

**Construcción de capacidades  
estatales y patrones de relación  
Gobierno-ciudadanos en México: un  
análisis del nivel subnacional**

**Felipe J. Hevia**

## **Felipe J. Hevia**

Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Xalapa, México. Antropólogo por la Universidad de Chile. Maestro y doctor en Antropología por el CIESAS-DF. Posdoctorado en Ciencia Política por el Centro de Estudios da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), Brasil. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Líneas de investigación: participación ciudadana, contraloría social, sociedad civil, programas de combate a la pobreza y educación. Es autor de los siguientes libros: *Peticiones, protestas, participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación en Veracruz a inicios del siglo XXI* (CIESAS, 2014); *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza. El caso de Progreso/Oportunidades de México* (Peter Lang, 2011) y *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación* (CIESAS-Indesol, 2011). Ha publicado artículos en *América Latina Hoy*, *Gestión y Política Pública*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *Espiral*, *Revista de Estudios Sociales*, *Desacatos*, y más de 30 capítulos de libros en México y América Latina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Golfo (CIESAS-Golfo)  
Av. Encanto s/n Colonia El Mirador  
91170 Xalapa, Veracruz - México  
E-mail: fhevia@ciesas.edu.mx

Felipe J. Hevia

## **Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional**

*Las capacidades estatales, definidas como las capacidades del estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad, han resultado clave para el diseño e implementación de las políticas públicas en diversos campos y forman parte de la agenda de investigación en México. La mayoría de la literatura al respecto se ha centrado en el análisis de las capacidades técnico-administrativas, dejando menos estudiadas las capacidades relacionales, es decir, aquellas que se refieren a la relación del estado con el entorno socioeconómico, en particular las relaciones que establecen gobernantes y ciudadanos. Utilizando el caso del campo educativo en Veracruz, se pretende analizar el tipo de capacidades relacionales que construye un gobierno estatal en México, buscando identificar patrones de relación que permitan analizar con mayor profundidad la construcción de capacidades estatales.*

*Metodología: se optó por una perspectiva de “antropología política” que pudiera analizar los patrones recurrentes de relación sociedad-gobierno. En primer lugar, se construyeron tipologías de patrones de relación, y en segundo lugar, se identificaron y analizaron los criterios que permiten comprender estos patrones en términos de sus efectos en las capacidades estatales.*

*Resultados: se identificaron tres grandes patrones de relación: relaciones particularistas, disruptivas-contenciosas y de participación regulada. Las primeras utilizan un enorme rango de sistemas de atención ciudadana y de peticiones directas, las segundas se caracterizan por protestas en las calles y la tercera por el uso de los órganos institucionales de participación. Se identificaron dos criterios analíticos de clasificación: forma y tipo de relación.*

*Discusión: los tipos de relación, apelando al favor o al derecho, y las formas de relación, institucionales o no, permiten comprender cómo se va construyendo una capacidad de respuesta diferenciada del gobierno que favorece relaciones particularistas, pero poco eficientes de relación.*

**Palabras clave:** Relaciones Estado y Sociedad; Participación Ciudadana; Participación Social; Administración Local; Entidades Federales; Educación; México

## **State Capacity Building and Government-Citizens Relationship Patterns: a Sub National Analysis in Mexico**

*State capacities, defined as the capacities of the state to develop and implement strategies to achieve economic and social goals in society, it is important to analyze design and implementation of public policies in several fields. They are also part of the research agenda in Mexico. Most of the literature has focused on the analysis of the technical and administrative capacities, leaving less studied relational capacities, ie, those that relate to the relationship of the state with the socioeconomic environment, in particular the relationships established leaders and citizens. Using the case of the educational field in Veracruz, the objective is to analyze the types of relational capabilities in a local government building in Mexico, seeking to identify relationship patterns that allow to analyze state capacities.*

*Methodology: we opted for a perspective of "political anthropology" that could analyze recurring patterns of relationship between society and government. First, types of relationship patterns were constructed, and secondly, we identify and analyze the criteria for understanding these patterns in terms of their effects on state capacity.*

*Results: particularistic, contentious and disruptive-regulated participation ratios: three patterns of relationship were identified. The first used a huge range of systems and direct citizen service requests, the latter are characterized by street protests and the third by the use of institutional participation bodies. Shape and type of relationship: two analytical classification criteria were identified.*

*Discussion: relationship types, appealing to favor or to the right, and types of relationships, institutional or otherwise, will allow us to understand how to build a differentiated response capacity of government that favors relationships, but inefficient particularistic relationship.*

**Keywords:** State-Society Relationship; Citizen Participation; Social Participation; Local Administration; Federal Entities; Education; Mexico

La discusión sobre las capacidades estatales se centra en la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía y desarrollo de capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones.

## **Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional**

### **Introducción**

Los estudios sobre el Estado han acompañado las discusiones académicas en México y América Latina desde hace décadas (Lechner, 1981; Alonso, 1982; Cunill Grau, 2012). En los últimos tiempos, la discusión sobre los Estados latinoamericanos y sus reformas se centraron en dos grandes áreas: el tamaño del aparato estatal, expresada en la dicotomía más o menos Estado y en su correlato entre mercado *vs.* Estado, y la segunda, en las capacidades estatales: la necesidad de conceptualizar el Estado como un actor político diferenciado que requiere autonomía y desarrollo de capacidades para ejecutar su proyecto político y cumplir con sus funciones y atribuciones.

La primera disputa, sobre el tamaño del Estado, dominó la discusión en la década de 1990 en pleno proceso de desregulación y privatización de la economía: la idea era pasar de un Estado gigante, atrofiado por un exceso de atribuciones, a un Estado mínimo, que participara en la menor cantidad posible de espacios, dejando así al mercado y su *mano invisible* regular de manera más eficiente las relaciones sociales y mercantiles, bajo el modelo neoliberal (Calcagno y Calcagno, 1995; Harvey, 2013). Esta disputa se dio primero en la industria y la producción, y siguió con servicios públicos (agua, salud, educación), siendo Chile el ejemplo a seguir (Bauer, 2002; Espinoza, 2005; Homedes y Ugalde, 2002). El fracaso de su implementación gatilló críticas sistemáticas al modelo neoliberal. Así, se afirmaba que “el neoliberalismo remata en una concepción y una práctica profundamente autoritaria en la gestión de la cosa pública. Por eso, el dilema neoliberal no es entre Estado y mercado, sino entre democracia y mercado” (Borón, 2003: 15).

Estas reformas adelgazadoras coincidieron con los procesos descentralizadores que buscaban cambiar el balance de poder entre el centro y las periferias, cuyos resultados variaron enormemente de país en país (Falleti, 2010). En el ámbito educativo, estas disputas implicaron

---

Recibido: 26-02-2015. Aceptado: 27-04-2015.

la descentralización educativa como una forma de adelgazar y hacer más ágil la provisión gubernamental de servicios escolares en toda la región (Hevia, 1991; Grindle, 2002).

