por varones, en cambio, la proporción es mayor en el primer caso (7.1 por ciento) e igual en el segundo (5 por ciento).

La disponibilidad de un cuarto que funcione sólo como cocina es un indicador de las condiciones de la vivienda e indirectamente muestra la posibilidad de que exista hacinamiento. En Hidalgo, 10.5 por ciento de los hogares encabezados por mujeres habitan una vivienda sin cuarto para cocinar, en tanto que esta proporción es de 9.7 por ciento en los hogares con jefatura masculina (Cuadro 13).

Cuadro 13. Hidalgo: Distribución porcentual de hogares por tipo de jefatura según si la vivienda cuenta con cuarto para cocinar, 2010

Cuarto para cocinar	Jefatura femenina	Jefatura masculina	Total
No	10.5	9.7	9.9
Sí	89.5	90.3	90.1
Total	100.0	100.0	100.0
(N)	19,603	62,359	81,962

Fuente: cálculos propios con base en el Censo de Población y Vivienda 2010.

Aunado a la existencia de un cuarto para cocinar, debe considerarse el combustible utilizado para preparar alimentos. En 79.1 por ciento de los hogares con jefatura femenina utilizan gas para cocinar y en 19.9 por ciento usan leña. En los hogares encabezados por un hombre la proporción es de 74.2 y 24.8 por ciento, en el mismo orden. Cabe señalar que el uso inadecuado de leña para cocinar está asociado con enfermedades respiratorias o irritaciones oculares crónicas. Además implica costos adicionales para los hogares y afecta la sustentabilidad ambiental.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo hemos podido constatar que sólo en algunos aspectos las condiciones de vida en los hogares con jefatura femenina son mejores que las que existen en los hogares con jefatura masculina. Una cuestión esencial es que los hogares encabezados por una mujer son más comunes en las localidades urbanas. En términos generales, esto les brinda mayores expectativas para mejorar su calidad de vida, debido a que su entorno les ofrece más oportunidades.

No obstante, también son hogares afectados por limitaciones de presupuesto en un contexto económico adverso, esto a pesar de que su tamaño les favorece. Una cuestión esencial es que buena parte de las jefas de familia constituyen hogares unipersonales y se encuentran en etapas avanzadas del ciclo de vida del hogar. Son hogares que comenzarán a perder activos o capacidad para recuperarlos.

Además, dada la pérdida de poder adquisitivo de salarios y pensiones, así como las condiciones del mercado de trabajo, es probable que en el futuro se encuentren en situaciones de mayor vulnerabilidad. Es decir, los hogares nucleares tradicionales encabezados por un varón tendrán ciertas ventajas si ambos cónyuges logran convertirse en perceptores de ingreso.

En el caso de las mujeres que encabezan hogares ampliados, su condición será más o menos estable en tanto cuenten con más de un perceptor de ingreso. En este caso, la escasez de empleo es un factor que erosionará su calidad de vida, especialmente en las áreas geográficas de la entidad con menor grado de desarrollo social y económico, así como para los hogares que pertenecen al ámbito rural y semiurbano.

Es importante considerar el grado de dependencia que tienen los hogares con jefatura femenina con respecto a las transferencias gubernamentales y a las remesas provenientes de otro país. En el primer caso hay una asociación con el volumen de recursos públicos usados para este fin, por lo que no pueden dejarse de lado las dificultades de los gobiernos para allegarse más recursos. En el segundo, no puede obviarse que la dinámica económica global genera altibajos en la actividad económica de Estados Unidos, principal destino de los flujos migratorios mexicanos, afectando el volumen de remesas.

Aspecto de suma trascendencia es que, en tanto focalizados, los programas sociales también son selectivos. Por ello, más que procurar la equidad favorecen el predominio

de diversas desigualdades y las hacen más notables para los grupos de población que no tienen acceso a esos beneficios. Son notables, por ejemplo, los vicios de origen en la conformación de los padrones de beneficiarios, así como la ausencia de una estrategia para su depuración permanente. A esta situación se suman las limitaciones en el alcance operativo de la estructura administrativa para hacer un monitoreo preciso y permanente del avance en cada uno de los programas.

Destaca, por otro lado, la insuficiente oferta de servicios básicos, especialmente el de agua potable y servicios de drenaje, que si bien afectan en mayor medida a los hogares con jefatura masculina, tienen que ver con condiciones de marginación y rezago asociadas a la población dispersa en pequeñas localidades rurales. Asentamientos donde, además, es menos común la aceptación social de las mujeres como jefas del hogar.

El déficit de capital humano, sin ser exclusivo de éstos, afecta en mayor medida a los hogares con jefatura femenina. En el largo plazo y dadas las condiciones de pobreza en la entidad, se convierte en un *handicap* importante para este grupo de hogares.

Puede concluirse que, en el caso particular de Hidalgo, la jefatura femenina sí se asocia con vulnerabilidad económica y social, debido a las reducidas expectativas de participación laboral de la mujer, así como al rezago educativo de las jefas del hogar. Esta situación se traduce en diversas desigualdades, que van desde el ingreso hasta el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA DE APOYO

- ETERNOD, Marcela, "Hogares y familias en las fuentes regulares de información estadística", en Beatriz Figueroa (coord.), *El dato en cuestión*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 217-234.
- GARCÍA, Brígida y Orlandina de Oliveira, "Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar", *Papeles de Población*, vol. 11, núm. 43, México, 2005, pp. 29-51.
- GARCÍA, Brígida, "Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana", en Beatriz Schmukler (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación. Cambios trascendentales en América Latina y el Caribe*, México, Edamex / The Population Council, 1998, pp. 53-82.
- OLIVEIRA, Orlandina de, "Familia y relaciones de género en México", en Beatriz Schmukler (coord.), *Familias y relaciones de género en transformación. Cambios trascendentales en América Latina y el Caribe*, México, Edamex / The Population Council, 1998, pp. 23-52.

SERVICIOS FINANCIEROS Y MIGRACIÓN EN HIDALGO

CÉSAR PÉREZ MARCIAL
EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO

INTRODUCCIÓN

La inclusión financiera (IF) es un término de uso cotidiano en el ambiente académico, especialmente en el de teoría económica y en el de las políticas públicas. A pesar de no estar suficientemente definido, es un término que va ganando adeptos entre los actores públicos y privados, tanto económicos como políticos.

La IF, como muchas otras cosas, surge a consecuencia de la globalización. En ella descansan los intereses de millones de personas que viven en la pobreza, marginalidad y abandono, y que buscan un medio para solventar complicaciones futuras. Existen instituciones específicas de los gobiernos nacionales que intentan lograr la IF; sin embargo, dichas instituciones se enfrentan sin duda al bajo nivel de manejo de los componentes financieros, su lenguaje y su lógica (educación financiera), y la desconfianza en las instituciones financieras (actuación de Estados y banqueros) por parte de la población.

