

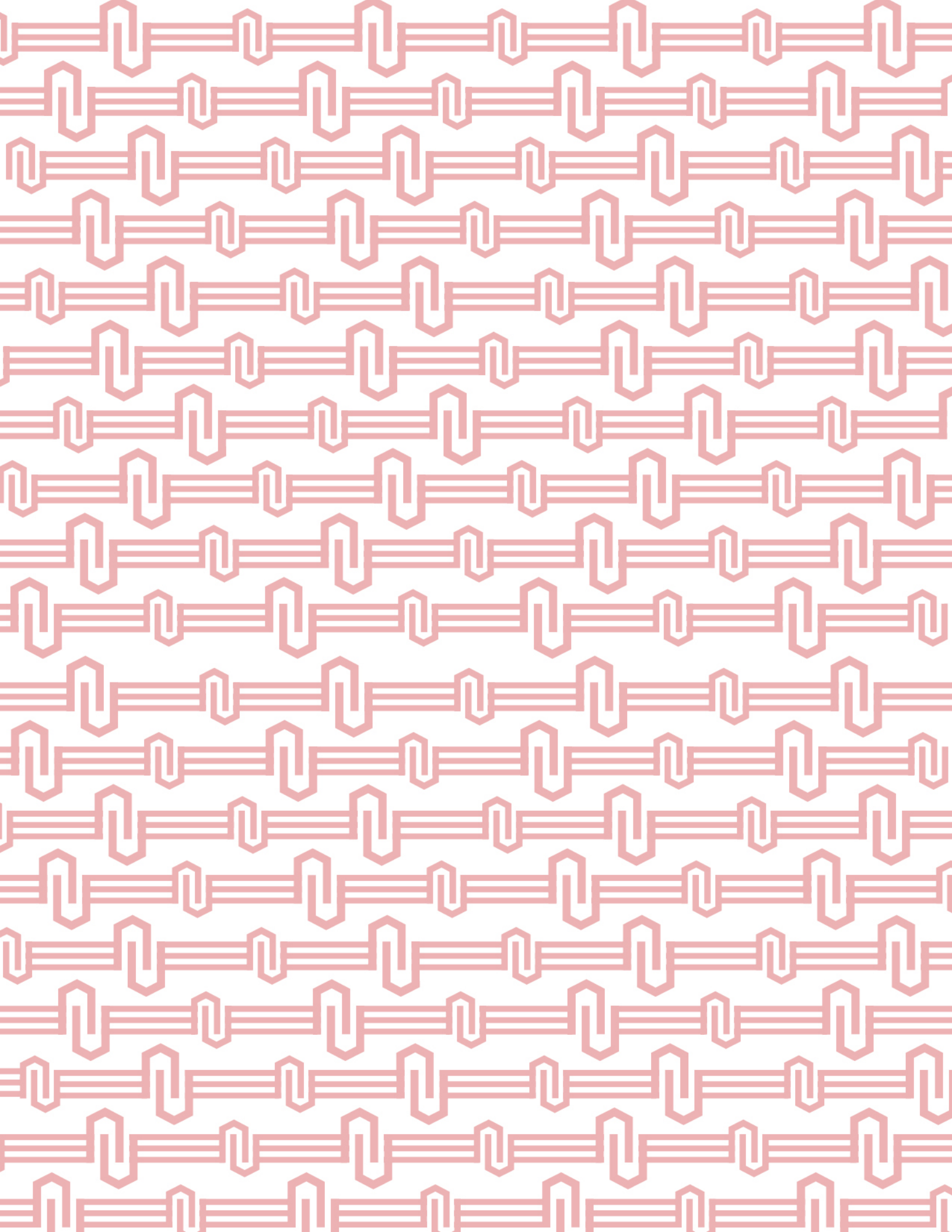
LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

Jorge Cadena-Roa
María Luisa Martínez Sánchez
Coordinadores generales

IV
**Políticas públicas desde la perspectiva
de la gobernanza: del diseño a la
evaluación**

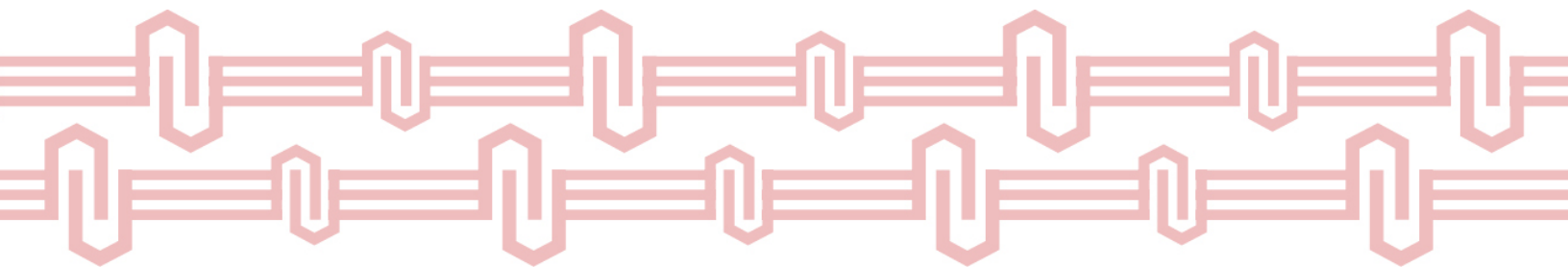
Adelaido García Andrés
Víctor Samuel Peña Mancillas
Coordinadores





LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

Jorge Cadena-Roa
María Luisa Martínez Sánchez
Coordinadores generales



LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

IV

Políticas públicas desde la perspectiva de la gobernanza:
del diseño a la evaluación

Adelaido García Andrés
Víctor Samuel Peña Mancillas
Coordinadores



FCC

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN



FCPyRI

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES



FACULTAD DE
ECONOMÍA
UANL



FTsyDH

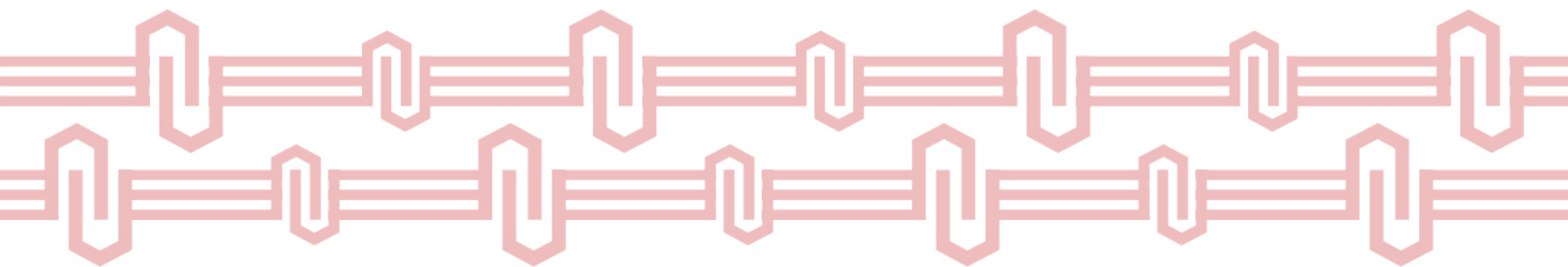
IINSO

Instituto de Investigaciones Sociales



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



COORDINACIÓN GENERAL

Jorge Cadena-Roa (UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)

COMITÉ CIENTÍFICO

Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
Jorge Cadena-Roa (UNAM)
Rosalba Casas Guerrero (UNAM)
José Juan Cervantes Niño (UANL)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Angélica Cuéllar Vázquez (UNAM)
Alfredo Hualde Alfaro (COLEF)
José María Infante Bonfiglio (UANL)
Miguel Armando López Leyva (UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
María Elena Ramos Tovar (UANL)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Guadalupe Valencia García (UNAM)
David Eduardo Vázquez Salguero (COLSAN)
Eduardo Vega López (UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR

Marco Antonio Aranda Andrade (UANL)
Jorge Cadena-Roa (UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
José Raymundo Galán González (UANL)
Laura González García (UANL)
Abraham Hernández Paz (UANL)
Moncerrat Arango Morales (UANL)
Larissa Huitrón Medellín (UANL)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Karla Ivonne Ramírez Díaz (UANL)
María Elena Ramos Tovar (UANL)
María Zúñiga Coronado (UANL)

COORDINACIÓN TÉCNICA

Marco Antonio Aranda Andrade (UANL)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)

TALLERES

Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)

SISTEMAS Y ASISTENCIA TÉCNICA

Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Edgar Martínez Otamendi (COMECSO)

DIFUSIÓN

Araceli Magallán Castillo (UANL)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)
Astrid Gutiérrez López (COMECSO)
Anabel Meave Gallegos (COMECSO)

PRESENTACIONES DE LIBRO

David de Jesús Reyes (UANL)

DISEÑO GRÁFICO

Black Kraken Design Studio
Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)
Araceli Magallán Castillo (UANL)

FORMACIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)

FORMACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE TEXTOS

Uriel Carrillo Altamirano (COMECSO)
Astrid Gutiérrez López (COMECSO)
Jesús Armando Juárez Nieto (UNAM)
Sofía Ziri6n Martínez (COMECSO)

DISEÑO DE PORTADA E INTERIORES

Karen Evelyn Hernández Vázquez (UNAM)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)

AGRADECEMOS a todos los que contribuyeron a que el VII Congreso Nacional de Ciencias Sociales, *Las Ciencias Sociales en la transición*, fuera un éxito:

A las autoridades y colegas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, al Mtro. Rogelio Garza Rivera, Rector; al Dr. Juan Manuel Alcocer González, Secretario de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y a la Dra. María Luisa Martínez Sánchez, Directora del Instituto de Investigaciones Sociales.

Nuestro agradecimiento también a las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente a la Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades; al Dr. Mauricio Sánchez Menchero, director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), al Dr. Miguel Armando López Leyva, director del Instituto de Investigaciones Sociales, y al Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Coordinación de Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia.

Al Dr. Héctor Raúl Solís Gadea, Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara.