La segunda disputa (capacidades estatales) se centró en la necesidad de comprender el Estado como un actor, buscando para ello fortalecer sus capacidades técnicas y su autonomía para poder llevar a cabo su agenda de acción. Más allá del tamaño del Estado, la discusión giró en torno a la calidad y capacidad del mismo para cumplir con sus funciones y atribuciones (O'Donnell, 2007); o sea, tal como lo reseñó Oszlak (1999): cómo pasar de menor a mejor.

Si bien las discusiones sobre la necesidad de contar con un Estado capaz comenzaron a darse a principios de la década de 1980 (Evans ...[et al], 1985), alcanzaron mayor visibilidad con la publicación del Banco Mundial de "El Estado en un mundo cambiante" en 1997 (World Bank, 1997). Ahí se diferenció eficacia y capacidad estatal: "Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero la eficacia y la capacidad no son lo mismo. Capacidad (*capability*), tal como se aplica a los Estados, es la capacidad de emprender y promover acciones colectivas de manera eficiente, tales como la ley y el orden, la salud pública e infraestructura básica; la efectividad (*effectiveness*) es el resultado de la utilización de esa capacidad para satisfacer la demanda social de los bienes. Un Estado puede ser capaz, pero no muy efectivo si su capacidad no se utiliza en interés de la sociedad" (World Bank, 1997: 3).

Así, luego de las primeras reformas del Estado orientadas a la desregulación siguió una serie de reformas de segunda generación que se centraron en la eficacia (Andara, 2007; Oszlak, 1999). Este proceso coincidió con importantes modificaciones a la gestión pública generadas bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública (Aguilar Villanueva, 2011; Christensen y Laegreid, 2007).

En efecto, tal como Ramírez y Ramírez (2010: 61) señalan, la irrupción de la Nueva Gestión Pública en las reformas administrativas del Estado rescataba su orientación a la cientificidad y eficiencia de las acciones administrativas, pero también añadía un componente fundamental: el análisis de las capacidades de control de las acciones gubernamentales, relacionado sobre todo con el carácter democrático de la sociedad.

En la discusión sobre el incremento de la efectividad del Estado, tal como Fox (1993: 12) advirtiera hace más de 20 años, prevalecen los conceptos de autonomía y capacidades estatales. La autonomía

**En la discusión sobre el incremento de la efectividad del Estado prevalecen los conceptos de autonomía y capacidades estatales.**

estatal se refiere a la independencia para formular y perseguir objetivos que no son solo “un reflejo de las demandas o intereses de grupos sociales, clases, o de la sociedad”. Sin esa autonomía e independencia para perseguir sus propios objetivos, es muy difícil hablar de Estados como actores (Skocpol, 1985: 9).

Las capacidades estatales se definen de manera amplia como un factor posibilitante (*enabling factor*)<sup>1</sup> (Fiszbein, 1997: 1031), o como “la capacidad del Estado para formular y aplicar estrategias para lograr objetivos económicos y sociales en la sociedad” (Kjaer ...[et al], 2002: 7).

Buena parte de la literatura sobre capacidades estatales se ha centrado en la definición de sus dimensiones utilizando el modelo propuesto por Grindle (1996: 8-10). Esta autora define diversos tipos de capacidad estatal (*State Capacity*): capacidad institucional (hacer reglas de juego efectivas), técnica (macroeconomía y políticas fiscales sanas), administrativa (infraestructura y servicios a la población) y política (canales legítimos de demandas, resolución de conflictos y representación, responsabilidad de los funcionarios y participación ciudadana y toma de decisiones). Este modelo ha sido simplificado por Alonso (2007) al hablar de dos dimensiones de capacidad estatal: las técnico-administrativas y las relacionales. Estas últimas “se refiere[n] a la relación del Estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo Estado-sociedad” (Alonso, 2007: 19).

La mayor parte de la literatura especializada al respecto se concentra en las capacidades técnico-administrativas, por medio del análisis de las reformas a la gestión pública. Estos análisis enfatizan las relaciones intergubernamentales, con especial interés en los procesos de descentralización (Falleti, 2010; Grindle, 2007) y en los procesos internos de la propia administración pública; por ejemplo, con la incorporación de técnicas gerenciales y de la Nueva Gestión Pública (Aguilar Villanueva, 2011; Cabrero, 2010), incluyendo las reformas al servicio profesional de carrera (Cadena, 2003). Sin embargo, existen menos análisis sobre la dimensión relacional, que pone el nexo en las relaciones sociedad-Estado para comprender mejor la construcción de capacidades estatales, y entender desde esta perspectiva los procesos de profundización democrática (Mann, 1993; O'Donnell, 2007).

Frente a esta ausencia, aquí se pretende analizar el tipo de capacidades relacionales que construye un gobierno estadual en México,

buscando identificar patrones de relación que permitan analizar con mayor profundidad la construcción de capacidades estatales.

### **Metodología**

Se desarrolló una estrategia mixta de investigación. En primer lugar se seleccionó un estudio de caso (Yacuzzi, 2005): la educación pública en el estado de Veracruz, México. Se optó por esta entidad federativa por ser el tercer estado con más población, por no haber tenido alternancia política desde la Revolución Mexicana y por contar con una serie de problemas sociales, económicos y políticos no resueltos que lo ubican como uno de los estados menos desarrollados del país (Olvera, Zavaleta y Andrade, 2012; Coneval, 2012). De igual manera, se eligió la política educativa por ser una política estratégica para el desarrollo de México, por ser prácticamente la única política de desarrollo social con pretensiones de universalidad (Jusidman, 2009), por las bajas expectativas de su desempeño (Andere, 2006; Arnaut y Giorguli, 2010) y por las particulares relaciones que se dan entre las autoridades educativas y los líderes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que caracterizan al sistema educativo mexicano (Ornelas, 2008; F. Hevia, 2014).

Una vez identificado el caso, se optó por una perspectiva de “antropología política” que pudiera analizar los patrones recurrentes de relación sociedad-gobierno. En particular, se optó por analizar las formas de construcción cotidiana del Estado (Sharma y Gupta, 2006; Krohn-Hansen y Nustad, 2005), así como la capacidad de respuesta gubernamental (Baitenmann, 2011; Nuijten, 2003). Así, se dio especial énfasis a los encuentros e interfaces socioestatales (Hevia e Isunza Vera, 2010) que permitieran conocer las demandas ciudadanas y las respuestas gubernamentales.

En este sentido, como parte de una investigación mayor (Hevia, 2014) se analizaron encuentros entre ciudadanos y autoridades estatales, como los programas Lunes Puertas Abiertas y algunas giras de trabajo de los funcionarios responsables; se entrevistó a diversos maestros y padres de familia sobre sus experiencias y se llevó a cabo un análisis de prensa escrita compuesta de 190 notas periodísticas entre 2008 y 2010 sobre manifestaciones y protestas relacionadas con el tema de la educación.

Esto permitió la construcción de una serie de tipologías (López Roldán, 1996) de patrones de relación sociedad-gobierno. Posteriormente se identificaron y analizaron los criterios que permiten

Se pueden establecer tres grandes patrones de relación sociedad-gobierno en el campo de la educación básica en Veracruz, pero que podrían ampliarse a más esferas de las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos.

comprender estos patrones en términos de sus efectos en las capacidades estatales.