Existen diferencias entre los sistemas financieros inclusivos y tradicionales. En el primero se contempla al usuario o potencial usuario como conocedor de las operaciones y lógica de las transacciones financieras; es el actor central que busca el beneficio e intuye que su acercamiento a las instituciones financieras y a sus servicios pueden serle de utilidad, por lo que deposita, retira, compra, paga y vende (genera una serie de transacciones) para incrementar sus posibilidades en la vida. Se trata del “protagonista anónimo” de la IF.

Por otro lado se encuentran los operadores financieros que no se detienen a observar al cliente, ni su situación. Lo crucial es captar su atención por medio de eficiencia en el uso de los productos y servicios que demuestran efectividad en los resultados.

Lo anterior genera una exclusión por parte de los sistemas tradicionales, que en función de los intereses corporativos evitan a los amplios sectores sociales, que en la actualidad buscan una integración a los nuevos modelos del mercado global. Por lo tanto surgen nuevas formas y otros actores (públicos y privados), que para consolidarse deben ser capaces de ofrecer productos y servicios financieros (SF) eficientes, baratos, inmediatos y seguros.

EL MERCADO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

En la actualidad existen factores que incrementan el papel de los SF. Los paquetes tecnológicos son los de mayor implicación en el aspecto decisivo; los niveles, volúmenes y actualidad de la comunicación e información son capaces de integrar bajo un mismo ambiente y con un interés en común la IF en los distintos mercados de dinero.

Al referirse a la tecnología de la comunicación e información, se habla concretamente del teléfono móvil o celular. Estudios marcan que este fenómeno se incrementa en dos caminos: el uso del celular como un elemento del potencial económico para el sector financiero tradicional y, sobre todo, para las características del sistema financiero y social inclusivo.¹

No sólo se trata de una plataforma tecnológica, es sustento real y operativo del nuevo mercado por donde fluyen volúmenes de recursos monetarios. El Banco Mundial muestra las dimensiones en América Latina, donde 98 por ciento del territorio tiene recepción de señal de celulares y 84 por ciento de los hogares cuenta con el servicio de telefonía móvil.²

Existen otros aspectos o elementos para la IF en las sociedades actuales, tales como la apertura política de países y gobiernos con la disponibilidad de reforzar la tendencia de políticas públicas inclusivas; la entrada de organismos internacionales especializados, y de forma paralela el debate académico, teórico, práctico y metodológico de este tema en distintos foros públicos y privados. Se trata del posicionamiento de la IF que podría llegar a tener tintes estratégicos en economías nacionales en tiempos de los servicios digitales.³

Para una de las regiones más desiguales, pero no por eso pobre, como es Latinoamérica, toma importancia la búsqueda de estrategias para reducir la proporción de su población que está excluida de los mercados formales de los SF, lo que también limita sus posibilidades de desarrollo. La población adulta no tiene acceso a productos financieros básicos como una cuenta de ahorro, tampoco tiene la opción de contar en algún momento con un crédito (montos menores) ni la posibilidad de acceder a esquemas de aseguramiento. No tienen las facilidades

¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Canal alternativo de distribución de remesas para pequeños intermediarios financieros ecuatorianos”, Quito, 2009. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1017834> [Fecha de consulta: agosto de 2015]

² Banco Mundial, *Financial access 2010: The state of financial inclusion through the crisis*, Washington, 2010. Disponible en: http://www.microrate.com/media/docs/general/FA_2010_Financial_Access_2010_Rev.pdf [Fecha de consulta: agosto de 2015]

³ Alfaro, N., “Principios para el diseño de un sistema financiero inclusivo”, Panamá, BID, Foro Soluciones de Financiamiento Inclusivo, 2010.

para realizar sus transacciones sin efectivo,⁴ además de que se encuentran en áreas rurales o remotas que incrementan las dificultades de traslado para transacciones sencillas, como recibir pagos o subsidios. Reportes muestran que el acceso a SF es un factor crítico para mejorar de manera incluyente la calidad de vida, porque superan barreras de contacto entre personas o microempresas. Además, fortalecen su condición disminuyendo su vulnerabilidad; el acceso reduce costos para trámites de manera directa, abona a la seguridad y disminuye tiempos de manejo de efectivo, así como facilita la recepción de remesas y transferencias.⁵

La IF posibilita en un inicio la acumulación de recursos vía ahorro y de manera secundaria permite realizar pagos o recibirlos con un colateral. Esto es, los inicios de una cultura financiera que se traduciría en el acceder a créditos, seguros y productos financieros de mayor complejidad.⁶ De manera empírica y por estudios realizados por el instituciones federales y organismos internacionales Banco Mundial (CGAP/WBG) y Nacionales en este caso Bansefi y se describe la correlación entre el acceso a SF con la obtención de crédito, el impacto que se tiene en la reducción de la pobreza por medio de la expansión de pequeños negocios, la generación de otros ingresos adicionales, la inversión productiva en segmentos de bajos recursos y la calidad del empleo.⁷

Recientemente en países latinoamericanos se han emprendido programas que fomentan la IF de manera obligada e incluyen acciones en tres niveles: a) cambiar los marcos normativos, b) adquirir recursos para la oferta de SF que incluyan productos alternativos a los ya tradicionales, adaptables a las necesidades de poblaciones menos favorecidas, y c) apoyar y asesorar para la sustentabilidad de empresas financieras, lo que puede significar subsidios para compensar costos por la oferta de SF. Además, actualmente se trata de integrar a las nuevas tecnologías como forma de canales y herramientas que permitan soportar y proveer servicios eficientes, rápidos y de bajo costo. Sin embargo, existen riesgos: sin una cultura o educación financiera es posible la generación de condiciones para el endeudamiento

⁴ Fernández de Lis, S., "Visión del desarrollo del sector financiero y sus principales retos en América Latina y el Caribe", Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria, Washington, BID/ASBA/FELABAN, 2011.

⁵ BID, "Profundización de servicios financieros en zonas rurales", Quito, 2010. Disponible en: <http://www14.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=EC-M1009> [Fecha de consulta: agosto de 2015]

⁶ Buchenau, J., "Nuevas tecnologías y canales para la inclusión financiera", en *Inclusión financiera y desarrollo social: nuevos caminos para poner los servicios bancarios al alcance mundial de todos*, Caracas, Venezuela, 2010.

⁷ Dittus, P. y M. Klein, "On harnessing the potential of financial inclusion", BIS Working Papers, núm. 347, 2011. Disponible en: www.bis.org/publ/work347.htm [Fecha de consulta: agosto de 2015]

o el acceso a créditos para gastos suntuarios, que podría debilitar la situación del deudor, de los SF y la IF.