OPERADORES

Uriel Carrillo Altamirano (UNAM)
María José Cervantes (UNAM)
Karina González Arroyo (LAOMS)
Ariadna Itzel Solís Bautista (UNAM)
Paula Mariana Echauri Guzmán (UdG)
Mónica Gómez Godoy (UdG)
Claudia Rico Ruiz (UdG)
Fernando Martínez Gradilla (UdG)
Mariana Treviño Riojas (UANL)
Martha Castillo Pedraza (UANL)
José Santiago Ulivarri Pérez (UANL)
Rebeca Moreno Zúñiga (UANL)
Mariana García Leal (UANL)
Alberto González Porras (UANL)
Gabriela Gallegos Martínez (UANL)
Raúl González Dueñez (UANL)
Mario Alberto Hernández Araujo (UANL)
Cynthia Ismena Gómez Medellín (UANL)
David de la Garza Tolentino (UANL)
Lybia Castillo (UANL)
Rosario Arteaga (UANL)

MONITORES

Uriel Carrillo Altamirano (UNAM)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECOSO)
Roberto Holguín Carrillo (COMECOSO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECOSO)
Edgar Martínez Otamendi (COMECOSO)
Ariadna Itzel Solís Bautista (UNAM)

COORDINADORES DE EJES

La democracia ante los desafíos actuales:
expectativas de cambio, riesgos de erosión

Jorge Aguirre Sala (UANL)
Felipe de Jesús Marañón Lazcano (UANL)
Alejandro Monsiváis (COLEF)

Acción colectiva, protestas y movilización en
escenarios de cambio

Marco Aranda Andrade (IINSO-UANL)
Gustavo Urbina Cortés (COLMEX)

Mercados laborales, contradicciones e
implicaciones para el desarrollo y la
igualdad social

José Juan Cervantes Niño (UANL)
Cinthya Guadalupe Caamal Olvera (UANL)
Sara Ochoa León (UNAM)

Políticas públicas desde la perspectiva de la
gobernanza: del diseño a la evaluación

Adelaido García Andrés (UANL)
Víctor Samuel Peña Mancillas (COLSON)

Crisis socioambiental y climática,
sustentabilidad y vulnerabilidad social

María de Jesús Ávila Sánchez (UANL)
Alice Poma (UNAM)

Migración y fronteras en el sistema
migratorio mundial: contextos locales ante
dilemas globales

José Alfredo Jáuregui Díaz (UANL)
María Elena Ramos Tovar (UANL)
Martha Judith Sánchez Gómez (UNAM)

Acceso a la justicia: la lucha contra la
corrupción y la impunidad, requisitos del
Estado de Derecho

Silvia Inclán Oseguera (UNAM)
María Teresa Villarreal Martínez (UANL)

Violencias, ilegalidades y seguridad pública

Nelson Arteaga Botello (FLACSO-México)
Joana Chapa Cantú (UANL)

Espacio urbano: nuevos retos, viejos
problemas

Javier Delgado Campos (UNAM)
José Raymundo Galán González (UANL)

Estudios de género: realidades en
transición

María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)

México en la encrucijada: retos de política
económica, desarrollo nacional y regional
en la óptica de un complejo contexto
internacional

Claudia Maya López (UNAM)
Vera Patricia Prado Maillard (UANL)

Conocimiento, ciencia y tecnología:
experiencias de incidencia en la atención
a problemas sociales

Michelle Chauvet (UAM)
Rebeca de Gortari (UNAM)
Elizabeth Mendoza Cárdenas (UANL)

La educación en un contexto de cambios:
situación actual, tendencias y retos

Alejandro Canales Sánchez (UNAM)
Miguel de la Torre Gamboa (UANL)
Karla Ivonne Ramírez Díaz (UANL)

Cosmovisiones, significados, y prácticas
sociales. Miradas multidisciplinares sobre la
construcción de los mundos de vida

Brenda Araceli Bustos García (UANL)
Elke Köppen (UNAM)
Mariana Molina Fuentes (UNAM)
Veronika Sieglin (UANL)

Trayectorias e innovación en los procesos
teórico-metodológicos en las ciencias
sociales

Jorge Galindo Monteagudo (UAM)
Raúl Eduardo López Estrada (UANL)
José Manuel Rangel Esquivel (UANL)

Retos actuales y perspectivas de las
ciencias sociales: construcción social de la
realidad y apropiación social de la ciencia

Enrique Gutiérrez Márquez (UIA)
José María Infante Bonfiglio (UANL)



Los trabajos incluidos en *Las Ciencias Sociales en la transición*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y María Luisa Martínez Sánchez, caen bajo la licencia de Creative Commons Atribución-Sin Derivar 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0). El contenido de dichos trabajos puede ser copiado y redistribuido en cualquier medio o formato, siempre y cuando se den los créditos correspondientes y no tenga fines comerciales.

El contenido, textos, cuadros e imágenes, de los trabajos publicados aquí es responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones de los coordinadores ni de las instituciones académicas a las que se encuentran adscritos.

Obra en www.comecso.com

Las Ciencias Sociales en la transición

COORDINADORES GENERALES

Jorge Cadena-Roa
María Luisa Martínez Sánchez

VOLUMEN IV

Políticas públicas desde la perspectiva de la gobernanza: del diseño a la evaluación

COORDINADORES

Adelaido García Andrés
Víctor Samuel Peña Mancillas

ISBN Colección: 978-607-8664-11-5
ISBN Volumen IV: 978-607-8664-19-1

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, AC.
www.comecso.com

Universidad Autónoma de Nuevo León
www.uanl.mx

Las Ciencias Sociales en la transición consta de dieciséis volúmenes, uno por cada eje temático desarrollado en el VII Congreso Nacional de Ciencias Sociales, que se ponen a disposición del público en formato de documento portátil (.pdf). Dado que esta edición del Congreso fue completamente virtual, los eventos especiales del congreso (tales como las Conferencias Magistrales) fueron grabados y también se encuentran disponibles en formato digital. Junto con los volúmenes, pueden encontrarse en la siguiente dirección:

<https://www.comecso.com/congreso-vii/volumenes>.

Índice General

Introducción 11
Adelaido García Andrés y Víctor Samuel Peña Mancillas

Implementación de programas y políticas públicas I

Gobierno abierto como política pública de gobernanza en México 17
Rigoberto Pérez Ramírez y Dayri Jaruny Flores Ramírez

La 4T y su estrategia de atención a poblaciones en condiciones de desventaja: La implementación del programa Jóvenes construyendo el Futuro..... 43
Benito León Corona y Diana Laura León Calixto

Los juzgados indios y la interlegalidad: formas legales híbridas entre los tzeltales de Tenejapa, Chiapas 71
José Rubén Orantes García y Patricia Gutiérrez Casillas

Implementación de programas y políticas públicas II

La política pública en materia de juventud: Campeche 2015-2021 95
Sara Alicia Nah Uriostegui, Alexandra Olmedo Vela y Mirsa May Pacheco

¿Por qué han fallado los mecanismos gubernamentales para incentivar la gobernanza?: lecciones aprendidas de la Cartilla Social en México 123
Jorge Luis González Cruz

Emprendimiento de proyectos productivos como mecanismo de gobernanza en zonas rurales . 151
Edna Carolina González Pérez

Gestión de la educación y gobernanza

Las prácticas de gobernanza en la educación básica vs Desarrollo de un gobierno abierto..... 173
María Verónica Nava Avilés

El alcance de la política social en la disminución de la pobreza en Chiapas 189
Ana Marcela Limones Pérez

Debates conceptuales y temas emergentes

La necesidad de políticas públicas para la promoción del bienestar psicológico en el proceso migratorio entre México-Estados Unidos..... 207
Ericka Ivonne Cervantes Pacheco

Vulnerabilidad, riesgo y gobernanza

La nueva gobernanza y la agenda pública de los adultos mayores: hacia una política pública gerontológica distinta 223
Eunice Arias Arias

Evaluación y valoración de políticas públicas

Políticas públicas para la Intervención temprana desde el vientre materno: enfoque de gobernanza hacia la prevención del consumo de sustancias psicoactivas..... 247
Blanca Diamantina López Rangel, Ma. De los Ángeles Trujillo Pérez y Petra Lucía Melacio Briones

Gobernanza y construcción de la agenda pública hacia el cannabis en México 265
Miguel Rodrigo González Ibarra y Christian Jonathan Valero Valdés

Introducción
Políticas públicas desde la perspectiva de la gobernanza:
del diseño a la evaluación

Adelaido García Andrés (FTSyDH-UANL)

Víctor Samuel Peña Mancillas (COLSON)

Coordinadores

Alrededor de la gobernanza se desdoblán ideas, preconcepciones, discusiones, polémicas y controversias que no están resueltas analíticamente sino, por el contrario, que han desatado una diversidad de interrogantes relevantes, mismas que forman parte del arco de discusiones sobre cómo se toman las decisiones en la arena de lo público: ¿quién y cómo deciden los problemas públicos y las acciones que se realizan para intentar resolverlos? ¿Qué factores definen la colaboración o, en su defecto, el enfrentamiento entre gobierno y gobernado? ¿Qué precondiciones son necesarias para pensar que el gobierno ya no gobierna sólo sino en coordinación con otros actores sociales?

Dentro del Congreso VII Congreso Nacional de Ciencias Sociales, el eje *Políticas públicas desde la perspectiva de la gobernanza: Del diseño a la evaluación* articuló el trabajo de investigadoras, investigadores y estudiantes de posgrado cuyos resultados y/o avances de investigación abordaron diferentes líneas que definen las primeras respuestas a las preguntas planteadas.

La gobernanza, al ser un término polisémico, ofrece distintas aproximaciones sobre cómo se resuelve la convivencia entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. Apoya el entendimiento de las dinámicas que incluyen y al mismo tiempo excluyen ciertos sectores poblacionales, y abona en la identificación de actores, grupos y procesos que moldean la realidad local, regional, nacional y transnacional. En este sentido, ha sido una plataforma común para el análisis de las políticas públicas y de programas de gobierno en diferentes ámbitos.

Entre los trabajos agendados dentro de este eje destacan el análisis de políticas públicas para la intervención temprana desde el vientre materno, la política social desde una perspectiva que analizaba la tensión entre actores y centralismo, la construcción de la agenda pública alrededor de

la *cannabis*, la protección institucional de la agrobiodiversidad, la política pública en materia de juventud, en un extremo, y, en el otro, la política pública en materia de adultos mayores, la implementación del sistema de orientación educativa, la conceptualización de la pobreza, la realización de trámites por medios electrónicos así como la apertura gubernamental desde sus ejercicios locales, entre otros.

En la autoría y coautoría de las ponencias se contó representación de las siguientes instituciones educativas: la Universidad Autónoma de Coahuila, El Colegio de San Luis, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Guanajuato, la Escuela Normal de la Ciudad de México, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad de Guadalajara y la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Los cambios incorporados en la vida a partir de la propagación mundial del virus SARS-CoV-2 causante de la enfermedad que conocemos como coronavirus (COVID-19) significó importantes retos en la realización del Congreso. El título que identificó la séptima edición de este importante encuentro nacional, “Las ciencias sociales en la transición”, fue, en muchos sentidos, premonitory. Sirvan estas líneas como un modesto reconocimiento a todos quienes participaron activamente, sea desde la organización o en la presentación de trabajos. Podemos afirmar, sin miedo al error, que los ánimos al cierre del 2020 se vieron contagiados de incertidumbre y apatía: la enfermedad y la muerte fueron ganando terreno en la cotidianidad. Un trabajo ya de por sí importante como lo es la realización de un encuentro nacional debe, también, valorarse desde el prisma de las mujeres y hombres que siguieron adelante y permitieron se realizaran las conexiones, y fuera posible el diálogo y la reflexión. Las propuestas aceptadas se convirtieron en ponencias y éstas en exposiciones; algunas se quedaron en el camino, de alguna manera eso también retrata la situación de la producción científica, el conocimiento y la reflexión en ese primer año de la cuarentena que se extendió por el resto del calendario.

La perspectiva de la gobernanza en los términos en que se conformó el eje mantiene su

vigencia. Lo acaecido en 2020 plantea, sin embargo, importantes retos en el desarrollo de una agenda de estudio y análisis más focalizada en la salud y el bienestar económico y social de las personas, así como el adecuado funcionamiento de las organizaciones públicas en contextos de irregularidad; todo esto sin dejar de lado otros temas que coadyuvan a preservar una vida que pretende el equilibrio en contra de la polarización de lo político. De ello, sin duda, conoceremos en próximas ediciones del Congreso Nacional de Ciencias Sociales.

Implementación de programas y políticas públicas I

Gobierno abierto como política pública de gobernanza en México

Open government as a public governance policy

Rigoberto Pérez Ramírez y Dayri Jaruny Flores Ramírez†*

Resumen: El presente trabajo tiene como propósito estudiar el gobierno abierto (*open government*) en México, como política pública de gobernanza a través del método descriptivo-analítico que nos permita realizar un recorrido - grosso modo- en el desarrollo de estrategias y principales procesos que ha vivido la Alianza para el Gobierno Abierto en México, a través de la apertura a la participación y colaboración ciudadana en la formulación de políticas y los asuntos públicos con el principio de promover la transparencia, la rendición de cuentas, combatir la corrupción, robustecer la gobernanza, la innovación y la tecnología.