## Resultados

En primer lugar, se pueden establecer tres grandes patrones de relación sociedad-gobierno en el campo de la educación básica en Veracruz, pero que podrían ampliarse a más esferas de las relaciones entre las autoridades y los ciudadanos.

El primero de estos patrones de relación lo denominamos “particularista” y remite a una forma de relación basada en la prevalencia de las relaciones personales sobre los criterios institucionales para resolver y atender las demandas, rasgo destacado por diversas investigaciones antropológicas (Foster, 1962; Aguirre Beltrán, 1991) y de ciencia política que analizan la cultura política de los mexicanos (Secretaría de Gobernación, 2013). Las formas típicas de este patrón de relación se expresan en las miles de peticiones y solicitudes de favores que llegan a las autoridades, las que a su vez destinan una importante cantidad de tiempo para atender a los votantes y a los grupos que establecen estas demandas. Por ello, resulta central el análisis de las demandas ciudadanas que llegan por estas vías, así como las percepciones que los ciudadanos se hacen sobre las capacidades reales de las autoridades para resolver los problemas.

El segundo patrón de relaciones lo denominamos “contenciosas-disruptivas” y busca, por medio de un amplio repertorio de manifestaciones, hacerse escuchar por el Gobierno y ejercer presión para obtener una respuesta positiva a las demandas. La amplia literatura sobre movimientos de protesta en México da cuenta de la recurrencia y efectividad de las protestas y manifestaciones como formas de entablar relaciones con los gobiernos (López Gallegos ...[et al], 2010; Eckstein, 2001).

Por último, identificamos un tercer patrón de relación que denominamos “relaciones de participación reglamentaria”, que se limita a utilizar los instrumentos de participación oficialmente reconocidos en las normas legales, en este caso en particular, los Consejos Escolares de Participación Social, como los dispositivos legales de participación en las escuelas mexicanas (Estados Unidos Mexicanos, 1993; Zurita, 2013).

## *Relaciones particularistas*

Las relaciones particularistas se basan en una idea muy arraigada en México y estudiada en la antropología política: a pesar de la

**Las relaciones particularistas se basan en la idea de que las acciones cotidianas de las burocracias son limitadas y descoordinadas, y para que las demandas se solucionen, es necesario establecer relaciones personales con las autoridades que tienen la capacidad de decisión.**

representación del Estado como un actor con capacidades superiores, fuerte y centralista, las acciones cotidianas de las burocracias son limitadas y descoordinadas, y para que las demandas se solucionen, es necesario establecer relaciones personales con las autoridades que tienen la capacidad de decisión (Nuijten, 2003). Estas relaciones personales representan formas históricas de relación en el espacio público mexicano (Foster, 1962), que se remontan desde la época colonial, cuando la Corona era la autoridad capacitada para decidir y resolver las demandas en las Américas (Nava, 1994; Gayol, 2007).

Una de las consecuencias de esta situación tiene que ver con la dinámica de relación en las formas de solicitud: más que exigencias, lo que se pide son favores personales a la autoridad. De ahí que buena parte de estas dimensiones se basa en una lógica de apoyos (Schedler, 2004): en una relación personal se piden ayudas, no se exigen derechos. Estas lógicas burocráticas, donde se invocan favores en la relación entre funcionarios gubernamentales y ciudadanos, se reproducen en otros contextos culturales (Hevia, 2007). Esta situación representa ventajas evidentes a los gobernantes, puesto que pueden administrar de mejor forma las respuestas. Incluso pueden mostrarse, frente a los grupos que ellos decidan, particularmente atentos o eficientes en las gestiones gubernamentales. Sin embargo, su reproducción significa una serie de costos en términos de tiempo y recursos gubernamentales, tal como lo describe Grindle (2007) cuando analiza la relación que los funcionarios municipales establecen con los votantes: varias horas al día destinadas a la gestión particular de peticionarios-votantes, quienes juzgarán la capacidad política de la autoridad sobre la base de la respuesta que obtengan.

La forma más evidente de estas relaciones se expresa en las peticiones y solicitudes personales que los gobernados realizan en giras de trabajo de los gobernantes: en la mayoría de los actos gubernamentales, sobre todo donde participan el Presidente, Gobernador o Secretarios de Estado, un tiempo importante del evento se dedica a los saludos de la autoridad y la recepción de peticionarios, quienes, carpeta en mano, quieren entregar de manera directa y personal a la autoridad más alta posible para que atienda y resuelva su problema. Las peticiones que llegan vía postal (Nava, 1994) y, crecientemente, por medios electrónicos son ejemplos concretos de este patrón de relación, aunque cabe advertir que no toda solicitud responde a esta lógica cultural. Como se abunda en otro lugar (Hevia, 2013), analíticamente es posible diferenciar solicitudes administrativas (como las

demandas que llegan a los sistemas de atención ciudadana), quejas específicas recibidas por instancias de procuración de justicia o de control administrativo, y peticiones propiamente dichas, que llegan por una enorme cantidad de medios y formatos (Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, 2011).

Para el estudio de caso se analizó una muestra intencional de peticiones y solicitudes llegadas por diversos medios a la Secretaría de Educación de Veracruz (SEV), sistematizadas por la Coordinación de Delegaciones, la oficina encargada de la SEV de implementar programas de atención directa a la ciudadanía, que incluyó el desarrollo de los programas “Lunes Puertas Abiertas” y “Jornadas de Gobierno Itinerante”, que se llevaron a cabo en el Estado de Veracruz desde 2005, implementadas bajo la administración de Fidel Herrera Beltrán como una forma innovadora y más cercana de gobernar, reflejando en parte innovaciones reseñadas en la literatura especialmente en los “miércoles ciudadanos” que implementaron algunos gobiernos locales del PAN durante las décadas de 1990 y 2000 (Poot, 2000). Esta oficina también era la responsable de hacer el seguimiento de la demanda recibida en giras del Gobernador y el Secretario de Educación. La información analizada consistió en 2.783 peticiones diversas llegadas entre 2008 y 2009 a la Coordinación de Delegaciones de la SEV. La Tabla 1 muestra los principales actores que utilizaron peticiones a la autoridad.

**Tabla 1**  
**Clasificación de actores que presentan solicitudes a la SEV**

	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Director/a escuela	1.101	39,6
Ciudadanos particulares	771	27,7
Personal docente	290	10,4
Autoridades Municipales	205	7,4
Sociedad Padres de Familia	179	6,4
Organización social	88	3,2
Supervisión escolar	59	2,1
Coordinación delegaciones	35	1,3
Otro	24	0,9
Estudiantes	22	0,8
Poder legislativo	6	0,2
Sindicatos	3	0,1
<b>Total</b>	<b>2.783</b>	<b>100,0</b>

Fuente: elaboración propia sobre resultados de la investigación.