LO INTEGRAL DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

El antecedente de un sistema financiero bien desarrollado es crucial para el crecimiento económico y la eliminación de la pobreza, ya que en estos contextos las imperfecciones del mercado financiero, los costos de transacción y las debilidades institucionales restringen la integración, actuación y funcionalidad de las finanzas propias de hogares de muy bajos ingresos, del sector microempresarial y de las economías en el sector rural.⁸ El acceso a SF produce una dinámica de actividades en economías locales, genera nuevas capacidades que optimizan recursos, eleva los ingresos e integra a los actores al eliminar imperfecciones de los mercados, todo en escala de inicio local hasta lo nacional. Lo anterior está marcado por el alto impacto que tiene este caso debido a la correlación positiva entre acceso a SF y el crecimiento económico.⁹ Para fines de 2010, el G-20 impulsó la Alianza Mundial para la Inclusión Financiera con la conformación de un grupo para la IF y un subgrupo para la innovación.

VISIÓN HISTÓRICA

Las microfinanzas son de amplia tradición. Los ahorros informales y grupos de crédito tienen antecedentes desde el siglo xv. En Alemania, por el año 1800, surge un modelo de finanzas vía cooperativa, al cual se le hicieron adaptaciones y se replicó a principios del siglo xx en las zonas rurales de América Latina.

A mediados de ese mismo siglo, para incrementar las opciones de otorgamiento del crédito agrícola, se fundan instituciones financieras estatales, que reportaron pérdidas por la aplicación vía subsidio y complicaciones en la recuperación. Es hasta 1970 que se conforma la idea de "microcrédito" para integrar a pequeñas asociaciones de mujeres microempresarias. Posteriormente, en los ochenta se incrementa la capacidad metodológica para otorgar crédito y se logran nuevos modelos con sostenibilidad. Para los noventa, el concepto de microcrédito cambia a una idea más amplia de microfinanzas.

En la década de 2000 a 2010 se fortalece la tendencia entre las instituciones de microfinanzas (IMG) de modificar y variar su modelo de monoproducto a

⁸ Banco Central de Brasil, *Relatório de Inclusão Financeira*, Brasília, 2010.

⁹ Levine, R., N. Loayza y T. Beck, "Financial intermediation and growth: causality and causes", *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, núm. 1, agosto de 2000, pp. 31-77.

multiproducto, aprovechando condiciones y características del mercado, pero con carencias importantes en la regulación y supervisión. Sin embargo, contaron con la oportunidad de reducción de costos de fondeo y ampliaron sus opciones de SF (incluyendo el pago de remesas), además de la capacidad de captar ahorro. Por otro lado, incrementaron la cobertura geográfica y diversificaron el riesgo, atendiendo a un sector con potenciales y con el incremento de clientes (hacia zonas rurales y del perímetro urbano), para lo cual contaron con importantes mecanismos por medio de innovaciones en metodología y tecnología de trabajo para la atención de los agentes económicos. Ya al final de esa década (2010) existían los primeros pasos para la regulación.

Estos mismos aspectos fueron reflejados en las tendencias de cooperativas de ahorro y crédito, que pudieron incrementar la oferta de productos y servicios que se consideraban propios de la banca comercial. A pesar de los cambios en el sector de las IMF existen vacíos en la ampliación y promoción del acceso a SF en localidades lejanas y de bajos ingresos.

Esta transición a sistemas financieros inclusivos se debe al reconocimiento de la necesidad de acceso a instrumentos y SF de calidad, de costos justos, sin hacer imprescindible la actividad microempresarial, lo que da como consecuencia la reducción de escenarios negativos que impactan en los ingresos y de esta forma se apoya a la calidad de vida.

ACOTACIONES AL CONCEPTO DE INCLUSIÓN FINANCIERA

Si bien existe consenso sobre la importancia de la IF, no hay paralelo en su definición. Se habla también de “bancarizar a los no-bancarizados”. En extremos se conoce como parte estructural de la “banca móvil”, pero de manera amplia se debe reconocer como la participación y uso de SF formales por la población que ha sido excluida. Lo anterior tendrá como producto un crecimiento económico junto con mayores posibilidades de inversión.¹⁰ Asmundson¹¹ menciona que los SF comprenden componentes significativos tales como la consideración de un servicio financiero como la transacción para obtener un bien financiero, con variaciones en las transacciones (inmobiliarias, al consumo, seguros y bancarios, obviamente la inversión); otra es que el sector financiero es un intermediario y que los SF apoyan al uso del dinero de una manera productiva.

¹⁰ Fajury, L. y A. Gomez A., *Corresponsales no bancarios, manual genérico y mejores prácticas*, Bogotá, Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2009.

¹¹ Asmundson, I., “Back to Basics, What are Financial Services?”, *IMF Finance and Development Magazine*, 2011.

También se considera que la IF es amplia como concepto y que conecta elementos complementarios (ver Figura 1) desde los marcos regulatorios adecuados: la oferta de los productos ajustados (pagos, ahorros, créditos, seguros), la capacidad de tener un nivel de cobertura, acceso a canales amplios (tradicionales y modernos) para servicios de calidad a precios razonables, potencial de amplia seguridad y eficiencia, además de la promoción de educación y cultura financieras, junto con formatos de transparencia de la información.

Figura 1. Integración para la inclusión financiera



Fuente: elaboración propia a partir de C. Moya.¹²

Las condiciones de cultura financiera y de exclusión tecnológica son dos de las más importantes a atender en contextos amplios; otra complicación es la razonable y justa integración de los costos a la prestación de servicios a los usuarios. La normatividad de información limita su difusión adecuada, en especial de los sectores informales, lo que incrementa riesgos, protección a los derechos de acreedores, ejecución de garantías, cargas impositivas que distorsionan el control de las tasas

¹² Moya, C., “Banca de las oportunidades: transparencia, protección al consumidor e inclusión financiera. Experiencias prácticas de Colombia”, *Diálogo Regional de Política de la Red de Regulación Bancaria, BID/ASBA/FELABAN*, 2011.

de interés y préstamos dirigidos,¹³ además de marcos más amplios como son los que conectan los niveles de prevención del riesgo de lavado de activos, conocidos como *know your customer*. Esto especialmente limita el acceso a SF a la población de bajos ingresos y también a los que tienen actividades productivas informales, ya que carecen de documentos que acrediten su actividad o su persona para abrir una cuenta.