Abstract: The purpose of this paper is to study the open government in Mexico, as a public policy of governance through the descriptive-analytical method that allows us to take a tour - smoothly - in the development of strategies and main processes that have lived the Alliance for Open Government in Mexico, through openness to citizen participation and collaboration in the formulation of policies and public affairs with the principle of promoting transparency, accountability, combating corruption, strengthening governance, Innovation and technology.

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito estudiar el gobierno abierto (*open government*) en México, como política pública de gobernanza a través del método descriptivo-analítico que nos permita realizar un recorrido -grosso modo- en el desarrollo de estrategias y principales procesos que ha vivido la Alianza para el Gobierno Abierto en México, a través de la apertura a la participación y colaboración ciudadana en la formulación de políticas y los asuntos públicos con el principio de promover la transparencia, la rendición de cuentas, combatir la corrupción, robustecer la gobernanza, la innovación y la tecnología.

* Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, disciplina en administración pública. Profesor-investigador de tiempo completo definitivo por la Universidad Autónoma del Estado de México, Centro Universitario UAEM Valle de México. SNI nivel 1. Líneas de investigación: gestión pública, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. Correo-e: rperezr@uaemex.mx.

† Licenciada en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, disciplina en estudios de género. Maestra en Ciencias Sociales, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Postulante para doctorado. Líneas de investigación: Migración, género, feminicidios y políticas públicas. Correo-e: jaruny.floresr@gmail.com

Desde el año 2009, el término “gobierno abierto” comenzó a popularizarse cuando en su primer mandato el presidente de Estados Unidos, Barak Obama, dio a conocer su Memorándum en el que declaraba que la transparencia, la participación y la colaboración serían principios orientadores de un gobierno abierto a la ciudadanía. En septiembre de 2011, México se incorporó a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), comprometiéndose a realizar acciones concretas para mejorar la transparencia, combatir la corrupción e incrementar la rendición de cuentas. De tal suerte, que el gobierno abierto demanda un cambio cultural y una reformulación paradigmática del vínculo gobierno/sociedad, es decir, a la capacidad y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica ante una sociedad que exige mayor participación en la toma de decisiones y mayor apertura del gobierno.

En la medida que la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas como principios de gobernanza transformen el significado de la acción de gobernar hacia nuevas prácticas administrativas que ponen al alcance de los ciudadanos la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa de gobierno, se podrá avanzar en la consolidación de la gobernanza democrática. De esta forma, la participación y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, abre espacios de intervención que acrediten una nueva forma de gobernar, es decir, en la condensación de un gobierno abierto como política pública de gobernanza, de carácter horizontal y multicentrado, en el que el patrón de legitimidad de la gobernanza y las políticas públicas se ratifica con procesos de abajo hacia arriba.

En este sentido, el trabajo se divide en tres partes. En la primera parte, se estudia el gobierno abierto como modelo de gobernanza, donde la gobernanza significa el cambio a un sistema de gobierno en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. La segunda parte, analiza los principios de gobierno abierto tales como transparencia, participación ciudadana y colaboración que exigen gobiernos interesados en innovar, para instrumentar nuevos esquemas de solución tecnológica y política a los problemas de asuntos públicos. Por último, se aborda el gobierno abierto como política pública en México, en el que se conocerán los principales procesos de políticas públicas que sustentan las estrategias de gobierno abierto que se han venido instalando y consolidando como espacios de respuestas a diversos tipos de iniciativas que articulan su puesta en marcha en nuestro país.

Gobierno abierto como modelo de gobernanza

La aparición de nuevas necesidades sociales y problemas colectivos como la inseguridad global, la crisis energética, los riesgos medioambientales, las migraciones, la pobreza extrema, el desempleo, entre otros, están trasladando a los gobiernos problemas que ni las personas –individualmente o asociándose en forma privada- ni los mercados son capaces de resolver. Lo anterior reclama la integración de una agenda pública para cuyo desarrollo los gobiernos y sus organizaciones carecen de la capacidad y de la legitimidad que les habían venido permitiendo un protagonismo casi exclusivo en la producción de respuestas públicas. Ello demanda del gobierno -que sigue siendo un actor central-, la imperiosa necesidad del deber compartir la esfera pública con otros actores públicos y privados.

El agotamiento conceptual del término gobernabilidad en su arraigada visión gubernamentalista, internalista, verticalista y unidireccional del Estado referido a los resultados de las acciones de gobierno y la satisfacción social hacia éstos, es decir, la aceptación en los ámbitos sociales (donde se producen las principales tensiones colectivas) de las políticas públicas (Jiménez, 2017: 21), condujo a la direccionalidad conceptual de la gobernanza referida a una visión y práctica alternativa de la administración pública, donde se busca concretamente incorporar y validar la posición de que la extensión del gobierno y de la administración debe ser algo constituido por la participación del público ciudadano, y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, puedan ser también los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión de los (varios, no todos) asuntos públicos en cooperación con el gobierno o con la presencia del gobierno. De esta manera, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas y en los asuntos públicos con la acción combinada de un conjunto más grande de actores. La gobernanza, entonces, “equivale a la coordinación social que nace de la interacción constante entre agentes de todo tipo” (Vallés, 2006: 429).

Para Villanueva (2007), la gobernanza se enfoca al proceso directivo de la sociedad en el que el actor gobierno es un agente integrante de dicho proceso, con un papel significativo y decisivo en determinadas materias, pero que ha dejado de ser el único actor directivo, el que trasciende o domina la dinámica de la sociedad en todos los asuntos que son de su interés. En términos descriptivos el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un

Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador (Peters, 2004: 69).

En este sentido, la gobernanza representa el cambio a un sistema de gobierno en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. Es el paso de un estilo de gobernar jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y organizaciones de la sociedad civil (OSC).

En la medida que el poder público sea entendido como un poder de los ciudadanos, la gobernanza y las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimenta de los valores democráticos de la sociedad contemporánea, los cuales se condensan en la existencia de un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable (Uvalle, 2013: 13). La gobernanza abreva de las políticas públicas con el propósito o el resultado de dar forma a un nuevo proceso de gobierno más eficaz y acaso socialmente más aceptado, en tanto se practica con la participación de la sociedad: a una nueva gobernanza.

Al utilizar el gobierno su poder para empoderar a otros que decidan y actúen, éste no está asumiendo un papel de *laissez-faire*, tampoco está reduciendo su posición relativa en relación con los otros actores de la sociedad. Lo que está haciendo es jugar una mezcla compleja de roles que es afirmativa del Estado como representante de lo colectivo (Bourgon, 2010: 9). Una de las ideas principales que presentan los diversos autores que han escrito sobre la gobernanza es que implica un proceso de dirección de la sociedad (Villanueva, 2009: 80 y ss). Sin embargo, este proceso se desarrolla en ambientes complejos, donde el Estado tiene un papel importante, pero ya no es considerado el único actor involucrado en la solución de los problemas sociales, de tal manera que se incorporan actores no gubernamentales para buscar soluciones conjuntas (Strasser, 2003).

Según Jan Kooiman (2004), las relaciones entre espacio social y político están definidas por tres características que tienen el origen en la teoría de sistemas: diversidad, complejidad y dinamismo. Kooiman argumenta que, si se toman estas tres características en conjunto, se puede comprender de mejor manera las interacciones existentes entre sistema político y social, es decir, entre Estado, mercado y sociedad.

A partir de estas características, se deduce que una ventaja importante del concepto de gobernanza es su aplicabilidad a diversos contextos. De esta manera, se puede utilizar para

ejemplificar la interacción de los actores en diferentes niveles, ya sea vertical u horizontalmente. Por ejemplo, un proyecto que proporcione infraestructura básica a una pequeña comunidad marginada puede ser objeto de intervención de agencias gubernamentales ubicadas en distintos niveles de gobierno.

La gobernanza, entonces, identifica el nuevo balance de las relaciones entre el Estado y la sociedad, con énfasis en la cooperación de todos los actores sociales para solucionar sus problemas y dar dirección a la sociedad. Aunque recientemente se concede importancia a la participación de todos los actores sociales para la construcción de soluciones, en sociedades como la nuestra el papel del gobierno sigue siendo central en la implementación de cualquier estrategia que tenga como objetivo la resolución de problemas sociales (Vázquez, 2010:14).

El concepto de gobernanza en el nuevo rol de la relación Estado-sociedad pone de manifiesto el hecho de que algunas de las políticas públicas se han convertido en coproducciones: en su definición y aplicación participan igualmente las instituciones públicas, organizaciones privadas y organizaciones de la sociedad civil, y los propios destinatarios y beneficiarios. Esto nos remite a la gobernanza democrática cuya estructuración conceptual tiene una estrecha relación con el mundo teórico-práctico del enfoque del Análisis de las Políticas Públicas, entre ellos el enfoque de redes de políticas (*policy networks*) que señala que en el proceso de elaboración de las políticas públicas (*making of policy*) intervienen actores interdependientes que necesitan colaborar para la producción de soluciones de políticas efectivas y legitimadas. Cada ámbito de política pública tiende a producir sus redes específicas de actores, y es dentro del marco de esas relaciones en red donde se toman las decisiones de políticas cotidianas (Citado por Jiménez, 2017: 21-22).

La gobernanza democrática implica que la importancia de las redes sea comprendida con base a los elementos siguientes: a) son punto de intermedio entre el mercado y las jerarquías; b) fortalecen las relaciones horizontales de los gobiernos; c) dan pauta para el trabajo interorganizacional; d) fortalecen la implementación de políticas públicas; e) tienen que reconocerse como estructuras interdependientes; f) son sistemas orgánicos de carácter informal y, g) son pautas de acción organizada (Uvalle, 2009: 61).

De tal manera, instituciones y organizaciones no gubernamentales relacionadas con el uso de los recursos públicos comenzaron a abordar el concepto de gobernanza. En particular, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas

en inglés) publicó un documento para fomentar un gobierno abierto en el manejo de los recursos públicos, en el que considera que la gobernanza consiste en mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos gestionan los recursos y asuntos del país, tales como la articulación de sus intereses, el ejercicio de sus derechos legales, el cumplimiento de sus obligaciones y la resolución de sus diferencias. (INTOSAI, 2011).

Por su parte, la *International Federation of Accountants* (citado por ASF, 2016: 15). y el Instituto de Finanzas y Contabilidad de Canadá (CIPFA, 2014 por sus siglas en inglés) consideraron que la gobernanza involucra ampliamente la relación entre la entidad y la sociedad en general y que requiere, específicamente, un comportamiento íntegro, ético y respetuoso del Estado de derecho; aseguramiento de un gobierno abierto y compromiso de las partes interesadas; implementación de buenas prácticas de transparencia; presentación de informes y auditoría para ofrecer una rendición de cuentas efectiva.

Por otra parte, *Her Majesty's Treasury* (citado por ASF, 2016: 16) del Reino Unido, responsable de emitir y establecer las disposiciones relativas a la gestión pública considera que el gobierno abierto es fundamental para el funcionamiento eficaz de las organizaciones públicas y señala como elementos clave para lograrlo: gobernanza, liderazgo, eficacia, rendición de cuentas y sostenibilidad.

Desde la perspectiva del *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), el gobierno abierto requiere apertura a la participación ciudadana en la formulación de políticas y los asuntos públicos con el principio de promover la transparencia, la rendición de cuentas, combatir la corrupción y robustecer la gobernanza.