De la Tabla 1 llama la atención que el solicitante principal sea el/ la Director/a, sobre todo porque estas interfaces son pensadas para el público en general más que para el personal de las escuelas, y puede inferirse que son mecanismos relativamente al margen de los procedimientos estandarizados de las solicitudes. La explicación más evidente aquí es geográfica: la mayoría de las solicitudes (N = 1.711, 61,5%) se recibieron por medio del programa “Jornadas de Gobierno Itinerante”; los directores de las escuelas de los municipios donde se realizaron estas actividades (y de los municipios cercanos) aprovecharon la presencia de “autoridades responsables” para presentar las solicitudes de sus establecimientos. Al respecto, también llama la atención las peticiones elaboradas por las propias autoridades municipales. Por otro lado, el actor “organización social” en su mayoría se refiere a patronatos, que son organizaciones sociales de los padres de familia y/o los habitantes de una localidad que se crean para gestionar una tarea específica. Cuando se completa la tarea, el patronato puede o no continuar y son diferentes de las Asociaciones de Padres de Familia. Por lo general, los patronatos se crean para la construcción o la reparación de los establecimientos.

De las 2.783 demandas clasificadas, solo en 1.691 se puede identificar la autoridad a la que va dirigida la petición. Así, en 1.175 de los casos (69,5% del porcentaje válido) solicitaban directamente al Gobernador, seguido de 246 (14,5%) dirigidas al Secretario de Educación estatal. Esto refleja la importancia que tiene en los sistemas de atención ciudadana intentar establecer una relación directa con el máximo responsable de la administración. De ahí la relevancia del ejecutivo. Tal como afirma Nava (1994: 8) para el caso federal: “una porción considerable de la correspondencia que llega a los escritorios de los Presidentes (...) sustenta y reproduce la noción de que el poder de la máxima autoridad está imbuido de cualidades mágicas y providenciales, el *tlatoani* de la sociedad mexicana, el virrey novohispano que todo lo puede”.

Al analizar lo que solicitan los demandantes, más de la mitad de las peticiones se relacionan con infraestructura y mobiliario escolar, seguido de solicitudes de trabajo y de apoyos económicos (Tabla 2).

Como suele suceder con este tipo de información (Hevia, 2013), el Gobierno informa de manera regular el acceso al sistema, pero no la respuesta gubernamental. Es decir, no hay datos oficiales sobre la respuesta gubernamental a estas peticiones y solicitudes. Sin embargo, gracias a entrevistas y observación directa en las interfaces

de comunicación que se establecen entre autoridades y ciudadanos en la educación se pueden inferir ciertas dinámicas que este patrón de relación produce y reproduce.

**Tabla 2**  
**Categoría de tipos de solicitudes recibidas en la SEV**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Infraestructura y mobiliario	1.441	51,8	51,8	51,8
Solicitud trabajo y apoyos	830	29,8	29,8	81,6
Situaciones administrativas	241	8,7	8,7	90,3
Calidad, cobertura educativa	157	5,6	5,6	95,9
Demás demandas	114	4,1	4,1	100,0
Total	2.783	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia sobre datos de la investigación.

La primera dinámica se relaciona con la importancia que tiene para los actores involucrados resolver los problemas primero en el ámbito local, donde los intermediarios -estatales y sociales- resultan centrales. Para autoridades y para ciudadanos es imprescindible dotar de legitimidad una demanda. Y para ello es necesario haber agotado en primera instancia los mecanismos de resolución locales. La gestión de demandas ciudadanas parece una parte importante de la vida cotidiana de las escuelas (Rockwell, 1995), y el rol especial de los directores es central para articular las demandas y para gestionar una lejana respuesta gubernamental. La dinámica de resolución local ressignifica la importancia que tienen las demandas que sí llegaron hasta las instancias superiores, pues permite inferir que por cada demanda presentada ante la SEV hubo procesos de resolución local que no lograron resolver el asunto.

Una segunda dinámica es la personalización de la respuesta, esto es, resolver el problema concreto más que la situación que la genera, lo que hace que la situación pueda repetirse, que se refuerce la asimetría de poder y el modelo personalista de gestión. La personalización de la respuesta conlleva serios problemas en términos de administración: dificultad para estandarizar procedimientos, elevación de costos -pues cada tema se trata de manera particular-, ampliación de los plazos de respuesta, etc. Sin embargo, esta forma de relación tiene para los operadores atractivos incentivos que inhiben su cambio: bajo esta dinámica, los gobernantes pueden capitalizar políticamente las

Una dinámica es la personalización de la respuesta, esto es, resolver el problema concreto más que la situación que la genera, lo que hace que la situación pueda repetirse, que se refuerce la asimetría de poder y el modelo personalista de gestión.

decisiones y el presupuesto que manejan, permite utilizar la gestión como instrumento de castigo/premio, genera lealtades y promueve la densidad de relaciones de reciprocidad para con los beneficiarios. Incluso, también este sistema personalizado tiene aparentes ventajas para los ciudadanos, pues se trata de un sistema tan discrecional que permite que con altas dosis de suerte, de relaciones o de recomendaciones se puedan obtener beneficios que de otra forma no podrían conseguirse, dejando abierta la posibilidad a todos los jugadores que eventualmente podrán ser beneficiarios.

La tercera dinámica identificable es la búsqueda de instancias de intermediación social y política para poder resolver las demandas. De ahí la importancia de la creación de interfaces de atención directa entre el responsable y los ciudadanos, pues en teoría evitan la intermediación y la gestoría de las demandas. Cuando las demandas no se resuelven localmente, pero tampoco se resuelven por medio de los sistemas de atención ciudadana, por lo general los interesados buscan la intermediación política y social, lo que incluye muchas veces la movilización y las protestas públicas, fortaleciendo el patrón de relación contencioso, como se discute más adelante. Tal como afirma Rodríguez Saldaña (2008: 39): “Desde la óptica de quienes buscan satisfacer una demanda específica, la petición colectiva es la única manera de intervenir en la elaboración de la agenda legislativa, hacer cumplir acuerdos ya alcanzados o establecer nuevas negociaciones. La asistencia corporativa se justifica por una especie de convicción sobre la eficacia de la acción en común para intervenir en el ámbito institucional (...). Mostrarse como organización es simplemente una garantía para ser escuchados. La demostración es considerada como un trámite llevado corporativamente”.

Por último, la atención directa de las demandas busca, más que su solución inmediata, desactivar el conflicto e intentar retornarlo al sistema formal de atención. De ahí que la atención a las movilizaciones sociales siempre busque seleccionar un interlocutor, mientras menos numeroso mejor, y transformar las demandas en escritos que puedan ser retomados posteriormente por los sistemas de atención ciudadana; mientras que los actores movilizados buscan evitar que “les den largas”, es decir, que la demanda no se solucione y buscan otros espacios de solución posterior, donde buena parte de la negociación es sobre estos puntos. Ello se evidencia en el siguiente patrón de relación: las relaciones contenciosas-disruptivas.

Para hacerse escuchar, las acciones de protesta van escalando el nivel de violencia hasta llegar a la “autoviolencia”, como huelgas de hambre o amenazas de crucifixión.

### **Relaciones contencioso-disruptivas**

Un segundo patrón de relación se refiere a una amplia gama de acciones de protesta y manifestaciones, de ahí su calificación como contenciosas. Estas se pueden definir como una “interacción pública, episódica y colectiva entre los hacedores de reclamos (*makers of claims*) y sus objetos cuando a) al menos un gobierno es un demandante, un objeto de reclamaciones, o una parte de los reclamos, y b) las reivindicaciones, de realizarse, pueden afectar los intereses de al menos uno de los reclamantes (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 5).