La IF podrá ser vista como política pública al conformar un sistema financiero inclusivo que pretenda y pueda poner al alcance de personas con bajos ingresos SF de transacciones, remesas, ahorro, microcrédito, tarjeta de crédito, crédito para vivienda y seguros. Lo anterior significa cambiar en parte la visión y manejo de las instituciones financieras, reguladores, supervisores y operadores, además de contar con condiciones de seguridad en amplios niveles. Se trata de reestructurar la idea del mercado de SF hacia modelos sencillos en condiciones tecnológicas de amplio soporte; abrir y crear canales accesibles con potencial de cobertura, con instrumentos en formatos de adaptabilidad y a bajo costo, de amplio beneficio sin cargas extras por comisiones fijas o montos bajos por número de operaciones, además de presentarse con transparencia y abiertos en su uso. Se trata de un nuevo desarrollo de instituciones que permitan la fiscalización y revisión de los actores, que genere niveles de información confiable y actualizada, junto con marcos normativos abiertos que permitan la conexión de instrumentos y actores para mejorar e incrementar la competencia.¹⁴

El mercado al que va dirigida la IF está conformado por la población de menores recursos, aquella que se encuentra en la base de la pirámide social, para la cual se buscan caminos para incorporarla a beneficios del crecimiento económico, por medio del acceso a servicios básicos, pagos y de requerirlo la transferencia de remesas, e incluso a instrumentos más complejos como pueden ser créditos y seguros de vida y de educación. Una política pública de IF debe buscar la llegada de más usuarios e instrumentos a los sistemas financieros, disminuir su costo así como las limitantes para hogares, personas y empresas que cuenten entre sus planes consolidar sus medios de capitalización y desarrollo.¹⁵

¹³ Gardeva, A. y E. Rhyne, *Oportunidades y obstáculos para la inclusión financiera*, Centro para la Inclusión Financiera, Publicación núm. 12, 2011. Disponible en: https://centerforfinancialinclusionblog.files.wordpress.com/2011/12/opportunities-and-obstacles-to-financial-inclusion_spanish.pdf [Fecha de consulta: agosto de 2015]

¹⁴ Mas, I. y H. Siedek, "Banking through networks of retail agents", *Focus*, núm. 47, CGAP, 2008. Disponible en español en: <http://www.cgap.org/sites/default/files/CGAP-Focus-Note-Banking-Through-Networks-of-Retail-Agents-May-2008-Spanish.pdf> [Fecha de consulta: febrero de 2012]

¹⁵ Siedek, H., "Banking agents part III: Market reach", 2007. Disponible en: http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2115/agents_marketreach.pdf y "Banking agents to reach the unbanked", 2007. Disponible en: <http://acri-mena.org/Files/Banking%20agents%20to%20reach%20the%20unbanked%20-%202007.pdf> [Fecha de consulta: febrero 2012]

LA IF EN MÉXICO Y EN REGIONES MIGRANTES DE HIDALGO

México está conformado por 84,786,779 adultos, lo que representa 72 por ciento de la población. De éstos, 60 por ciento no cuenta con un instrumento de ahorro en cualquiera de las instituciones financieras comerciales.¹⁶ Esta condición se incrementa aún más en las localidades de difícil acceso y en las de menores ingresos, donde a la población le será aún más complicado responder ante acontecimientos inesperados como crisis económicas o situaciones extremas en el ámbito familiar (accidentes, defunciones pérdida de empleo, etcétera).¹⁷

La baja solicitud de SF al mercado formal se puede reflejar en la demanda de los mismos a particulares (prestamistas agiotistas o familiares) sin importar el alto riesgo y los costos a pagar por el servicio. Paralelamente, la ausencia de productos financieros adecuados a sus necesidades lleva a la población al manejo exclusivo de los valores en efectivo, con la pérdida en ahorro y al interés por el manejo o inversión de los excedentes que pueden ser importantes para mejorar las condiciones de vida.

De manera contraria la llegada de la tecnología de la comunicación vía telefonía celular ha logrado cubrir a 81 por ciento de la población adulta (ver Cuadro 1), por lo que éste se ha visualizado como el canal para otorgar los SF a la población mexicana, siendo los de menores ingresos los principales beneficiarios con esta oportunidad de acceder a servicios básicos de transferencias y pagos electrónicos.

Cuadro 1. Transacciones por telefonía celular

Estado	Contratos que afectan por celular	Población adulta
Aguascalientes	22,942	870,476
Baja California	34,047	2,454,908
Baja California Sur	10,983	515,783
Campeche	16,314	634,098
Coahuila	27,683	2,074,675
Colima	5,858	509,744
Chiapas	44,612	3,422,536

banked%20-%202007.pdf [Fecha de consulta: febrero 2012]

¹⁶ Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 2010. Reporte de inclusión financiera.

¹⁷ López, C. y K. Samaniego K., "La inclusión a través de los servicios financieros móviles: el caso de México", en *Inclusión financiera aproximaciones teóricas y prácticas*, Quito, Banco Central del Ecuador, 2011.

Estado	Contratos que afectan por celular	Población adulta
Chihuahua	35,319	2,592,269
Distrito Federal	345,444	6,924,445
Durango	10,282	1,217,643
Guanajuato	85,213	3,999,311
Guerrero	35,410	2,399,584
Hidalgo	40,219	1,990,252
Jalisco	148,793	5,532,991
Estado de México	212,671	11,758,959
Michoacán	54,249	3,203,122
Morelos	22,604	1,361,873
Nayarit	17,069	838,320
Nuevo León	58,853	3,622,618
Oaxaca	29,695	2,750,419
Puebla	53,103	4,212,372
Querétaro	24,248	1,379,777
Quintana Roo	16,634	1,056,908
San Luis Potosí	28,214	1,898,746
Sinaloa	24,573	2,119,084
Sonora	28,508	2,045,927
Tabasco	35,248	1,657,151
Tamaulipas	23,715	2,513,837
Tlaxcala	8,280	868,426
Veracruz	112,995	5,765,203
Yucatán	24,836	1,505,393
Zacatecas	11,177	1,089,929

Fuente: elaboración propia con datos de CNBV.

La telefonía celular permite transferir información, almacenar recursos electrónicos que permiten hacer transferencias, pagos y compras en establecimientos comerciales por medio de instrucciones en el mismo dispositivo. Así pues, la población de menores ingresos en localidades remotas, donde por mercado a la banca comercial

le resulta poco sostenible, podría acceder de este modo a SF de múltiples empresas y establecimientos.¹⁸

Además del acceso a SF vía celular, este canal permite la incorporación al sistema financiero formal, disminuye costos y logra beneficios. Es a partir de un nuevo marco regulatorio, vigente desde agosto de 2011 en México, que se permite el uso del celular para acceder a SF. Debido a estas adaptaciones del nuevo marco regulatorio, bancos asociados con operadores en comunicaciones extenderán la oferta entre los nuevos posibles usuarios que no es captada por el sistema bancario tradicional.

A pesar de los avances en el desarrollo de infraestructura bancaria, en México sólo 43 por ciento de los municipios tiene acceso a una sucursal de alguna institución financiera. Existen apenas 1.82 de estas sucursales tradicionales por cada 10,000 adultos. Esto se convierte en un bajo acceso y uso de SF; ejemplo de esto son las 7,685 cuentas de captación, 8 cuentas de ahorro y 2,445 nominas por cada 10,000 adultos. Lo anterior contrasta con el uso de 81 por ciento de la población de la telefonía celular, dicho canal tendería a convertirse en el canal de los SF con un marco flexible e innovador.