Para Insulza, el gobierno abierto es una “política pública que agrupa conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial” (Insulza, 2012: 9). El gobierno abierto se inserta, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, el cual debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, eficiencia, imparcialidad e integridad. De tal suerte, que el conjunto de reglas formales-informales precisan de procesos coherentes para su aplicación o “lógicas de lo apropiado” (Citado por Villoria, 2012).

Diagrama 1. Gobernanza y Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en diagrama 1, el paradigma relacional gobierno-sociedad configura un nuevo modelo de gobernanza, donde gobernar ya no es la tarea de unos pocos expertos que aplican conocimientos contrastados en un estilo jerárquico/centralizado, en cambio, se concibe como un proceso de gobierno abierto, donde múltiples agentes representados en organismos gubernamentales, organizaciones privadas y organizaciones de la sociedad civil aportan ideas, conocimientos y experiencias de sus propias percepciones vivenciales de la realidad; incidiendo en la gestión y hechura de las políticas públicas abiertas y participativas, que se presumen ya no sólo de monopolio gubernamental y dan lugar a la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública.

En síntesis, el gobierno abierto como modelo de gobernanza viaja en tres sentidos que se integran: a) aspira en arreglo a principios de transparencia, rendición de cuentas y participación, revitalizar la legitimidad y confianza de la acción pública en contextos democráticos; b) mejorar la eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta de la gestión pública, y c) establecer modelos más horizontales gobierno-sociedad en el abordaje de los asuntos públicos y la toma de decisiones.

Principios de gobierno abierto

El empleo del término *open government* (gobierno abierto) en forma escrita se dio en 1957, cuando Wallace Parks, consejero del Sub-Comité Especial sobre Información Gubernamental (o *Moss Committee*) del Congreso de Estados Unidos, lo incluyó en un artículo póstumo (Ozslack, 2015; Ramírez-Alujas, 2011). Posteriormente, el término gobierno abierto fue empleado frecuentemente. Pero no es sino hasta 2009, con el *Memorandum Transparency and Open Government*, dictado por Barack Obama (Ozslack, 2015), que gobierno abierto se define como:

... un sistema de transparencia (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado). (Cruz-Rubio, 2015: 44)

Otras definiciones, como la Calderón y Lorenzo (2010), señala que el gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Ramírez-Alujas (2011), comenta que el gobierno abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales.

Estas múltiples miradas y acepciones concuerdan en que los pilares básicos del gobierno abierto son: transparencia, participación y colaboración. Para ello, la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos

cada vez más complejos, aprovechando el potencial y las energías disponibles en vastos sectores de la sociedad (Ramírez-Alujas (2010).

La aparición en diciembre de 2011 de la Directriz para el Gobierno Abierto, y la iniciativa *Open Government Partnership*, presentada por Barack Obama ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, para la creación de una alianza internacional en la materia, con el objetivo de fortalecer la gobernanza a través del buen entendimiento entre gobiernos y sociedad civil, para acordar temas y acciones que avancen en la solución conjunta de problemas públicos y sociales, se vieron reflejados en los compromisos adoptados por los países miembros de la Alianza en un plan de acción bianual en el que se implementan cuatro principios de gobierno abierto: transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas e innovación y tecnología.

Tabla 1. Principios de Gobierno Abierto-AGA

TRANSPARENCIA	RENDICIÓN DE CUENTAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada, además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos; (ejemplo: datos legales, sin procesar). 	<ul style="list-style-type: none"> Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> Los gobiernos procuran que los ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen mas innovador, efectivo y receptivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología: las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

Fuente: Cepal (2017).

Estos principios sustentan las estrategias de gobierno abierto que se han venido instalando y consolidando como espacios de respuestas a diversos tipos de iniciativas que articulan su puesta en marcha en la práctica (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012):

✓ Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas)

y la reutilización de la información sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico).

- ✓ Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones).
- ✓ Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación de diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.
- ✓ Proveer a la ciudadanía accesos irrestricto a la tecnología, el rol fundamental de las tecnologías es conducir la innovación e incrementar la capacidad de los ciudadanos para usar las nuevas tecnologías.

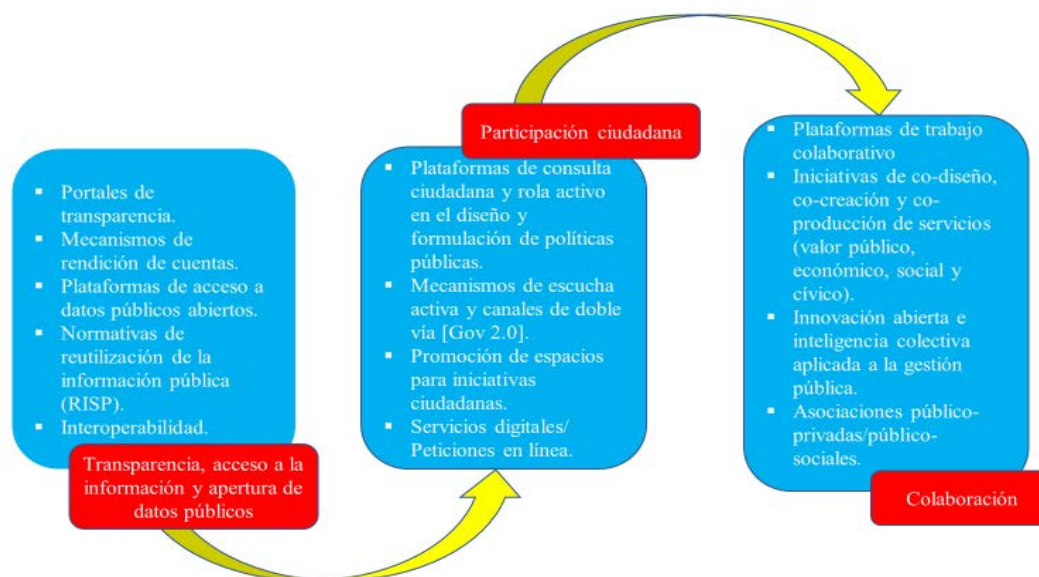
En suma, se pasa de una visión tradicional del monopolio gubernamental exclusivo (y en muchos casos excluyente) para dar respuesta a las cada vez más complejas demandas y necesidades sociales desde la institucionalidad pública aprovechando la aparición nuevos, variados y múltiples espacios de interacción entre actores (sociedad civil, ONG's y sector privado), todo ello facilitado por el avance de las herramientas tecnológicas, para configurar una plataforma de trabajo en clave participativa y bajo una nomenclatura sustentada en la colaboración, el activismo cívico y las posibilidades de co-crear/co-producir valor público (Cepal, 2017), como se muestra en el siguiente diagrama.

En términos de gobierno abierto como modelo de gobernanza, la transparencia está transformando el significado de la acción de gobernar hacia nuevas prácticas administrativas que ponen al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa de gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los servidores públicos. De esta forma, la gobernanza nos ofrece una forma de pensar diferente a la administración pública, guiados por la premisa de averiguar qué actor gubernamental hace qué, cómo lo hace y con qué resultados.

Siguiendo a Jonathan Fox, la transparencia se refiere a la existencia o no de información – y de sistemas que la producen- sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre los actos o productos de actores privados (es el caso de las información sobre el uso privado de recursos públicos, sobre la generación de riesgos potenciales a la salud y el medio ambiente, o sobre las características de bienes y servicios y su efecto en quienes los

consumen, las etiquetas de prevención). Es, en esencia, el acceso público a datos o información (Fox, 2007: 663-671).

Diagrama 2. Iniciativas de gobierno abierto en acción



Fuente: Ramírez-Aluján y Dassen, 2012

Sin embargo, la divulgación de esta información plantea un dilema, pues parecería que el gobierno sólo busca mayor visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información, favoreciendo el secreto en los asuntos gubernamentales. En otras palabras, tiene el efecto perverso de que la verdadera oposición a la transparencia raras veces sea transparente. En este contexto, “los *perdedores* harán lo que tengan que hacer para limitarse a *aparentar* que cumplen con los requisitos de legales y los criterios civiles” (Fox, Haight & Palmer, 2011: 5).

Aquí resulta pertinente la distinción conceptual de lo que podría llamarse “transparencia clara”, en oposición a la transparencia “opaca” o “borrosa” (Fox, 2007). La transparencia clara refleja cómo se comportan realmente, en la práctica, las instituciones: que decisiones toman, cómo las toman, a dónde va a dar su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones.

La transparencia clara arroja luz sobre el comportamiento institucional, lo que permite que los actores interesados en ese desempeño (como diseñadores de políticas públicas, líderes de opinión y beneficiarios de programas) puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio

constructivo. (Fox, 2007: 667)

Ejemplos de esta transparencia pueden ser aquellos documentos que definen de forma amplia los objetivos y los componentes de una política pública o un programa, y establecen las pautas y recursos que los responsables habrán de utilizar para lograr sus fines. Pueden ser también los informes de evaluación de instituciones, políticas, programas y presupuestos elaborados por dependencias públicas, por organizaciones civiles o por universidades.

En oposición, la transparencia opaca se refiere a la entrega de información disponible sólo nominalmente (accesible en teoría pero no en la práctica, datos cuya significación no es clara o información que se difunde pero que resulta no ser confiable (Fox, 2008), ejemplo de ello, son las innumerables estadísticas que se publican sobre el ejercicio del gasto público, o sobre las acciones individuales de funcionarios públicos y de programas, en periodos y áreas geográficas específicas (Sosa, 2011: 23).

En este sentido, cuando una política pública de transparencia no asume el valor estratégico de la información es inútil, cuando no logra cambiar las rutinas es burocrática (Merino, 2008). Esto es, como medio de mejora de la gestión pública, la transparencia tiene que integrarse y referirse a los objetivos, las metas, los procesos, las funciones y la cultura organizacional, por citar sólo los elementos más frecuentemente utilizados para describir una institución.

El derecho de los ciudadanos a conocer y supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, el uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos marcó un cambio en la relación entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, en la cual los ciudadanos pueden desempeñar un papel fiscalizador a través de la exigencia de rendición de cuentas de la actuación de las organizaciones públicas.

En este sentido, la transparencia sin rendición de cuentas es inocua y la rendición de cuentas sin transparencia impide la necesaria contrastación de opiniones y posturas ante evidencias que pueden ser cuestionables (Sosa, 2011: 26). Luego entonces, la estrecha relación entre transparencia y rendición de cuentas parece configurarse en la necesidad de los beneficios que cada una ofrece, para abordar de manera integral los desafíos del gobierno abierto como modelo de gobernanza.

De acuerdo con la definición de Schedler (1999), la rendición de cuentas se puede desagregar en dos dimensiones básicas: a) la obligación de los políticos y los funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificar sus actos (*answerability*) y b) la capacidad para imponer

sanciones negativas a los funcionarios públicos y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).

Para Schedler (1999), *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y obligación de los funcionarios de proveerla, asimismo, implica contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, *enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes, representantes y funcionarios que incumplen con sus obligaciones a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active el mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.

La suma de obligación de responder con la posibilidad de aplicar sanciones refleja una buena parte del pensamiento del nuevo institucionalismo respecto de las condiciones para crear instituciones efectivas (North, 1995). Según esta corriente, para que las reglas sean efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de supervisión que prevengan que su eventual violación pase inadvertida (función informativa de la rendición de cuentas). Pero también debe incluir mecanismos de aplicación que brinden la posibilidad y los incentivos para que los actos ilegales sean sujetos de castigo (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas).