A diferencia de las relaciones particularistas, que en general tienen poca atención de las ciencias sociales, el análisis de las relaciones contenciosas tiene una larga trayectoria. Sin embargo, en el campo de las políticas educativas, su producción es relativamente menor, y prácticamente centrada en protestas magisteriales, tanto en América Latina (Gentili...[et al], 2004) como en México, en especial con lo sucedido en el conflicto en Oaxaca en 2006, donde el movimiento magisterial fue fundamental en las acciones de protesta (Bolos y Estrada Saavedra, 2010; Martínez, 2009). Respecto de los demás actores, como padres de familia, estudiantes y las propias escuelas, la literatura dice poco. Los estudios más interesados en temáticas como la participación social en el campo educativo se han centrado en mecanismos institucionalizados, como los Consejos de Participación Social (Zurita, 2013; Santizo, 2011; Latapí, 1997); también hay escritos que analizan la vida cotidiana de las escuelas, donde la gestión y resolución de conflictos es común, pero no realizan análisis explícitos sobre la protesta como mecanismo de gestión/presión para acceder a mayores recursos (Rockwell, 1995; Córdova, 2012).

Para dar cuenta de este patrón de relación en términos más empíricos, se realizó un análisis de 253 notas de prensa local, buscando establecer relaciones entre repertorio de manifestaciones (como inconformidades, manifestaciones en la vía pública, paro laboral, toma de oficina, bloqueo de vialidades y autoviolencia), actores sociales (sindicatos, comunidad escolar, organizaciones sociales) y espacios o territorios de manifestación. Este análisis mostró que para hacerse escuchar, las acciones de protesta van escalando el nivel de violencia hasta llegar a lo que denominamos “autoviolencia”, en un patrón de violencia incremental y en el que existe un uso diferenciado del espacio público para llevar a cabo las manifestaciones según los actores sociales que protestan: la plaza, la calle y la escuela (Hevia, 2015). Tal como muestra la Tabla 3, los principales repertorios de

manifestación tienen que ver con las inconformidades, seguidas de manifestaciones en la vía pública, paro laboral, toma de oficinas, bloqueo de vialidades y casos extremos de autoviolencia -como huelgas de hambre o amenazas de crucifixión-.

**Tabla 3**  
**Frecuencia y porcentaje de repertorio de manifestación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Inconformidad	86	5,5	34,0	34,0
Manifestaciones vía pública	68	4,4	26,9	60,9
Paro laboral	24	1,5	9,5	70,4
Toma oficina/planteles	57	3,7	22,5	92,9
Bloqueo vialidades	15	1,0	5,9	98,8
Autoviolencia	3	0,2	1,2	100,0
Total	253	16,3	100,0	

Fuente: elaboración propia sobre datos de la investigación.

Para los actores sociales, en particular para la comunidad educativa, estas dinámicas se consideran por lo general más efectivas, pero más riesgosas para resolver las demandas ciudadanas, e implican desgaste para los padres de familia. Un ejemplo de ello es la recomendación de un miembro de una sociedad de padres de familia de una localidad indígena del sur de Veracruz que debió tomar la escuela para lograr que cambiaran el director, luego de presentar más de 13 oficios a la SEV: “Cuando le preguntamos sobre qué recomendación daría a otras asociaciones de padres en casos similares, su respuesta fue: ‘en concreto, mejor que se queden quietos. De veras, es por demás tratar de luchar contra la corrupción. O sea, todo el sistema está tan corrupto que de veras es un desgaste de todo tipo (...) yo ahorita lo veo retrospectivamente; la verdad es que nosotros nos desgastamos mucho (...) es un desgaste de todo tipo, físico, emocional, económico, en todo sentido y realmente no solucionas las cosas (...) si algunos padres de familia, aunque tengan evidencia, aunque tengan pruebas, aunque las aporten, no los van a defender, mejor que se queden quietos... es una pérdida de tiempo en todo sentido” (Hevia, 2011: 266).

Las dinámicas contenciosas fueron particularmente relevantes en el año 2013, cuando se discutió y aprobó la denominada Reforma Educativa, que modificó las políticas docentes de ingreso, permanencia y evaluación (Estados Unidos Mexicanos, 2013). Allí se mostró

**Un tercer patrón de relación, que tiene menor efectividad como instrumento para resolver demandas, son los dispositivos institucionales de participación, que en el campo educativo se centran en la figura de los Consejos Escolares de Participación Social.**

nuevamente la prevalencia del actor social “magisterio” y “sindicato” y su fuerza en las calles, por medio de protestas multitudinarias en todo el país, incluyendo el estado de Veracruz (Insurgencia Magisterial, 2014). Pero también se reproducen cotidianamente en el tiempo, siendo común encontrar notas periodísticas que describen las manifestaciones de padres de familia ante las autoridades, porque en sus escuelas no tienen maestros, o porque necesitan nuevo mobiliario escolar.

Por último, cabe señalar que este tipo de dinámicas, como es evidente, no se restringe al campo educativo y pone a prueba las capacidades estatales en múltiples dimensiones: desde atender las protestas y evitar que se incrementen, hasta negociar políticamente con los inconformes para establecer salidas políticas a las inconformidades. De hecho, es tal su importancia para las dinámicas políticas que no solo las oficinas de Gobierno y, en general, las secretarías tienen personal específico encargado de atender este tipo de protesta, sino que incluso los gobiernos la presumen en sus informes y cuentas anuales como formas de atención ciudadana y como instrumentos que aseguran la gobernabilidad democrática (Hevia e Isunza Vera, 2010).

### ***Relaciones de participación reglamentada***

A estos patrones de relación se puede sumar un tercero que tiene mucho menor efectividad como instrumento para resolver demandas, tanto para los gobernados como para los gobernantes: los dispositivos institucionales de participación, que en el campo educativo se centran en la figura de los Consejos Escolares de Participación Social.

Tal como muestra una abundante literatura, a pesar de su inclusión en la Ley General de Educación de 1993, y de sucesivos procedimientos administrativos de la Secretaría de Educación Pública para hacerlos funcionar, los Consejos Escolares, en el mejor de los casos, están constituidos formalmente pero no cumplen con las funciones sustantivas para las que fueron creados, en parte por las deficiencias de diseño institucional, y en parte por la dinámica al interior del sistema educativo. A ello se agrega la resistencia de actores clave, como el sindicato, para transformar estos espacios en instrumentos de gobernanza escolar (Latapí, 1997; Zurita, 2013; Santizo, 2011; Ornelas, 2008; Hevia, 2014; Martínez, Bracho y Martínez, 2010).