Para que los SF móviles sean atractivos es importante posibilitar y convertir, con facilidad y bajo costo, el efectivo en dinero electrónico y viceversa. Para ello se debe contar con la cantidad y disponibilidad de lugares para realizar operaciones financieras. Con el cambio al marco regulatorio, se han creado los *corresponsales bancarios* por los cuales las instituciones financieras tendrán contacto con cadenas y establecimientos comerciales para ofertar los SF a nuevos mercados y localidades. De esta forma hay oferta de valor agregado, como la cercanía, facilidad de transacción y disponibilidad de recursos financieros. Además, se dan las condiciones para expandir los puntos donde resulta baja la rentabilidad o inviable el establecimiento de una sucursal bancaria. En México, 13 instituciones bancarias han creado la relación de corresponsalía con 632 establecimientos y cadenas comerciales.

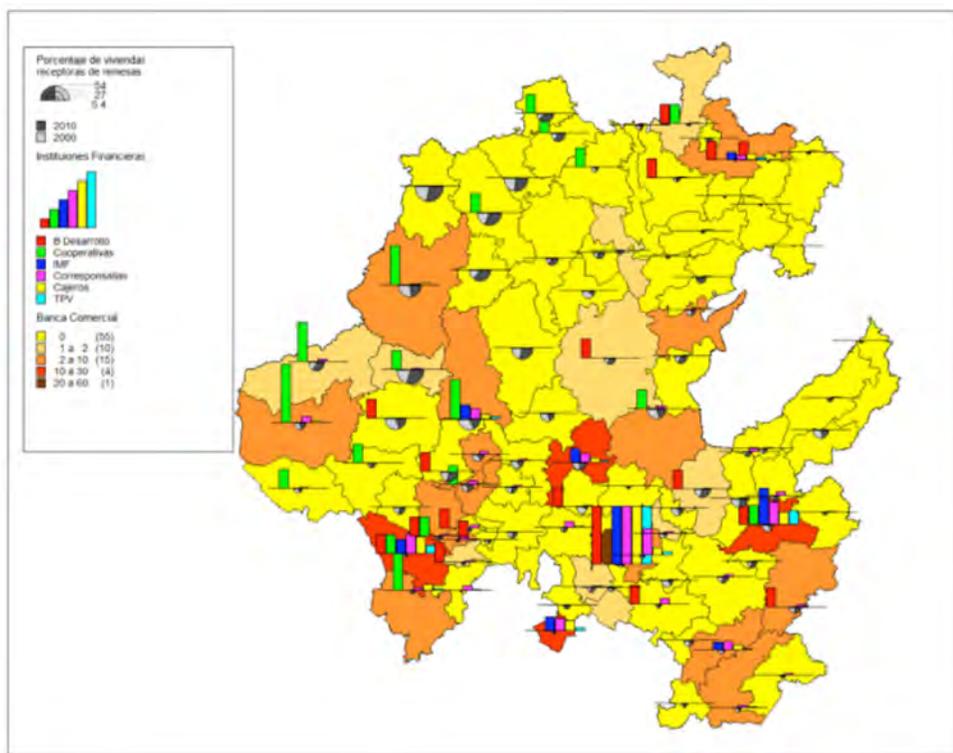
Para el estado de Hidalgo, un poco menos de 71 por ciento de la población es adulta, lo que muestra un patrón cercano al nacional. A pesar de las diferencias socioculturales, existen amplias limitaciones para la cobertura de SF, especialmente por la separación geográfica que hay entre las localidades que se presentan como el mercado tradicional de las instituciones bancarias.

En el Mapa 1 se puede apreciar que sólo 30 de los 84 municipios cuentan con al menos una de estas instituciones. La concentración bancaria se refleja en el bajo

¹⁸ Prieto, A., *Ampliación del acceso a los servicios financieros mediante corresponsales no bancarios: La experiencia de Brasil y Perú*, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, 2006. <http://econpapers.repec.org/paper/col000087/001971.htm>

nivel de IF: 20 municipios cuentan con 95 por ciento de las instituciones. Paralelo es el caso de la banca de desarrollo, que se encuentra sólo en 18 municipios que coinciden con los mencionados anteriormente. Esto se repite para las cooperativas, se incrementa la concentración de las microfinancieras presentes en sólo 8 municipios. Únicamente en 44 de los 84 municipios se cuenta con alguna institución reconocida o autoridades responsables.

Mapa 1. Mercado de servicios financieros para las remesas en Hidalgo



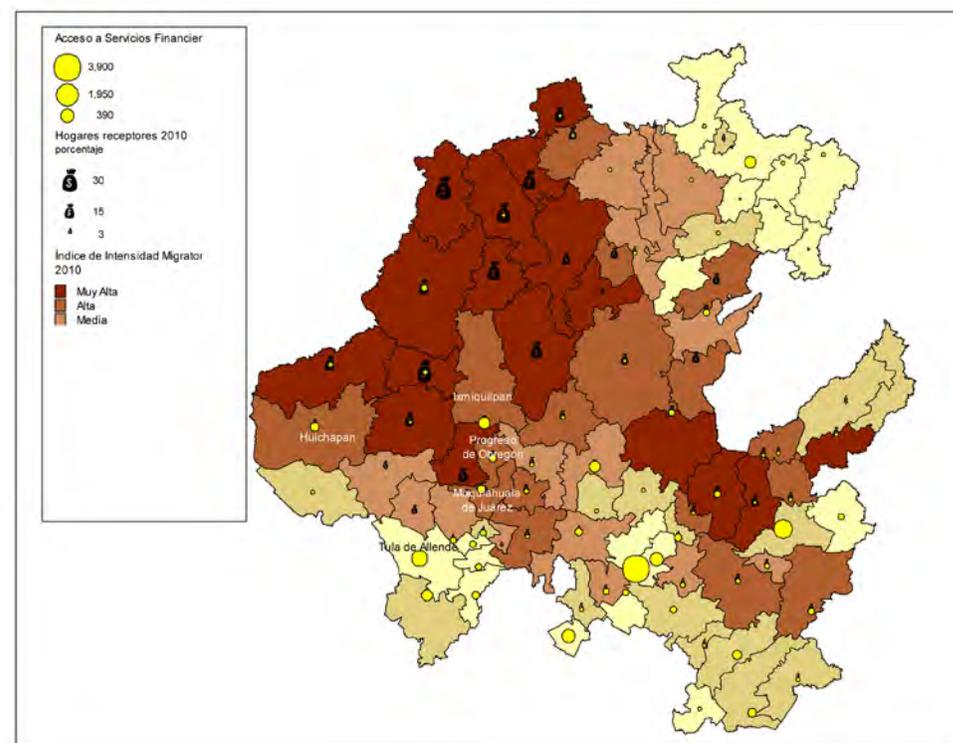
Fuente: elaboración propia con datos de CNBV y Conapo.

Es Pachuca de Soto la de mayor concentración de instituciones, a pesar de no contar con cooperativas registradas, le siguen Tulancingo de Bravo, Tula de Allende, Ixmiquilpan, Huejutla de Reyes, Tezontepec de Aldama, San Felipe Orizatlán, Tizayuca, Actopan, Tepeji del Río de Ocampo, Tepeapulco, Zimapán, Mixquiahuala de Juárez, Huichapan, Atotonilco El Grande, Cuauhtepc de Hinojosa, Tecozautla, Tasquillo, Atitalaquia, Huasca de Ocampo y Metztitlán, todas éstas con al menos dos tipos de instituciones en el abanico de opciones de acceso a SF.