El gobierno abierto implica también alentar la participación y confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, abriendo espacios de intervención que acrediten una nueva forma de gobernar, la cual tiene como elemento distintivo que la conducción de la sociedad no es piramidal, sino se reconoce por su carácter horizontal y multicentrado; de este modo, el patrón de la legitimidad conlleva a reconocer que la gobernanza democrática se ratifica con procesos de abajo hacia arriba (Uvalle, 2007: 61).

La gobernanza democrática también atiende los valores de la legalidad y la reglamentación, por lo que la transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden a sus gobernados, es decir, si guían sus decisiones en función de las necesidades y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos (Peschard, 2007: 12).

La participación ciudadana está referida al ciclo de las políticas públicas, mecanismos de fortalecimiento de la democracia y libertad de reunión o asociación, prensa o expresión. El

gobierno abierto se inserta en la participación para darle voz a los ciudadanos que ello les merece. Es decir, el gobierno abierto tiene que ver con la continua interacción entre gobierno y participación ciudadana.

Un gobierno se califica como “abierto en la medida en que exhibe evidencias de estar centrado en las necesidades efectivamente relevadas de ciudadanos y de impulsar interacciones con y entre ciudadanos, empleados, funcionarios, políticos, organismos públicos, asociaciones de la sociedad civil, stakeholders...” (Citado por Valenzuela y Bojórquez)

Siguiendo a Valenzuela y Bojórquez (2015), el gobierno abierto es un medio para colaborar y desarrollar capacidades en la co-producción de información pública. La participación ciudadana que exige un gobierno abierto implica conocer la gestión pública y ejercer derechos, para aportar su inteligencia social o colectiva. Abrir el gobierno es colaborar, como una forma de ejercicio democrático del poder. Se advierte que gobierno abierto no es la solución a todos los problemas, sino que es parte de la solución a problemas arraigados y su utilidad está en función de la creación social de valor. El uso ciudadano de la información pública facilita la prevención contra la opacidad y su utilidad radica en identificar actos de corrupción, clientelismo, patrimonialismo, captura regulatoria, entre otros graves males sociales y políticos. Aumentar las capacidades preventivas, por la vía de la transparencia y participación colaborativas, exige gobiernos interesados en innovar, para instrumentar nuevos esquemas de solución tecnológica y política, a tales problemáticas (Valenzuela y Bojórquez, 2015: 122).

Respecto a la implementación de innovación y tecnología, los gobiernos han aceptado proveer a la ciudadanía acceso irrestricto a la tecnología. El rol fundamental de las tecnologías es conducir la innovación e incrementar la capacidad de los ciudadanos para usar las nuevas tecnologías modificando las modalidades de interacción de los gobiernos con los ciudadanos. Por ejemplo, hace algunos años los gobiernos solamente publicaban grandes cantidades de información en un formato de lectura, para cumplir con sus obligaciones de transparencia básica, y el público era mero consumidor de información y contenidos terminando ahí el proceso de comunicación de solo una vía sin interacción con los ciudadanos conocido como la web 1.0 (Ugalde, 2015).

Con el surgimiento de la web 2.0 en 2004 los gobiernos han encontrado las posibilidades de mayor interacción. Con ella, el ciudadano puede acceder a la información gubernamental a través de páginas que permiten la interacción, poseen los canales de retroalimentación y que siguen

principios de usabilidad, es decir, un diseño centrado en el usuario que busca facilitar su navegación (Ugalde, 2015).

De tal suerte, que los datos abiertos, la información fácilmente accesible, la tecnología incorporada al ADN del gobierno y la multiplicación de canales interacción entre los ciudadanos y los gobiernos deberían ser el caldo de cultivo propicio para la innovación gubernamental (Cejudo, 2015). La tecnología es el medio de apertura, y a su vez la apertura es condición mejores gobiernos y políticas públicas (Valenzuela y Bojórquez, 2015).

El gobierno abierto como política pública en México

En septiembre de 2011 México integró junto con Reino Unido, Estados Unidos de América, Brasil, Noruega, Filipinas, Indonesia y Sudáfrica, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa multilateral que en la actualidad cuenta con 75 miembros de los cuales 16 son de Latinoamérica y el Caribe. La AGA tiene como objetivo avanzar en las agendas de transparencia, promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

El primer plan de acción se elaboró de manera fragmentada bajo la óptica particular de cada uno de los actores participantes, sin visión de conjunto de hacia donde se quería ir con el plan de acción. A ello, cuando el plan fue presentado por el gobierno en el lanzamiento de la iniciativa de la AGA en Nueva York, no incluyó los compromisos aportados por las OSC, provocando un contundente reclamo y a la decisión conjunta de las organizaciones de no avalarlo (Severino y Moro, 2019).

Esta situación detonó un diálogo intenso para restaurar la confianza y construir un espacio para gestionar el proceso de Alianza para el Gobierno Abierto en México, dando como resultado la creación del Secretariado Técnico Tripartita (STT) como actor estratégico, compuesto con un representante del gobierno federal, un representante del el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. El Secretariado cristalizó formalmente el principio de igualdad entre la sociedad civil y el gobierno y sentó las bases para el establecimiento de una nueva relación, colaborativa y horizontal, que entre sus cláusulas establece: a) los representantes de las tres

instancias deberán contar con facultades suficientes para la toma de decisiones; b) para sesionar el STT se requiere la presencia de las tres partes obligatoriamente, y c) la toma de decisiones será por consenso y sólo en caso extraordinario por mayoría (Severino y Moro, 2019: 11).

A raíz de la fractura provocada por la no inclusión de los compromisos de las OSC en el Primer Plan de Acción, las organizaciones constituyeron un grupo cohesionado para la defensa de los derechos de transparencia, acceso a la información y gobierno abierto, que hoy se conoce como el Núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil (NOSC), conformada por Fundar, Artículo 19, CIDAC, Cultura Ecológica, GESOC, IMCO, Social TIC, Transparencia Mexicana, entre otras.

El proceso de aprendizaje para la instrumentación de los planes de acción y el fortalecimiento del STT, permitieron tener un proceso de planeación más robusto para elaborar del segundo Plan de Acción (2013-2015), el cual contó con 19 compromisos además de 9 compromisos propuestos de manera independiente responsabilidad de diferentes dependencias del gobierno federal. Según los especialistas, para 2018, 23 de los compromisos (88.4%) se encontraban aún disponibles, pues de los resultados de los 17 compromisos acordados se pueden encontrar en diferentes formatos para su uso y consulta, y 14 compromisos presentan información actualizada, es decir, 60.88% de los resultados del 2PA se les ha dado continuidad (Severino y Moro, 2019: 12).

El tercer Plan de Acción (2016-2018) estuvo marcado por una amplia participación y que los compromisos fueran de mayor impacto, estratégicos y vinculados a la Agenda 2030 de la ONU, ya que en 2015 la AGA y la ONU signaron la Declaración Conjunta de Gobierno Abierto para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable.

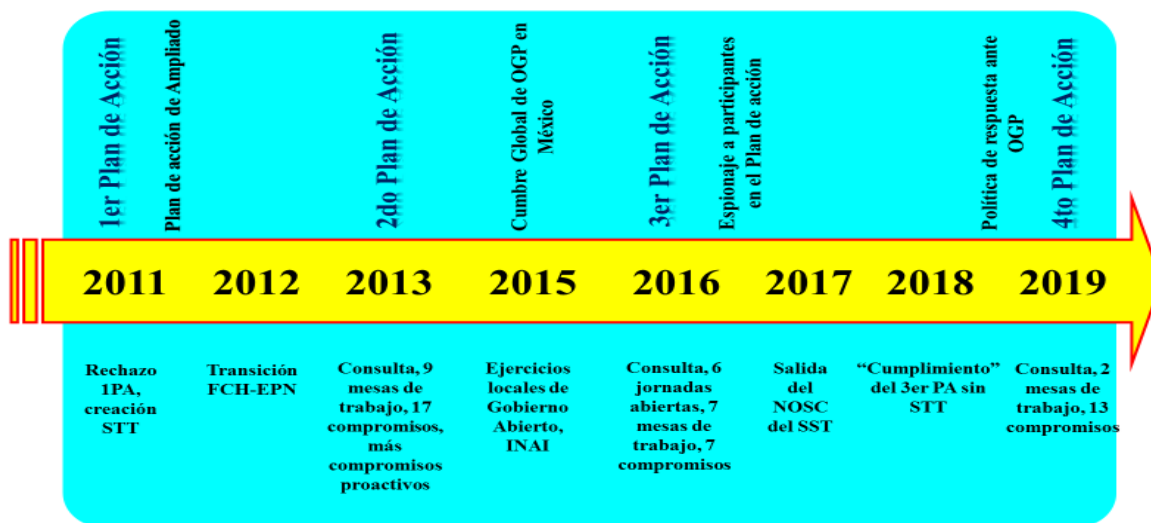
Cabe mencionar, que en 2017, se dio una crisis al interior del STT que derivó en la salida de las OSC del STT por casos de vigilancia ilegal digital, realizados en contra de personas que habían participado en el proceso de construcción del Tercer Plan de Acción. Ante la nula respuesta por parte de las contrapartes del STT, las OSC se levantaron de la mesa y suspendieron su participación y el STT no volvió a sesionar con esta administración.

Con la llegada de la nueva administración federal, el nuevo gobierno representado por la SFP, el INAI y el NOSC, reanudaron el proceso nacional de la Alianza para el Gobierno Abierto en México en marzo de 2019 mediante la creación de una nueva figura de coordinación denominada Comité Coordinador que sustituyó la figura del Secretariado Técnico Tripartita.

El cuarto Plan de Acción (2019-2021) se compone de 13 compromisos que se dividen en seis compromisos co-creados y siete compromisos proactivos. Los compromisos co-creados son: 1) gasto abierto y responsable en programas sociales, 2) incidencia ciudadana para el desarrollo rural sustentables, 3) información transparente y de calidad para garantizar el derecho a la educación, 4) derechos sexuales y reproductivos para las y los jóvenes, 5) transparencia para fomentar la inclusión laboral, 6) plataforma única y abierta de información de seguridad pública. Los compromisos proactivos son: 7) controles democráticos a la intervención de comunicaciones privadas, 8) fortalecer los servicios públicos de cuidados, 9) transparencia para el monitoreo y vigilancia de los fideicomisos, 10) fortalecimiento de la transparencia sobre gestión de bosques, agua y pesca, 11) hacia la divulgación de beneficiarios finales, 12) transparencia del flujo y control de armas y 13) estrategia subnacional de gobierno abierto (4PA, 2019).

El diagrama 3 sintetiza en una línea del tiempo los principales procesos que ha vivido la Alianza para el Gobierno Abierto de México.

Diagrama 3. Línea de tiempo de la Alianza para el Gobierno Abierto en México



Fuente: Elaboración propia con base en Severino y Moro (2019).

En materia de gobierno abierto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en su artículo 59 que los órganos garantes deben coadyuvar con los sujetos obligados y la sociedad civil en mecanismos de colaboración y promoción de acciones de apertura

gubernamental. El INAI tiene atribuciones para promover y coordinar las acciones de gobierno abierto a nivel nacional. El STT se comprometió a fomentar que otros poderes (judicial y legislativo), así como otros órdenes de gobierno (estatales y municipales) incorporen a su gestión los principios de gobierno abierto y conformen, a su vez, Planes de Acción en colaboración con la ciudadanía para la atención de necesidades sociales específicas.

Lo anterior ha dado lugar a que el INAI haya definido al gobierno abierto como un modelo de gestión que permite conectar los principios de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnologías de la información para convertirlos en políticas públicas que promuevan el diálogo, la colaboración y la co-creación entre autoridades y ciudadanos y que atiendan asuntos públicos prioritarios. Todo ello, con el objetivo de conformar un Estado abierto en el entendido de que se sumen a estos esfuerzos los poderes legislativo y judicial, organismos autónomos, partidos políticos, sindicatos e instituciones de otros sectores.