A pesar de sus deficiencias, estas instancias resultan significativas en términos de patrones de relación, más que por su efectividad, por la legitimidad que poseen al ser órganos de consulta oficialmente reconocidos por las autoridades escolares y educativas. En este sentido,

como se ha analizado en otros espacios en relación con otros instrumentos de participación ciudadana institucional (Hevia, 2010), los dispositivos de participación, para que funcionen, deben mantenerse “politizados”, lo que implica mantener un equilibrio dinámico entre legitimidad y efectividad: instrumentos legítimos pero poco efectivos no son más que participación simulada. De igual forma, dispositivos eficaces pero con déficit de legitimidad no logran incorporar de manera adecuada la representación legítima de intereses. Los consejos de participación social en las escuelas son instancias legítimas -su implementación está protegida por una serie de cuerpos legales- pero poco efectivas para cumplir con sus funciones, tal como la literatura sistemáticamente viene mostrando (Santizo, 2011; Zurita, 2013; Martínez, Bracho, y Martínez, 2010), es decir, funcionan como instancias de participación simulada.

### **Discusión y conclusiones**

Una vez descritos los tipos de relación, se hace necesario preguntarse por los criterios que posibiliten analizar dichos patrones más allá del campo educativo. En ese sentido, se identifican dos grandes criterios analíticos que permitirían explicar mejor los patrones señalados y sus relaciones internas.

El primer criterio analítico corresponde específicamente, en este contexto, a los criterios argumentativos a los que los ciudadanos apelan para entablar las relaciones con sus autoridades. En los casos analizados, es posible identificar dos grandes tipos de relación: por un lado, aquellas que apelan al favor del gobernante, hegemónicas en las relaciones particularistas; por otro lado, aquellas que apelan a una relación de derechos ciudadanos, donde sobresalen, en términos discursivos, los Consejos Escolares y otras figuras de participación reglamentaria.

El segundo criterio analítico se centra en el carácter institucional o no de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Así, es posible clasificar las relaciones como institucionales cuando tienen algún tipo de norma que las organiza, como es el caso de los Consejos Escolares, regidos por una serie de normas legales; o como extra-institucionales, que se remiten a formas no reglamentadas de relación, siendo quizá el ejemplo más claro las relaciones contenciosas, donde las acciones de protestas no se rigen por normas previamente establecidas, salvo el legítimo derecho de manifestación.

Con estos criterios se puede construir un cuadro de doble entrada que permita analizar los patrones identificados (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Criterios analíticos en los patrones de relación sociedad-gobierno**

		Tipos de relación	
		Favor	Derecho
Formas de relación	Institucionales	Particularistas	Participación regulada
	Extra-institucionales	Contenciosas	Contenciosas

Fuente: Hevia (2014: 256).

El Cuadro sugiere que no es posible identificar a priori el tipo de relación que se genera por medio de las relaciones contenciosas. En un periódico local, en 2010, una nota de prensa decía: “el maestro MNLG continúa con su huelga de hambre afuera de la sede del sindicato. El docente inició el ayuno hace siete días, indignado, según dijo, porque ‘Ballejas Briones [el secretario general del SNTE, sección 56] desatiende por completo su responsabilidad con el magisterio por atender sus asuntos personales’. ‘Por eso inicié esta protesta’, prosigue LG, ‘me vi obligado a manifestarme de esta forma para exigir la devolución de la plaza de Telebachillerato con clave 2312-340-3419-03757 que hace dos años dejé a resguardo de la sección 56 del SNTE y que desde 2008 he solicitado sea restituida para mi esposa, DRAC” (Diario La Política, 30 abril de 2010).

Este caso muestra cómo un maestro apela a un discurso de derecho para iniciar una huelga de hambre: que se atiendan sus demandas. Pero las demandas apelan al favor: que pueda heredar su esposa el puesto de trabajo del maestro que protesta, siendo un ejemplo claro de patrimonialismo al concebir las plazas docentes como “derecho adquirido”, que aquí muestra toda su ambivalencia en términos del binomio favor/derecho.

El uso de las protestas, tanto para pedir favores como para exigir derechos, puede también explicar en parte su efectividad en comparación con los otros patrones de relación: a pesar del riesgo que implican, por el aumento constante de la violencia para hacerse escuchar, son la manera más efectiva para recibir respuesta de las autoridades del Gobierno. Sin embargo, su carácter extra-institucional también disminuye su potencialidad: de ahí que los gobiernos, aunque reaccionen ante las protestas, prefieran utilizar los canales institucionales donde su margen de maniobra es mucho mayor: las peticiones y los instrumentos de participación regulada.

Se afirma que su margen de maniobra es mayor, porque en estas instancias se despliega con mayor nitidez la asimetría de poder que

**En el caso empírico analizado, el escenario ideal para el Gobierno es canalizar las demandas ciudadanas por medio de las relaciones particularistas, puesto que ahí controla los elementos clave de respuesta y mantiene el poder de la incertidumbre.**

va construyendo lo que se puede denominar “capacidades de respuesta diferenciada”. Este concepto remite al uso diferencial de las capacidades institucionales y políticas del Gobierno para responder solo aquellas demandas ciudadanas que quiera responder. En ese sentido, el Estado mexicano no sería un Estado fallido (Bates, 2008), ya que el Gobierno construye su capacidad de respuesta diferenciada, puede seleccionar a quién escuchar y responder, y de hecho responde con cierta efectividad<sup>2</sup>.

En el caso empírico analizado, el escenario ideal para el Gobierno es canalizar las demandas ciudadanas por medio de las relaciones particularistas, puesto que ahí controla los elementos clave de respuesta y mantiene el poder de la incertidumbre, tal como lo definiera Crozier (1969: 31) respecto al poder burocrático: “el poder de A sobre B depende de la previsibilidad de la conducta de B para A, y de la incertidumbre en que B se halle sobre la conducta de A. Mientras las propias necesidades de la acción provoquen situaciones de incertidumbre, los individuos que deben encararlas tendrán en sus manos el poder sobre aquellos a quienes afecten las decisiones de los primeros”.

Así, en las organizaciones gubernamentales, las autoridades tienen a su disposición efectivos medios de presión para centralizar el poder: el poder de dictar reglas generales y el poder de hacer excepciones e ignorar la reglamentación cuando les sea conveniente (Crozier, 1969: 40). Por ello, fomentar relaciones particularistas y formas institucionales reproduce la asimetría de poder entre gobernantes y gobernados en dos sentidos: por un lado, el Estado regula y disminuye la incertidumbre por parte de los gobernados -a quienes constriñe su voz por medios legítimos y predecibles-, y por otro lado, el Gobierno aumenta su propia capacidad de generación de incertidumbre por la ausencia de criterios en la respuesta. De esta forma, tal como afirma Bauman (2011: 62), si “la estrategia fundamental de todas y cada una de las luchas por el poder consiste en estructurar la condición de la contraparte mientras se *desestructura*, es decir, se desregula, la parte propia”, el fomento de relaciones particularistas e institucionales resulta ser muy efectiva para aumentar el poder de los gobernantes y disminuir el poder de los gobernados.

Otra dimensión donde se expresa esta capacidad de respuesta diferenciada es en la reproducción de la política corporativa y autoritaria de subordinación, premiando una forma paternalista de Gobierno.