De manera amplia se habla de la separación de las regiones por la distancia y el aislamiento. En este contexto son las correspondencias los agentes que pueden ayudar a ofrecer SF a la población de estas áreas, por dar acceso a nuevos productos financieros a través del pago móvil o por la potencia de la red de correspondientes bancarios que servirán como canal para la activación y el uso de cuentas asociadas a teléfonos celulares, en localidades o poblaciones donde la infraestructura bancaria tradicional es insuficiente para satisfacer la demanda.

Dentro del contexto de la migración y la recepción de remesas, el Consejo Nacional de Población (Conapo) en su Índice de Intensidad Migratoria 2010 (IIM) ha demostrado que una amplia zona de Hidalgo (ver Mapa 2) tiene muy alta y alta intensidad migratoria. Es decir, se trata de municipios con hogares que proporcionalmente reciben con frecuencia recursos de sus familiares que laboran en Estados Unidos además de contar con migrantes en flujo o de retorno.

Mapa 2. Accesibilidad a servicios financieros en regiones migratorias de Hidalgo, 2010



Fuente: elaboración propia con datos de CNBV y Conapo.

Es la región del Valle del Mezquital, que colinda con el estado de Querétaro, la zona donde se encuentra la relación desproporcionada entre la migración e IF; la proporción elevada de los hogares que reciben remesas representa significativamente el mercado de población que requiere instrumentos para la recepción de los recursos y el uso de los mismos, ya sea vía consumo o pagos, ante lo cual es evidente la falta de instituciones y de instrumentos que funcionen como intermediadores (sucursales, corresponsales y cajeros). Mientras la oferta se concentra en municipios con otro tipo de mercado (zonas periféricas a las ciudades), las regiones migratorias dependen de los traslados a las localidades mayores como Ixmiquilpan, Progreso de Obregón o Mixquiahuala de Juárez, y en menor medida a Huichapan o Tula de Allende para recibir sus remesas.

Un elemento importante a considerar en la cobertura de SF en esta región, y en atención al mercado de los migrantes y sus familias, es el acceso amplio a la telefonía celular, que hasta el momento se encuentra cubierto por pocas empresas, pero que de manera indistinta se puede habilitar para proporcionar un manejo distinto de los recursos provenientes desde Estados Unidos.

CUENTAS VÍA CELULAR

Es esta figura la que disminuye la inaccesibilidad bancaria para la población de bajos recursos y en localidades remotas. Acceder a cuentas de depósito tradicionales, por los requisitos de identificación del cliente, implicaba un proceso tardado que resultaba costoso e inviable en corresponsales bancarios. Con la modificación al marco regulatorio ahora es posible:

- a). Asociar clientes con teléfonos celulares.
- b). Adecuar a necesidades de transacciones.
- c). Contar con procedimiento de apertura de cuentas en corresponsalías de forma remota, simple y ágil.

Desde el 15 de agosto de 2011, existen modalidades para abrir cuentas de ahorro bancarias operadas vía celular, con requisitos distintos y diseñados para transferir o realizar compras desde el mismo dispositivo. Publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el *Diario Oficial de la Federación*, señala las *cuentas de ahorro simplificadas*,¹⁹ que facilitan la IF, con disposiciones para

¹⁹ Las nuevas cuentas de ahorro simplificadas son de cuatro tipos o niveles. Nivel 1: con un máximo de depósito de 750 unidades de inversión (UDIS) mensual (3,000 pesos aproximadamente) y saldo límite de 1,000 UDIS. No es necesaria una identificación, sólo debe solicitarla a una institución bancaria. Nivel 2: un máximo de depósito de 3,000 UDIS al mes (13,000 pesos) sin limitación en saldo, con necesidad de información personal del solicitante así como su dirección; el trámite puede ser vía telefónica, internet o a través de un corresponsal bancario. Nivel 3: con máximo de 10,000 UDIS al

prevenir operaciones con recursos de procedencia ilícita o para el financiamiento al terrorismo.

Las limitaciones para este tipo de servicios pueden involucrar expedientes físicos para abrir una cuenta, lo que para las corresponsalías sería costoso y demorado por el hecho de recabar y manejar documentos. No motivaría la transformación a corresponsalías bancarios e implicaría un aumento en los costos por comisión por administración.

Con la creación de un marco regulatorio que permita procesos fáciles y rápidos de apertura de cuentas, más nuevos y eficientes productos financieros ajustados, se fomenta el desarrollo de modelos de negocio dirigidos a la población no bancarizada, promoviendo la sustentabilidad y rentabilidad para los ofertantes, con lo que se convertiría en una opción atractiva y segura para usuarios.

Los siguientes pasos son de un valor agregado y distinto a la creación de la infraestructura bancaria. Es fundamental crear facultades, mecanismos y herramientas de supervisión para analizar la evolución de la IF y detectar incumplimientos y patrones que pudieran generar inestabilidad. Por esto, la regulación establece la obligación del oferente de recopilar y entregar reportes periódicos con información para analizar el desempeño, lo que además abona a la viabilidad, que depende de la confianza del usuario. Es por lo anterior que proteger los fondos de los clientes y dar confidencialidad a su información son aspectos que darán funcionalidad y permanencia al modelo de los corresponsales o corresponsalías que motivarán la IF.

Sin dejar de observar a la IF como un elemento más de un mercado que se compone por competencia, flexibilidad y seguridad, los intermediarios bancarios o empresas deberán aclarar sus procesos, mecanismos y sistemas a implementar para cubrir requisitos técnicos y operacionales que garanticen la seguridad de recursos e información de usuarios. Por tanto es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) quien verifica y de ser pertinente la que permite el establecimiento de la innovación desde los distintos oferentes sin que implique algún nivel de riesgo mayor para usuarios.

En el nivel de regulación se puede involucrar las transacciones financieras que se realizan por medio de teléfonos móviles:

- 1) Afectación de cuentas de usuarios en línea y en tiempo real.
- 2) Mecanismos de prevención a terceros no autorizados
- 3) Condiciones de información cifrada durante la operación y/o transacción.
- 4) Registro de cualquier operación y/o transacciones.
- 5) Autenticación del cliente, conforme al monto de operación y riesgo.

mes (45,000 pesos) sin límite de saldo y su solicitud debe hacerse en alguna sucursal bancaria. Nivel 4: sin límites de saldo, misma información que la anterior, más otros requisitos que solicite el banco.