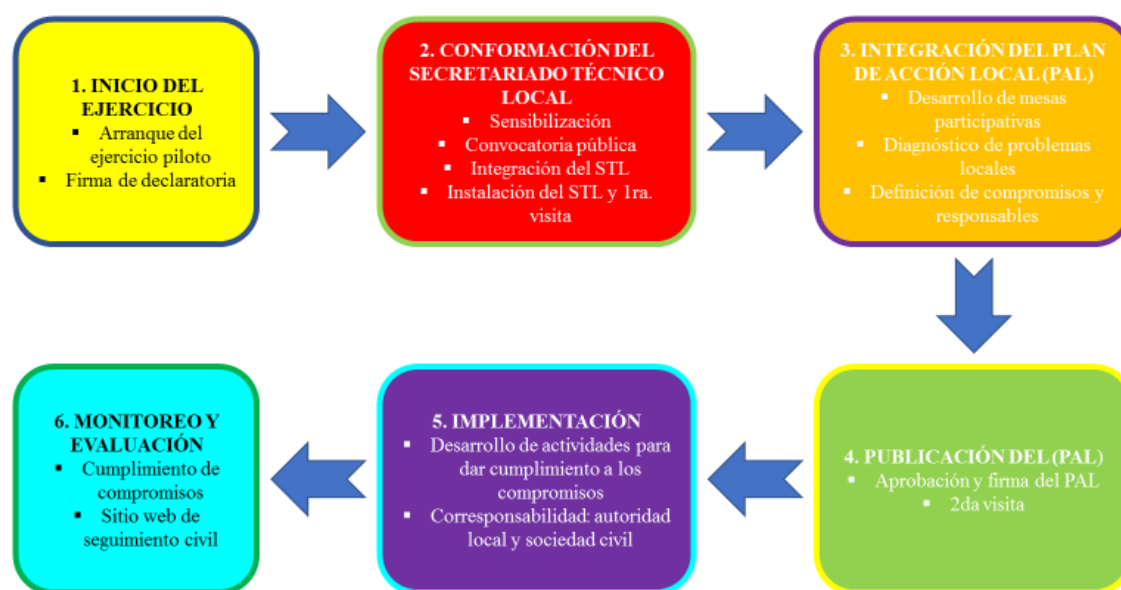
El INAI sentó las bases teóricas para las políticas de Gobierno Abierto para los integrantes del Sistema Nacional Tripartita, las cuales cristalizó en el llamado “Modelo de Gobierno Abierto del SNT. Este modelo define al gobierno abierto como un esquema de gestión y producción de políticas públicas abiertas orientadas a la atención y solución colaborativa para resolver problemas públicos de índole diversa, tales como, la transparencia presupuestaria y fiscal; justicia y seguridad; compras públicas; medio ambiente y cambio climático y medio ambiente; energía e industrias extractivas; política social, infraestructura; competencia y fomento económico; agenda digital, entre otros; buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (INAI, 2014:11-12).

Cabe señalar, que el INAI juntos con los demás integrantes del STT reconocieron que para mejorar el alcance de los compromisos y objetivos de los Planes de Acción era necesario explorar el ámbito subnacional y local, ya que en ellos, difícilmente pueden destacarse resultados tangibles en ciudades, provincias o municipalidades, siendo estos espacios donde la acción pública es capaz de repercutir de forma más precisa y oportuna en la calidad de vida de las personas (Álvarez, 2015). En la actualidad y en este esfuerzo por llevar al país al ejercicio del gobierno abierto, 30 entidades -con excepción de Puebla y Tamaulipas- se han sumado a la iniciativa del INAI para impulsar en sus respectivas administraciones estas prácticas.

En Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, estado

de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, se han instalado un secretariado técnico por entidad. Mientras que la iniciativa de co-creación de lo local se materializó en 19 planes de acción local implementados en Campeche, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, donde se han concretado 131 compromisos de gobierno abierto. Los pasos para realizar un ejercicio de Gobierno Abierto a nivel local se presentan en el siguiente diagrama.

Diagrama 4. Seis pasos para realizar un ejercicio de Gobierno Abierto a nivel local



Fuente: Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI (2015).

Las actividades 2, 3, 4 y 5 se consideran estructurales del ejercicio, mientras que la 1 y la 6 se consideran de apoyo. De esta manera, el INAI en el marco del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) con los gobiernos estatales inserta de forma deliberada la categoría de políticas públicas abiertas en México como dispone el artículo 59 de la Ley General de Transparencia que mandata a los órganos garantes de acceso a la información para impulsar el gobierno abierto de la mano de los sujetos obligados.

Como señala Cejudo (2015), el gobierno abierto ha llegado a México como un principio:

un ideal normativo que guía las decisiones de los gobernantes y da argumentos para la exigencia ciudadana. Como principio, el gobierno abierto puede descomponerse en la premisa máxima de publicidad (ya que es un mandato constitucional de México), en la lógica que cada peso público y cada actor de autoridad deben activar un mecanismo de rendición de cuentas, y que las decisiones gubernamentales siempre han de tener espacio para que los ciudadanos opinen, incidan, construyan y co-creen.

En este sentido, como señalan Severino y Moro (2019: 30-32), la co-creación es una construcción conjunta entre las partes y para que realmente se logre necesita que las partes cuenten con un espacio o foro de diálogo horizontal y gobernanza, que coordine las acciones y decisiones de las instancias gubernamentales, las organizaciones y las personas que impulsan los ejercicios de gobierno abierto. Es también un espacio de vinculación con la sociedad para transparentar y rendir cuentas del proceso de gobierno abierto.

Las etapas del proceso de co-construcción que llevó a cabo el STT para los Planes de Acción en México, son seis, a saber: consulta e identificación de problemas públicos; co-creación de políticas y soluciones públicas; definición de causas y soluciones de los problemas públicos; implementación de soluciones y, monitoreo y rendición de cuentas.

En todas estas etapas el objetivo es abrir un espacio para que la sociedad exprese cuáles son los grandes problemas que le interesan o preocupan y pueda participar amplia y abiertamente en la definición e identificación de las causas del problema, y comenzar a acordar qué parte o partes del problema público determinado pueden ser acogidas para plantear posibles soluciones (de política pública) a través de la elaboración de compromisos que integran el Plan de Acción.

Si bien, la implementación de los compromisos es responsabilidad de los gobiernos y se convierte en un campo de batalla por las condiciones de la implementación, en el que habrán de ponerse en juego los valores que se hayan adoptado antes de la selección del problemas y para el diseño de las soluciones propuestas (Merino, 2010: 47); la participación de la sociedad civil, las dependencias gubernamentales y los órganos garantes es fundamental para el seguimiento y monitoreo de su cumplimiento a lo largo de todo el proceso.

Conclusiones

Han transcurrido ocho años desde que México se incorporó a la Alianza por el Gobierno Abierto,

comprometiéndose a realizar acciones concretas para mejorar la gestión y producción de políticas públicas abiertas orientadas a la atención y solución colaborativa (sociedad-gobierno) como modelo de gobernanza para resolver problemas públicos de índole diversa. Sin embargo, en el camino se han dado tropiezos tal es el caso conocido como “Gobierno Espía”, que generó incertidumbre en el futuro de la Alianza en México. Lo cual deja entrever lo complejo y difícil que es abrir las puertas del gobierno a la sociedad civil. Como señala, León y Lazcano (2015: 227), el mejor gobierno es aquél que no necesita usar el adjetivo “abierto” para definirse. Es aquél que ha interiorizado la transparencia, información pública, participación social, rendición de cuentas y no desconfía de la sociedad civil.

El tratamiento de temas complejos tales como intervención de comunicaciones privadas, flujo de control de armas, seguridad pública, salud, entre otros, reclama la integración de una agenda pública en la que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil colaboren conjuntamente en la producción de solución de políticas efectivas y legitimadas como compromiso de gobierno abierto, y se vaya incidiendo en la apertura de los poderes legislativo (parlamento abierto) y judicial (justicia abierta) que configure un Estado Abierto.

El gobierno abierto como política pública del modelo de gobernanza aspira en arreglo a los principios de transparencia, participación, colaboración, innovación y tecnología a un cambio cultural y reformulación paradigmática del vínculo gobierno-sociedad, es decir, a la capacidad, eficiencia y eficacia directiva que el proceso de gobierno implica ante una sociedad que exige mayor participación en la toma de decisiones de los asuntos públicos y mayor apertura del gobierno en un contexto democrático.

Bibliografía

- Álvarez Córdoba, Francisco Raúl (2015), “La Iniciativa de Gobiernos Abiertos Subnacionales en México”. Pp. 195-204, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF) (2016). *Informe del estudio general sobre la situación de la gobernanza en el sector público federal*, núm. 1640. México: Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados.
- Bourgon, J. (2010). Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo. *Revista Reforma y Democracia*, 46, 1-23.
- Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastian (2010). *Open government: Gobierno Abierto*. Alcala la Real: Algon Editores.
- Cejudo, Guillermo (2015). “Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?”. Pp. 97-112, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Cepal (2017). *Plan de gobierno abierto para la región. Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*. Naciones Unidas: Cepal
- Cruz-Rubio, César. (2015). “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359> (20 de septiembre de 2019)
- Díaz- Rato, Sabrina (2013). *Iniciativas de gobierno abierto en las Américas*. Punto-Gov-Teseo-Red de gobierno abierto: Buenos Aires.
- Fox, J. (2007). “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. Development in Practice”. *JSTOR*, 17(4/5), 663-671.
- Fox, J., Haight, L. & Palmer-Rubin, B. (2011). “Proporcionar transparencia ¿Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información?”. *Gestión y Política Pública*, XX (1), 3-6.
- Her Majesty’s Treasury (2011). *Corporate Governance in Central Government Departments*:

Code de Good Practice.

- Insulza, José Miguel (2012). “Prólogo.” Pp. 9-12, en Hoffman, Andrés, Ramírez-Alujas, Alvaro y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAP, Info df.
- Jiménez Oliva, Enrique (2017). “Gobernanza, federalismo y toma de decisiones públicas”. *Revista Ciencia Administrativa*, 1, 19-27.
- Kooiman, J. (2004). “Gobernar en Governance”. Pp. 57-82, en Cerillo, A. (coord.). *La gobernanza hoy: diez títulos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración.
- León Vargas, José Carlos y Lazcano Torres, Bárbara (2015). “Oaxaca: construir la ciudadanía a contracorriente”. Pp. 219-230, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.). *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Merino, Mauricio (2008). “La transparencia como política pública”. Pp. 240-262, en John Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Merino, Mauricio (2010). “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. Pp. 27-60, en Merino, Mauricio y Cejudo Guillermo (comps.). *Problemas, decisiones y soluciones Enfoques de política pública*. México: FCE, CIDE.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ozslack, Oscar (2015). “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”. Pp. 23-47, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio. *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México: México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Peschard, J. (2007). *Transparencia y partidos políticos*. México: IFAI, Cuadernos de Transparencia 08.
- Peters, B. G. (2004). “Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”. Pp. 69-95, en Pardo, M. (comp.). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.

- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011). “Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas”. *Revista Circunstancia*, IX (26), 1-37.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010). “Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno abierto): una vieja nueva idea”, *Revista Buen Gobierno*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1820326 (15 de octubre de 2019)
- Ramírez-Alujas, Á. y Dassen N. (2012). “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”. Pp. 41-7, en Dassen, Nicolás y Cruz Veyra, Juan (eds.). *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo
- Schedler, Andreas (1999). “Conceptualizing Accountability”. Pp. 13-28, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner.
- Severino, Tomás y Moro, Javier (201). *Guía de implementación de Gobierno Abierto. Un aporte desde la Sociedad Civil*. México: Hewlett Foundation.
- Sosa, J. (2011). “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio”. Pp. 17-45, en Sosa, J. (comp.). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI.
- The International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (2011). “*INTOSAI GOV 9160: Enchacing Governance for Public Assets Guiding Principles for Implementation*”, http://wgfacml.asa.gov/EN/meeting2013/INTOSAI_GOV_9160_en.pdf (15 de Agosto de 2019)
- Vallés, Josep M. (2006). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel
- Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique y Bojórquez Péreznieto, José Antonio (2015), “Modelos de implementación del gobierno abierto en México”. Pp. 113-138, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio. *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Villanueva, E. (2007). Transparencia acotada. *Revista Proceso*, 1557, 58.
- Villanueva, L. F. A. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

- Villoria Mendieta, Manuel (2012). “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. Pp. 69-99, en Hoffman, Andrés, Ramírez-Alujas, Alvaro y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (coords.). *La promesa del gobierno abierto*. México: ITAP, Info df.
- Ugalde, Luis Carlos (2015). “La democracia interactiva posible en México”. Pp. 75-96, en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieto, José Antonio. *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*. México: UNAM, ITAIP,
- Uvalle Berrones, Ricardo (2009). “Gestión de redes institucionales”. *Revista Convergencia XVI Aniversario*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.
- _____ (2013). “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”. Pp. 13-35, en Ochman, Marta y Rodríguez-Oreggia, Eduardo (coords.). *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente*. México: EGAP, Gobierno y Políticas Pública. Tecnológico de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa.

La 4T y su estrategia de atención a poblaciones en condiciones de desventaja: La implementación del programa Jóvenes construyendo el Futuro

4T and its welfare strategy for disadvantaged population: The implementation of “Jóvenes Construyendo el Futuro” (Youth building the future)

Benito León Corona y Diana Laura León Calixto†*

Resumen: Las acciones del presente gobierno destacan por la creación de nuevos programas calificados como prioritarios. La administración del presidente López Obrador cuenta con 30 proyectos y programas prioritarios "diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos" (Gobierno de México, 2019). Uno de los programas destacados es Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), el cual tiene como objetivo promover la vinculación y paulatina inserción laboral de la población joven y cuya edad oscila entre los 18 y 29 años, insertos en contextos marcados por la exclusión y la pobreza. Ante este programa, nuestro objetivo es realizar el primer acercamiento comprensivo de dicho programa, en lenguaje de políticas públicas, buscando conocer como se está implementando el programa, específicamente los procesos de ingreso y promoción. Nuestra hipótesis es que el giro en la racionalidad de gobierno está dejando de lado el análisis de políticas como modalidad de actuación.

Abstract: The actions of this government stand out for the creation of new programs rated as priority. The administration of President López Obrador has 30 priority projects and programs "designed to support the neediest and revive the national economy from below and for all" (Gobierno de México, 2019). One of the outstanding programs is "Jóvenes construyendo el futuro" (JCF), which aims to promote the gradual and labor insertion of the young population and whose age ranges between 18 and 29, inserted in the contexts marked by exclusion and poverty. Given this panorama, our objective is to make a first comprehensive approach to this program, in the language of public policy, we seek to know how the program is being implemented, specifically the admission and promotion processes. Our hypothesis is that the turn in the rationality of government is leaving aside the analysis of policies as a mode of action.

Introducción

Es grande la novedad para el Estado mexicano por el giro anunciado y puesto en marcha con el

* Dr. en estudios Políticos y Sociales por la UNAM, Profesor-Investigador del Departamento de Administración de la UAM Azcapotzalco, SNI I. belecor@msn.com

† Lic. en Ciencia Política y Administración Pública, por la UAEH. Judicatura del estado de Hidalgo. Diana271c@outlook.com

arribo al poder de un nuevo gobierno, mismo que tiene una perspectiva distinta a la racionalidad y práctica gubernamental vigente hasta noviembre de 2018 en lo concerniente al ejercicio del poder político. Novedoso entonces por el rechazo al régimen postulante de una racionalidad sustentada en la búsqueda y logro de eficiencia, a través de la recuperación de los principios y los instrumentos del mercado. Con relación a los instrumentos encontramos los dispositivos creados y puestos en práctica por medio de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), que es la orientación adoptada para desmontar el “anquilosado” aparato gubernamental burocrático de la Administración Pública, propio de los estados sociales o de bienestar. La burocracia ha sido vista y señalada como la encarnación de todos los defectos y debilidades estatales. Resultaba imprescindible, entonces, producir nuevos andamiajes institucionales y organizacionales y, por consiguiente, definir nuevas modalidades de conducción y actuación. Todos los dispositivos miraron siempre hacia el logro de eficiencia, para borrar o minar, todo lo más profundamente posible, las modalidades propias de la equidad social.

Aquella racionalidad, al acceder al poder, llevó a cabo la construcción de diversas instituciones, una de ellas fue dirigida a organizar intervenciones en la población en desventaja (la vieja y la nueva) a través de diversos los mecanismos para la acción, así con consistencia se avanzó en la atención de estos grupos sociales cada vez más numerosos, para derrumbar las instituciones propias del Estado intervencionista y de aquellos grupos que mantenían una condición de marginalidad originaria. Estos conjuntos poblacionales, a fin de cuentas, no estaban insertos en el mercado, por lo que había que construir opciones de política para lograr conducirlos hacia el destino final ideado para todos, el mercado. Así nace un cumulo amplio de programas emergentes para su atención. En este contexto de profunda transformación institucional surgen los programas de atención a la pobreza. Asunto convertido, igualmente, en un grandísimo tema social, académico y gubernamental. Condición social motivo de innumerables formas de intervención en la población y en especial, en la clasificada en esta condición. De esta forma asistimos a lo largo de décadas a la puesta en escena gubernamental de un sinfín de programas dirigidos a combatir la pobreza. El avance de estos programas significó diversos tipos de ajustes, uno de ellos fue, en nuestra opinión, de suma relevancia, la focalización en poblaciones en condiciones específicas y por grupos etarios.

Hoy no dejan de ser motivo de atención e intervención, el “nuevo” gobierno, nada más arribar al poder¹ definió la orientación de sus esfuerzos: atender los problemas estructurales más

profundos como la corrupción y la violencia. Otra serie de acciones se dirigen hacia el terreno económico y otras más a definir a las poblaciones sujetas a atención gubernamental a través de los programas definidos por el actual gobierno.

Esto nos conduce a proponer la hipótesis de que el giro en la racionalidad de gobierno está dejando de lado el análisis de políticas como modalidad de actuación dirigida desde la lógica del neoliberalismo, pero carente aún de definiciones precisas acerca de su orientación. No queda claro si se trata de una lógica desarrollista ajustada a las condiciones actuales, o si se trata de generar instituciones nativas que respondan a la necesidad de mejorar-equilibrar la situación de profunda desigualdad producida en los últimos años.

En este sentido desarrollamos nuestro trabajo en tres partes, primero, abordamos, en forma general, los elementos analíticos necesarios para estudiar este grupo y ubicar los aspectos que nos resultan más relevantes al respecto, como el relativo a la concepción gubernamental sobre su propio actuar, una vez logro imponerse electoralmente y llevar a cabo su proyecto de dominación. Luego establecemos las características generales de este grupo, cómo se les define y cuáles son los aspectos en los que se centra la atención que se les dirige desde instituciones internacionales productoras de “marcos de conocimiento para la acción” y, en tercer lugar, revisamos el programa de referencia para conocer sus características generales y establecer cómo se pone en juego la concepción de este gobierno sobre una población en particular. Finalmente planteamos una serie de comentarios a manera de conclusión.

Sobre la racionalidad y las prácticas de gobierno: el giro del régimen y el rechazo al neoliberalismo

Uno de los aspectos más destacados dentro del análisis de políticas es lograr la introducción del uso de la razón en la política, especialmente se trata de racionalizar la práctica de gobierno y disminuir su visceralidad. Esto, como bien señala W. Parsons, no es una novedad, se trata de una práctica y una necesidad de los detentores del poder. Ellos requieren contar con inteligencia para recibir consejo y/o asesoría. Entonces no es nada extraña la existencia de personajes como Nicolas Maquiavelo, cuya tarea radicaba en escrutar la realidad para diagnosticarla y aconsejar al Príncipe, desde una lógica realista propia de la práctica política, también la razón basada en el conocimiento es relevante y el complemento de Maquiavelo es F. Bacon, así esta dupla se complementa,

entonces:

Si Maquiavelo fue el filósofo de las políticas públicas como astucia y engaño, Francis Bacon (1561-1626) fue el hombre del que podría decirse que analizó las políticas públicas en su sentido más moderno, como acciones racionales basadas en el conocimiento (...) (Para Bacon) Las buenas políticas públicas consistían básicamente en percatarse de que el ejercicio del poder requería la habilidad de sustentar la autoridad y la legitimidad al fomentar el apoyo y el acuerdo, no el antagonismo (...) el poder era el ejercicio del conocimiento. Y, como reza la famosa máxima de Bacon, el conocimiento es poder. (Parsons, 2008, 77-78)

El análisis sociológico y politológico nos han mostrado la relevancia del vínculo saber-poder. Uno de los referentes más destacados es Max Weber, cuyo concepto de racionalidad nos muestra los usos de que se le confiere en el ejercicio del poder, de manera especial la de calcular las consecuencias de la acción. Veamos antes algo de historia respecto al concepto referido. El antecedente más relevante lo encontramos en la Filosofía política clásica, es decir, en Hobbes, Locke y demás pensadores, pero no habla de racionalidad sino de razón, la cual se encuentra en la base de los argumentos para sostener el proceso de formación de los nacientes estados nación, esto permite a la naciente burguesía darle sentido, como señala Luis. F. Aguilar, al derecho natural-racional (Aguilar, 1982). La cuestión es la delimitación realizada en el plano formal, dejando fuera la esfera de la acción, la historia o la historicidad de la vida humana y, por tanto, del Estado. El avance, para recuperar lo humano del Estado, ocurre con la negación no es sólo superar las formulaciones de la filosofía clásica, sino el del pensamiento ilustrado, especialmente el alemán, pero, lo más importante es romper con la concepción de “proyecto de nación”² contenido en tales formulaciones. No profundizamos en esto sólo destacamos la conflictividad inscrita en la pretensión de imponer la propia visión del mundo, tal como lo hizo la burguesía al después de la desaparición de los estados feudales. Al final, esto significa:

... que el conflicto social tiene que ver siempre con la impotencia de ciertos intereses particulares para constituirse en los principios y contenidos de la institucionalidad civil y política o para ser reconocidos dentro de ellos, o bien, tiene que ver con la potencia de los

intereses particulares que, para afirmarse, quiebran instituciones pasadas y generan nueva institucionalidad civil y política. (Aguilar, 1982, 18)