En Veracruz existe un sentido corporativista en que se mezcla miedo, lealtad, conveniencia inmediata y creencia en el sistema, que

reproduce las estructuras corporativistas incluso en organizaciones que se han abierto al pluralismo (Moreno, 2012: 72-74). De esta forma, la vida cotidiana de los padres de familia, los maestros y, en general, los actores del campo educativo se define en parte por la reproducción constante del sentido corporativista, donde la discrecionalidad y la falta de pluralidad, lejos de verse como un problema, se ve como una situación normal -si no deseada-, pues se da dentro de parámetros culturales conocidos y reproducidos de generación en generación (Hevia, 2014). La herencia de plazas implica férreos sistemas de lealtades y sentidos corporativistas que nutren y se nutren de las relaciones particulares que cada uno pueda generar con sus redes familiares y de amistad. Los padres de familia, de igual forma, sumidos en condiciones permanentes de inseguridad laboral y pobreza, ven cómo los maestros, los petroleros y otros estamentos corporativizados de la sociedad poseen activos que hoy se ven como privilegios en un contexto de precariedad: trabajo seguro, prestaciones sociales y defensa laboral a cambio de lealtad, disciplina y fortalecimiento del sistema recíproco de favores; en pocas palabras, relaciones particularistas.

El sentido corporativista permea también las relaciones de participación reglamentaria. Lejos de transformarse en enclaves democráticos al interior de estructuras corporativas, como la escuela o el sindicato, estos espacios fomentan la simulación y la capacidad de mostrarse como dispositivos con muy poca capacidad política de influencia, pero que existen como requisitos, de manera análoga a la “democracia sindical”, “el reparto de utilidades” y otras ficciones en las que los padres de familia y maestros viven más allá de la escuela.

Esto tiene directa relación con el paternalismo, como atributo regular de la “forma personal de gobernar” que ha caracterizado el régimen posrevolucionario mexicano (Cosío Villegas, 1974: 8) y que se reproduce en estados sin alternancia política, como Veracruz.

En el gobierno de Fidel Herrera Beltrán, el estilo personal de gobernar reflejó de manera inequívoca la restauración de un poder ejecutivo que concentraba todo el poder posible, al mismo tiempo que mantenía relaciones directas con sus bases por medio de visitas de campo y trabajo de terreno (Hevia, 2012), mostrándose como un ejemplo paradigmático de cómo incorporar las relaciones particularistas en las prácticas cotidianas de ejercicio del poder.

Estas características, en síntesis, permiten ver cómo se construyen las capacidades estatales relacionales en México. A cambio de

A cambio de mantener las relaciones en el terreno particularista, se desarrolla un sistema aparentemente abierto y más efectivo para resolver demandas que los espacios de participación ciudadana, generando así, más que gobiernos fallidos, gobiernos de respuesta diferenciada.

mantener estas relaciones en el terreno particularista, se desarrolla un sistema aparentemente abierto y más efectivo para resolver demandas que los espacios de participación ciudadana, generando así, más que gobiernos fallidos, gobiernos de respuesta diferenciada, donde la capacidad de resolver y marcar las formas y tipos de relación se mantiene por parte de los gobernantes. El grave problema de lo anterior es que estas relaciones dejan sin resolver una serie de déficits en torno a derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

## Notas

(1) Se utiliza la traducción propuesta por Moreno Jaimes (2007).

(2) Aunque está fuera del objeto de estudio empírico de este artículo, la falta de respuesta gubernamental para el trágico caso de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa en septiembre de 2014 es desconcertante y muestra la incapacidad del Estado mexicano. En este caso, el Gobierno “seleccionó” responder con toda la “fuerza del Estado”, y aún así todos los recursos desplegados resultaron insuficientes para dar con el paradero de los estudiantes. De ahí que se planteara la presencia de un Estado fallido.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2011), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1991), *Formas de gobierno indígena*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Alonso, Guillermo V. (2007), “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Guillermo V. Alonso (ed.), Buenos Aires, Prometeo Libros Editorial.
- Alonso, Jorge (ed.) (1982), *El Estado mexicano*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Andara, Abraham E. (2007), “La segunda generación de reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina”, en *Provincia*, N° 017, pp. 77-105.
- Andere, Eduardo (2006), *México sigue en riesgo: el monumental reto de la educación*, México, Planeta Mexicana Editorial.
- Arnaut, Alberto y Giorguli, Silvia (eds.) (2010), *Los grandes problemas de México. Volumen 7: Educación*, México, El Colegio de México.
- Baitenmann, Helga (2011), “Popular Participation in State Formation: Land Reform in Revolutionary Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 43 N° 1, pp. 1-31.

- Bates, Robert H. (2008), "State Failure", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 11 N° 1, pp. 1-12.
- Bauer, Carl J. (2002), *Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*, Santiago, LOM Ediciones.
- Bauman, Zygmunt (2011), *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bolos, Silvia y Estrada Saavedra, Marco (2010), "Conflicto y protesta: la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (2005-2010)", en *Estudios Sociológicos*, Vol. 28 N° 82, pp. 231-245.
- Borón, Atilio (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Cabrero, Enrique (ed.) (2010), *Administración Pública*, México, Siglo XXI Ediciones; Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Cadena, Cecilia (2003), "Servicio civil de carrera: lecciones para el futuro", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 4 N° 14, pp. 365-387.
- Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno, Alfredo Fernando (1995), *El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per (2007), "Reformas post nueva gestión pública: tendencias empíricas y retos académicos", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 16 N° 2, pp. 539-564.
- Coneval (2012), *Informe de pobreza y evaluación en el estado de Veracruz 2012*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://web.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Veracruz/principal/30informe2012.pdf>.
- Córdova, José Ángel (2012), "Aprendizajes en familia en México: hacia la integración de la escuela, familia y comunidad", Pátzcuaro, Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe, [http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=219325&set=51871A2C\\_0\\_241&gp=1&lin=1&ll=s](http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=219325&set=51871A2C_0_241&gp=1&lin=1&ll=s).
- Cosío Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz.
- Crozier, Michel (1969), *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu. v. 2.
- Cunill Grau, Nuria (2012), "¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 52, pp. 5-44.
- Eckstein, Susan (ed.) (2001), *Power and Popular Protest:*

- Latin American Social Movements*, Berkeley, University of California Press.
- Espinoza, Oscar (2005), "Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 34 N° 135, pp. 41-60.
- Estados Unidos Mexicanos (1993), "Ley General de Educación", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 junio. Últimas reformas en DOF del 9 de abril de 2012.
- \_\_\_\_\_ (2013), "Decreto por el que se reforman los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de febrero.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; y Skocpol, Theda (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia (2010), *Decentralization and Sub National Politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- Fiszbein, Ariel (1997), "The Emergence of Local Capacity: Lessons from Colombia", en *World Development*, Vol. 25 N° 7, pp. 1029-1043.
- Foster, George M. (1962), *Cultura y conquista: la herencia española de América*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Fox, Jonathan (1993), *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gayol, Víctor (2007), *Laberintos de justicia: procuradores, escribanos y oficiales de la Real Audiencia de México (1750-1812)*, Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Gentili, Pablo; Suárez, Daniel; Stubrin, Florencia; y Gindín, Julián (2004), "Reforma educativa y luchas docentes en América Latina", en *Educação e Sociedade*, Vol. 25 N° 89, pp. 1251-1274.
- Grindle, Merilee S. (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Interest, Institutions, and Reformers: the Politics of Education Decentralization in Mexico", Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Harvey, David (2013), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Hevia, Felipe J. (2007), "Los 'sacrificados comprometidos': un sistema cultural al interior

de los centros de salud antes de la reforma”, en *Cuadernos Médico-Sociales*, Vol. 47 N° 4, pp. 239-245.