IF POR MEDIO DE TELEFONÍA MÓVIL

Los SF móviles y los modelos de negocio dirigidos a la población de bajos recursos son rentables si se estructuran con base en costos a partir del volumen de operaciones, sin involucrar el monto de cada una. Se debe establecer costos bajos, evitando costos de entrada (cobros por retiros y no por depósitos). La CNBV ve conveniente no establecer requerimientos con respecto a montos y precios que se establecen para cada producto. Estas condiciones en los precios pueden ocasionar límites en la entrada para oferentes, disminuyendo los niveles de competencia, por lo que la regulación también establece requerimientos de “transparencia y claridad” en costos asociados a productos, para así proteger y evitar prácticas abusivas.

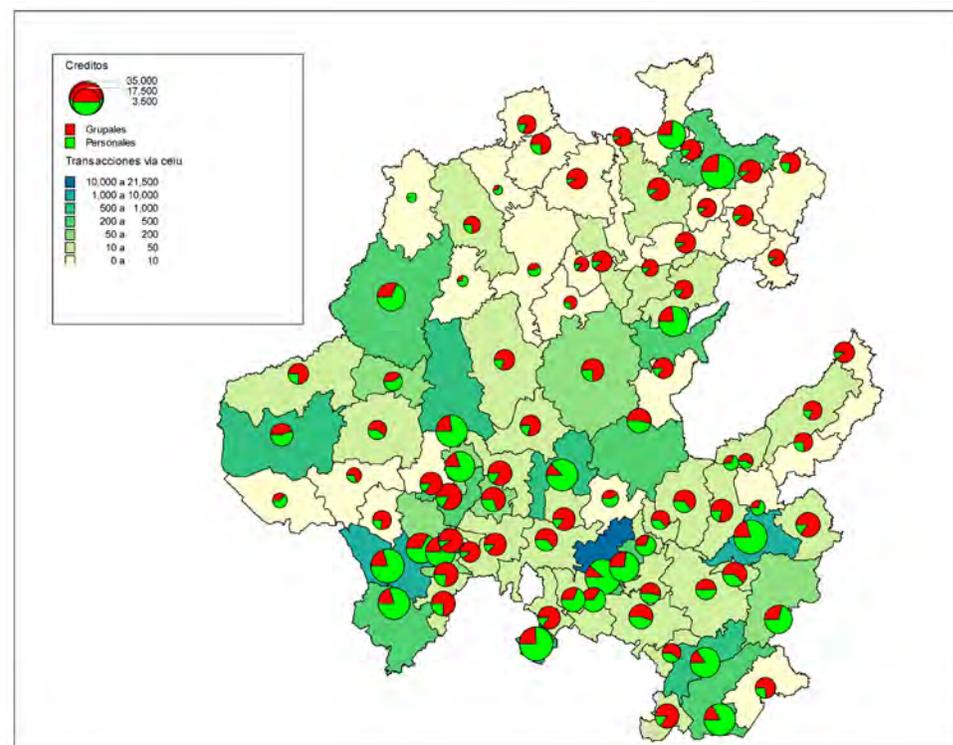
Estos factores de orden institucional del sector bancario han permitido en materia de IF incorporar no sólo a población de escasos recursos, sino a la población alejada o quizá aislada, que se encuentra en las localidades de mayor dispersión en el estado de Hidalgo. A pesar del nivel de información presentado por la CNBV que llega a nivel municipal, la presencia de los distintos instrumentos se ve reflejada en la cantidad de transacciones realizadas vía telefonía móvil (ver Mapa 3), en donde 68 de los 84 municipios no superan las 200 transacciones y son esos mismos los que cuentan con instrumentos de crédito en forma grupal (producto ajustado a redes de apoyo y consecuencias de la tandas o roscas de ahorro), esta situación empata con la presencia de cooperativas con intermediarios en estas zonas.

La proporción inversa entre transacciones telefónicas y créditos grupales de esos municipios vuelve a poner de relieve la vulnerabilidad y complicaciones en las que se encuentran las familias ligadas a la migración internacional, no sólo para la recepción de estos ingresos, sino también por las complicaciones para activar la economía local. Este crédito vía intermediario o prestamistas coloca parte de sus recursos en riesgo (lo que está socialmente aceptado), pero no involucra un apoyo o solución medianamente adecuada para la eliminación de la pobreza o condiciones negativas que los integran a flujos de migración y a la vulnerabilidad.

La ausencia de instituciones bancarias, que responde a una condición de mercado, provoca la presencia y actuación de agentes que pueden enturbiar el sector de los SF y puede desmotivar la IF. La falta de regulación por parte de las instancias responsables a las empresas o grupos de grupos de apoyo financiero puede desencadenar comportamientos de mal manejo de los recursos, fraudes colectivos y lavado de dinero, todos estos fenómenos ya existentes en el sector micro financiero de los estados de Oaxaca y Nayarit.

Éstos son los elementos que intenta disminuir la IF, como el aislamiento o lejanía, en el caso de las localidades rurales del estado de Hidalgo expresadas en Eloxochitlan

Mapa 3. Transacciones financieras por telefonía móvil y productos básicos de crédito



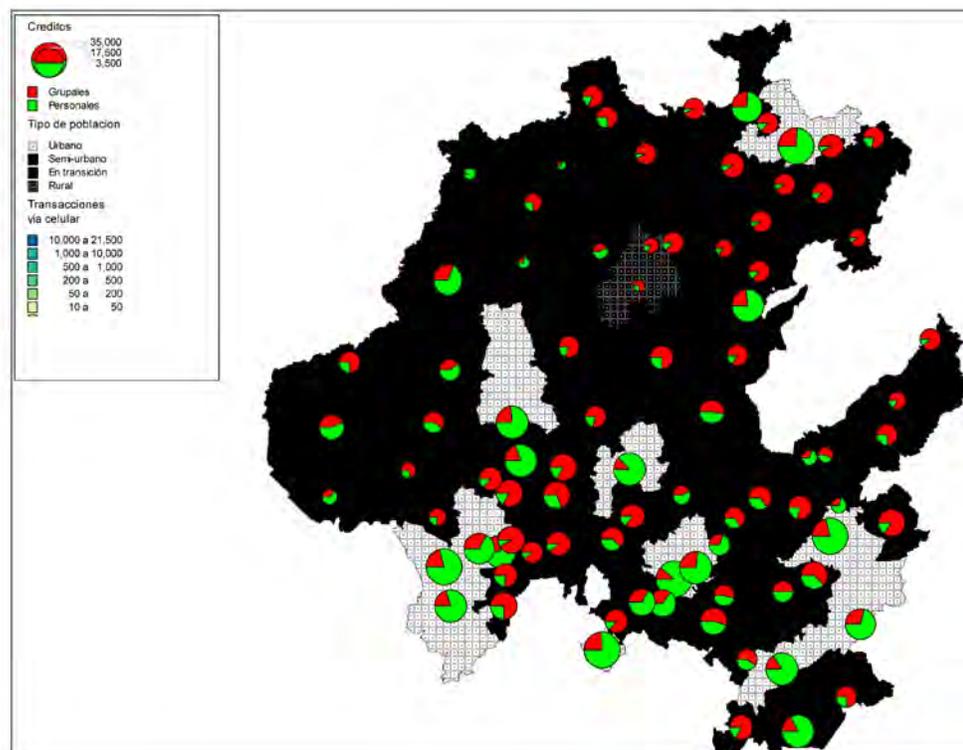
Fuente: elaboración propia con datos de CNBV.

y Juárez Hidalgo (ver Mapa 4), por ejemplo, que no son unidades de mercado para los servicios bancarios, pero cuentan con importantes niveles de migración internacional y recepción de remesas que cubrirán su demanda en Meztlán o Molango, municipios considerados urbanos y en transición, respectivamente.