\_\_\_\_\_ (2010), “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, en *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (eds.), México, Fondo de Cultura Económica; Universidad Veracruzana; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. 2. ed.

\_\_\_\_\_ (2011), *Poder y ciudadanía en el combate a la pobreza: el caso de Progres a Oportunidades de México*, Bruselas, Peter Lang Publications.

\_\_\_\_\_ (2012), “El campo de la educación pública en Veracruz en la era de la fidelidad: capitales y actores en disputa”, en *Ulúa: Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, N° 20, pp. 141-172.

\_\_\_\_\_ (2013), *Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU)*, México, Red Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

\_\_\_\_\_ (2014), *Peticiones, protestas y participación: patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios*

*del siglo XXI*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

\_\_\_\_\_ (2015), “Violencia incremental: protestas y relaciones contenciosas como patrón de relación sociedad-gobierno en México”, en *Humanística*. En dictaminación.

Hevia, Felipe J. e Isunza Vera, Ernesto (2010), “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (ed.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana.

Hevia, Ricardo (1991), *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: estado del arte*, Santiago, UNESCO, REDUC.

Homedes, Nuria y Ugalde, Antonio (2002), “Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica”, en *Gaceta Sanitaria*, Vol. 16 N° 1, pp. 54-62.

Insurgencia Magisterial (2014), “Diálogo entre profesores”, en *Suplemento Insurgencia Magisterial*, México,

- <http://dialogoentrefprofesores.blogspot.mx/2014/04/suplemento-insurgencia-magisterial-ya.html>.
- Jusidman, Clara (2009), "Desigualdad y política social en México", en *Nueva Sociedad*, N° 220, pp. 190-206.
- Kjaer, Mette; Hansen, Ole Hersted; y Thomsen, Jens Peter Frolund (2002), "Conceptualizing State Capacity", Aarhus, University of Aarhus (Demstar Research Report; N° 6).
- Krohn-Hansen, Christian y Nustad, Knut G. (2005), *State Formation: Anthropological Perspectives*, London, Pluto Press.
- Latapí, Pablo (1997), "La participación social en educación", en *Investigación educativa, gestión y participación social. Tomo 2 de investigación educativa: 1993-1995*, Justa Ezpeleta (ed.), México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa; Departamento de Investigaciones Educativas.
- Lechner, Norbert (ed.) (1981), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- López Gallegos, Alejandro; López-Saavedra, Nicolasa; Tamayo, Sergio; y Torres Jiménez, Ricardo (eds.) (2010), *Yo no estuve ahí pero no olvido: la protesta en estudio*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- López Roldán, Pedro (1996), "La construcción de tipologías: metodología de análisis", en *Papers: Revista de Sociología*, N° 48, pp. 9-29.
- Mann, Michael (1993), *The Sources of Social Power. Volume 2: the Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Martínez, Arcelia; Bracho, Teresa; y Martínez, Claudia (2010), "Los Consejos de Participación Social en la Educación y el Programa Escuelas de Calidad: ¿mecanismos sociales para la rendición de cuentas?", en *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, Alberto Olvera (ed.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana.
- Martínez, Víctor Raúl (ed.) (2009), *La APPO: ¿rebelión o movimiento social? (Nuevas formas de expresión ante la crisis)*, Oaxaca, Cuerpo Académico de Estudios Políticos; Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney G.; y Tilly, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Moreno, Saúl Horacio (2012), “Más allá de Schmitter (en el mundo sindical)”, en *Los retos de la democratización, el desarrollo sustentable y la construcción de ciudadanía en Veracruz*, Alberto Olvera, Alfredo Zavaleta y Víctor Andrade (eds.), Xalapa, Consejo Veracruzano de Ciencia y Tecnología; Universidad Veracruzana.
- Moreno Jaimes, Carlos (2007), “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27 N° 2, pp. 131-153.
- Nava, Carmen (ed.) (1994), *Los abajo firmantes I. Cartas a los presidentes, 1934-1946*, México, Secretaría de Educación Pública; Archivo General de la Nación; Editorial Patria.
- Nuijten, Monique (2003), *Power, Community and the State: the Political Anthropology of Organisation in Mexico*, London, Pluto Press.
- O'Donnell, Guillermo (2007), “Hacia un Estado de y para la democracia”, en *Democracia/ Estado/ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Rodolfo Mariani (ed.), Lima, PNUD.
- Olvera, Alberto; Zavaleta, Alfredo; y Andrade, Víctor (eds.) (2012), *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz*, Xalapa, Consejo Veracruzano de Ciencia y Tecnología; Universidad Veracruzana.
- Ornelas, Carlos (2008), *Política, poder y pupitres: crítica al nuevo federalismo educativo*, México, Siglo XXI.
- Oszlak, Oscar (1999), “De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad*, N° 160, pp. 81-100.
- Poot, Efraín (2000), “La renovada participación ciudadana: elecciones, organizaciones cívicas y nuevas formas de gobierno municipal”, en *Cambio político y participación en México: actores, movimientos y organizaciones*, Juan M. Ramírez Saíz (ed.), Guadalajara, Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios de Política Comparada.
- Ramírez, Edgar y Ramírez, Jesús (2010), “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública”, en *Administración pública*, Enrique Cabrero (ed.), México, Siglo XXI Ediciones; Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Red Federal de Servicio a la Ciudadanía (2011), “Mecanismos e instrumentos para la participación y atención ciudadana”, presentación en power point en el Encuentro Nacional Sociedad y Cambio Climático, México.
- Rockwell, Elsie (ed.) (1995), *La escuela cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez Saldaña, Elsa (2008), "La marcha de protesta como un texto multimodal", México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Tesis de Doctorado.
- Santizo, Claudia (2011), "Gobernanza y participación social en la escuela pública", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 16 N° 50, pp. 751-773.
- Schedler, Andreas (2004), "'El voto es nuestro'. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 66 N° 1, pp. 57-97.
- Secretaría de Gobernación (2013), "ENCUP: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas", México, Secretaría de Gobernación, <http://encup.gob.mx/es/Encup>.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (eds.) (2006), *The Anthropology of the State: a Reader*, Malden, Blackwell Publishers.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research", en *Bringing the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (1997), *World Development Report: the State in a Changing World*, Washington, World Bank Publications.
- Yacuzzi, Enrique (2005), "El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación", Buenos Aires, Universidad del CEMA (CEMA: Serie Documentos de Trabajo; N° 296), <http://www.econstor.eu/handle/10419/84390>.
- Zurita, Úrsula (2013), "Paradojas y dilemas de la participación social en la educación básica en México", en *Apuntes*, Vol. 40 N° 72, pp. 85-115.