Condiciones similares se encuentran en otra región conformada por Jacala y municipios vecinos, los cuales conforman un importante destino de remesas, pero en conjunto no logran atraer a instituciones bancarias comerciales que se encuentra en Zimapan y Huejutla. La presencia de cooperativas en un corredor que comienza en Zimapan, Jacala, Chapulhuacán, ampliándose a Pisaflores y Tepahuacán son los intermediarios que ofrecen algunos aspectos para la IF.

En la región norte, con municipios en transición y semiurbanos con menores niveles de migración y recepción de remesas, existen los servicios para la población no bancarizada; se sustenta en la mínima presencia de algunas corresponsalías y con la necesidad de desplazarse a Huejutla de Reyes para poder acceder a una

Mapa 4. Presencia de SF y modalidades por tipo de población



Fuente: elaboración propia con datos de CNBV.

mayor variedad de SF. Es aquí donde las implicaciones de la distancia y el escenario actual de seguridad serán aspectos prioritarios para poder contar con elementos que signifiquen IF.

La Otomí Tepehua es otra de las regiones que se integra nuevamente a la separación estructural de la entidad (los valles y la sierra o norte y sur) donde los SF no son otorgados directamente por un intermediario bancario comercial. Se trata de la presencia en estas regiones de las corresponsalías, ya descritas, que siguen un comportamiento casi monopolístico para la IF. En este ejemplo el dominio de la ciudad de Tulancingo para la oferta de SF puede ser ampliada a las zonas colindantes de Puebla hacia Tlaxcala, por la menor presencia de intermediarios financieros en Tepeapulco.

La oferta de SF en la región sur del estado está determinada por la influencia territorial que ejercen las ciudades mayores: Pachuca, Actopan, Tula, Tizayuca y Tulancingo; en menor medida Ixmiquilpan, Tepeapulco y al final Huichapan.

Estas cuentan con niveles medios a bajos de integración a los flujos migratorios, con diversidad en la oferta de fuentes de empleo, además de una conectividad al interior de esta región y hacia otros estados de la región centro del país.

CONCLUSIONES

En la actualidad, en materia de IF se habla de nuevas condiciones que motiven la integración por medio de estrategias específicas como: a) la generación de mayor diversidad de SF de calidad con la ampliación en la cobertura territorial; b) la intensificación de SF hacia la población de bajos ingresos y en zonas alejadas; y c) la reducción de costos en distintas escalas (proveedores de SF y clientes).

La reducción de costos que facilita el uso de estos canales debe ir acompañada de una mayor utilización de instrumentos de pago electrónico, para lo que es necesario adecuar la regulación, evitando costos por administración e insumos, sin dejar de contar con estándares de supervisión y control; también, evaluar mecanismos que impulsen la extensión de infraestructura complementaria para su uso, como son redes de cajeros automáticos y de puntos de venta.

El impulso a la IF es una medida para incrementar el bienestar de la población debido al acceso al sistema y flujo de capital por parte de individuos y comerciantes, todos consumidores que ocasionan la circulación de capital y, en su medida, movilizan la economía, con bajos costos por transacción y mayor seguridad. Debido a la incertidumbre en los ingresos por remesas, la población de bajos ingresos migrantes o familiar de un migrante los hace vulnerables a distintos choques económicos, los SF mitigan los impactos por riesgo, aumentando su capacidad de respuesta. En este aspecto es donde las remesas (fuente importante de ingresos) presentan una necesidad extra de eficiencia y seguridad, por lo que los costos asociados al cobro y uso de las mismas altera el impacto sobre el bienestar de los receptores. El acceso inicial a servicios básicos proyecta en el futuro el uso de productos más elaborados, ajustados a necesidades, e incrementa el efecto de sus recursos sobre el bienestar, por lo que la no utilización limita innecesariamente el potencial de desarrollo de los hogares.

En México se han emprendido las modificaciones regulatorias que significan el fomento de los IF ajustados para la población de zonas marginadas, pero la infraestructura financiera es insuficiente para incrementar la cobertura en población no atendida y es baja la respuesta por parte de instituciones para incrementar su distribución, generar productos y modelos de negocios que otorguen servicios atractivos a los demandantes y que resulten económicamente viables. Por eso, el uso del teléfono móvil y la regulación complementaria tendrá el potencial de enfrentar estos obstáculos.

De manera amplia, los teléfonos móviles son usados para realizar pagos, transferencias y también como mecanismo de ahorro. No obstante, será la regulación en distintas áreas la que dará fortaleza y mejor promoción a los SF móviles en México, para incrementar la cobertura de localidades menores, con población que tenga la necesidad de instrumentos que permitan y faciliten dichos servicios como las transferencias de recursos (migrantes y familias).

La viabilidad económica, engrosada por una regulación adecuada a los modelos de negocio, será el principal catalizador de la expansión de la oferta y adopción de SF entre los usuarios que más los requieran. La importancia de la dimensión económica para los oferentes de SF es crucial, condición que se establece al no salir del modelo de atención en localidades mayores y centralizando aún más la atención, limitando la IF a unas cuantas comunidades potenciales.

La necesidad de SF y de instituciones que puedan tener la fortaleza institucional y la flexibilidad administrativa ya está complementada por un mercado de usuarios que obedecen a una lógica de uso, y por la atención de sus necesidades financieras que son cubiertas parcialmente por algunos agentes.

BIBLIOGRAFÍA DE APOYO

- Banco Central de Ecuador (BCE), Alliance for Financial Inclusion (AFI), *Inclusión financiera. Aproximaciones teóricas y prácticas*, Banco Central de Ecuador, 2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Implementación de herramientas de *credit scoring* para MYPES”, Panamá, 2010.
- Banco Mundial (BM), “Access for all: Building Inclusive Financial systems”, Washington, 2006. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6973/350310REV0Access0for0All01OFFICIAL0USE1.pdf?sequence=1> [Fecha de consulta: agosto de 2015]
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores, (CNBV). *Financial inclusion business models 1*, “Banking Agents: The role of independent retailers and product distribution networks.”, 2011.
- , *Reporte de Inclusión Financiera 2*, 2010.
- Consejo Nacional de Población (Conapo), *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos*, México, 2010.
- TAFUR C., “Bancarización: una aproximación al caso colombiano a la luz de América Latina” en *Estudios Gerenciales 13*, Vol 25, núm. 110, (enero-marzo 2009), pp. 13-37.