En cuyo seno se encuentra la razón, pero ya marcada por la ciencia, así esta forma de razón formal agrega el conocimiento científico a su contenido para lograr dominar e imponer su “proyecto”. Así, la razón se usa y devendrá, durante el siglo XIX y principios del XX, en “racionalidad”, al desmontar el alto grado de formalización producido por el pensamiento ilustrado y científico. K. Marx y M. Weber, será los artífices de esta operación, cuya orientación es demostrar al pensamiento abstracto de la ilustración y relocalizar la acción en la realidad, en la “vida concretísima” de los estados, esto significa que:

no la naturaleza universal y humana y sus derechos postulados e iguales, sino los intereses, las intencionalidades y el poder de grupos sociales particulares y desiguales (clases, estamentos, naciones...) originan y constituyen al estado. El estado es un hecho histórico no un hecho racional, es hecho de interés y fuerza no hecho de verdad y valor. La razón no funda al estado, es el Estado que inventa sus razones al sublimar en verdades universales y absolutas intereses y fuerzas históricas que son particulares y contingentes. (Aguilar, 1982, 39)

No nos detenemos en el proceso de viraje o giro de 180° ejecutado por nuestros clásicos y específicamente recuperamos a Weber, en virtud de la utilidad que mostrado para el análisis de la racionalidad gubernamental para la toma de decisiones y su ejercicio a través de la administración pública. Notable el trabajo de conversión de Weber de los supuestos ilustrados de la razón al mostrar la transformación de la razón formal en otra, de hecho, en racionalidad que permite realiza cálculo de todo tipo de acciones a emprender, que se juega en contexto sociales específicos y, por tanto, históricos. Se trata de cálculo o calculabilidad con arreglo a fines o, en otras palabras, hablamos de “acción racional con arreglo a fines”. Se trata de eso que será central para el análisis de políticas, un sujeto que calcula y un objeto a calcular para actuar sobre él. Un de las modalidades desarrolladas para llevar a cabo estas tareas de cálculo para el posterior análisis, se encuentra, como nos muestra I. Haking en la evolución de las estadística y, más adelante, del cálculo. De esta forma llegas al punto de logras intervenir en toda la población. Luis F. Aguilar señala dos entidades

capaces de llevar a cabo estos procesos con base en la estandarización u homogenización de aquello que buscan calcular: la empresa capitalista y el gobierno del Estado. ¿Cómo ocurre esto? Nuestro indica que:

Por lo dicho, resulta evidente que las dos condiciones *sine qua non* para el surgimiento y funcionamiento de una racionalidad social o calculabilidad social son, por la vertiente de la condición objetiva la homogenización-equivalencia (“unidades monetarias” y “unidades jurídicas”) universal de todos los elementos socialmente participantes y, por la vertiente de la condición subjetiva, la instrumentalización-funcionalización universal de todos los elementos hacia una unidad central y separada de la propiedad, dirección, planificación y administración. (Aguilar, 1982, 44)

La evolución de la razón hacia la racionalidad hace posible llegar a nuestros tiempos y mostrar la potencia sea de empresas, sea de gobiernos y ambas unidas, el resultado es la creación de poderosos regímenes de gobierno con racionalidades específicas y, por tanto, formas de ejercicio asociadas con “su” racionalidad. Al final las políticas públicas, a las que nos referimos someramente, al inicio de este apartado, es uno de los elementos relevantes de nuestro tiempo en el ejercicio del poder y los programas, como los dirigidos a los jóvenes lo demuestra al convertirlos en una de tantas poblaciones sometidas permanentemente a escrutinio para ser intervenidas, como lo veremos a continuación.

Las organizaciones internacionales y los jóvenes: su situación y características generales

Como toda población específica la población juvenil ha sido profundamente escrutada y diversos organismos internacionales dan muestra de ello, recuperamos algunos aspectos relativos a esta población, de diversos organismos. Algunos han sido publicados a inicios del presente siglo, pero resultan relevantes porque nos permiten establecer las condiciones de esta población. Veamos entonces que nos dicen los organismos intencionales de esta situación, para, al final, situar las condiciones de los jóvenes prevalecientes en México.

Los organismos internacionales son grandes protagonistas en la producción de marcos de conocimiento para la acción, como lo muestra la gran cantidad de estudios que patrocinan y llevan

a cabo, estudios que suelen confluír en temas y en las formas de abordarlos para, a partir de estos, presentar informes dirigidos a promover y llevar a cabo acciones[‡]. Algo característico de esos documentos es la gran cantidad de datos cuantitativos que contienen, lo que muestra la enorme capacidad técnica para construir, clasificar y medir poblaciones, lo que se manifiesta en la forma de elaborar nuevas definiciones de los asuntos de interés, Ian Hacking da cuenta del avance sostenido de la capacidad clasificatoria a partir de lo que él llama la “domesticación del azar”³. Poblaciones completas son estudiadas para mostrar su relación con asuntos considerados novedosos y/o de importancia tal como ocurre con la ONU y se muestra en el Informe Mundial de la Juventud (IMJ), donde se afirma existen cinco motivos de preocupación relativos a esta población

1. La globalización.
2. El aumento del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que han tenido unas repercusiones desproporcionadas en la vida de los jóvenes.
3. La propagación del virus de la inmunodeficiencia humana y del síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA).
4. El aumento de la participación de jóvenes en los conflictos armados, como víctimas y perpetradores
5. La creciente importancia de las relaciones intergeneracionales en una sociedad mundial en proceso de envejecimiento (ONU-IMJ, 2005, 3).

A partir de estas situaciones novedosas y transformadoras de las condiciones de existencia para la Juventud, fue posible realizar un cálculo sobre la situación de este grupo etario, una década después de ponerse en marcha el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y subsiguientes. Este balance, contenido en el Informe presentó los cambios demográficos experimentados en el periodo por la juventud, además de los asuntos críticos que requieren atención. Los temas y la clasificación de cada uno de ellos se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla I. Temas y la clasificación de asuntos que requieren atención

La juventud en la economía mundial	Los jóvenes en la sociedad civil	Los Jóvenes en situaciones de riesgo
Pobreza	Medio ambiente	Salud
Educación	Actividades recreativas	Drogas
Empleo	Participación	Delincuencia juvenil
		La niña y la mujer joven

Elaboración propia a partir del Informe Mundial de la Juventud

La condición que permitió construir esta nueva clasificación fue la puesta al día de asuntos que se muestran en todo el globo terrestre, y para las Naciones Unidas se presumen de gran relevancia y dignos de ser atendidos. Entre el conjunto de indicadores, en particular, destacamos como ejemplo el de la estimación sobre la pobreza juvenil en el mundo⁴. Los jóvenes clasificados como pobres extremos (viven con menos de un dólar al día), definidos a partir de los criterios del Banco Mundial, los clasificados como pobres moderados (viven con menos de dos dólares al día) y, también los son, además, quienes presentan cuadro clínico de desnutrición. Así para la primera década de este tercer milenio, el organismo estima casi 209 millones de jóvenes, es decir, el 18% del total de la población mundial de jóvenes se encuentra en pobreza extrema y otros 515 millones se encuentran en pobreza moderada, es decir, casi el 45% con menos de dos dólares por día y la desnutrición afecta a 160 millones de jóvenes en el mundo.

Para América Latina y el Caribe las estimaciones del Informe indican que 11.1 millones de jóvenes sobreviven con menos de un dólar al día, 27.2 millones con menos de dos dólares por día y 10.8 millones presentan un cuadro de desnutrición (ONU, 2004, 4-5). En el contexto latinoamericano para México, la estimación ofrecida no es halagüeña, el Informe destacó que son 20 millones los jóvenes entre 15 y 24 años en el país, de los que 3.2 millones sobreviven con menos de un dólar al día, es decir, el 16% del total. Sin duda, los datos hacen necesaria e indispensable la atención gubernamental en este terreno para generar acciones dirigidas a esta población, tal como lo propone la ONU en sus planes de actuación, en especial los “Objetivos del Milenio” suscritos por México, pero existe una gran disyuntiva en el mundo contemporáneo, no se están creando plazas laborales y, por tanto, la desigualdad, la marginación y el desempleo masivo son rasgos

distintivos de nuestro tiempo⁵. En ámbitos como el nuestro el Informe establece, “En los países en desarrollo, la pobreza se concentra en las zonas rurales, especialmente entre los pequeños agricultores y las familias sin tierra. A su vez, gran parte de la pobreza urbana es consecuencia de la privación rural y el deterioro económico rural, que genera una penosa migración económica a las ciudades” (ONU-IMJ, 2005, 3). Desagregado por regiones el horizonte es crítico, como se puede apreciar en el cuadro que nos ofrece el Informe.

CUADRO I. Estimaciones del número de jóvenes de entre 15 y 24 años en situación de pobreza, 2005, en millones

<i>Región</i>	<i>Menos de \$1/día</i>	<i>Menos de \$2/día</i>	<i>Desnutridos</i>
Asia meridional	84,1	206,1	57,8
África subsahariana	60,7	102,1	39,9
Asia oriental y el Pacífico	46,5	150,5	38,6
América Latina y el Caribe	11,1	27,2	10,8
Oriente Medio y África septentrional	2,0	12,1	7,1
Europa y Asia central	4,1	18,2	5,8
Total, mundial	208,6	515,1	160,1

Fuente: R. Curtain, Youth in Extreme Poverty: Dimensions and Policy Implications with Particular focus on South East Asia (Melbourne, 2004) a El total no refleja exactamente el justo de las regiones debido al redondeo. Citado en el Informe

Estos datos son el punto de partida para las propuestas contenidos en el Informe, las líneas de acción se centran en lo que es más escaso hoy día: el empleo, lo que debe acompañarse de acciones educativas y consultas a esta población “en el proceso de formulación de las políticas”, además de integrarlos en las acciones definidas, en especial a los de las zonas rurales⁶. El panorama global sobre la pobreza juvenil se enmarca en un contexto donde ésta es una cuestión que sobrepasa las fronteras de nuestra imaginación. Por un lado, la Revista Forbes nos informa de la hiperconcentración de riqueza en unas pocas manos y, para colocar esta situación en perspectiva, entre la situación de la población de los países ricos con respecto a la población de los países pobres y, en general, la organización Oxfam⁷ se ha encargado de mostrarnos la evidencia del avance de esta situación al establecer que la pobreza es en realidad consecuencia de la desigualdad, situación que “está afectando a la estabilidad social en el seno de los países y supone una amenaza para la

seguridad en el ámbito mundial” (Oxfam, 2014) y el origen de esta situación se localiza en la acción gubernamental, en la racionalidad que ha construido las condiciones institucionales necesaria para favorecer a los ricos, de esta manera Oxfam afirma: “Cuando la riqueza se apropia de la elaboración de las políticas gubernamentales secuestrándolas, las leyes tiende a favorecer a los ricos, incluso a costa de todos los demás. El resultado es la erosión de la gobernanza, la destrucción de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades” (OXFAM, 2014, 2). Regresemos un poco atrás en el tiempo y veamos cómo se expresa esta situación, no sólo a través de la concentración de la riqueza en manos de individuos, sino también a través de la diferencia de la riqueza entre las naciones. En este sentido Thomas Pogge indica que, “La renta media de los ciudadanos de los países ricos tiene casi 50 veces más poder adquisitivo y es casi 200 veces mayor en términos de tasas de intercambio mercantil que la de los pobres globales. Los 2.800 millones de personas más pobres tiene juntas cerca de 1.2 % de la renta global agregada, mientras que los 908 millones de las personas de las <<economías de renta alta>> acaparan el 79.8 %” (Pogge, 2005, 14). Como evidencia Pogge el panorama global no es nada halagüeño por lo que resulta indispensable atacar, no sólo, los factores internos, sino los que favorecen los desequilibrios externos. Como señalamos antes estas cifras se actualizan en los documentos de Oxfam y nos muestran la profundización de esta problemática.

Un buen complemento de lo anterior y para el entorno de nuestra región lo muestra el trabajo de la CEPAL sobre los jóvenes, donde la situación es igualmente complicada y demanda, en particular, acciones para este grupo etario. El análisis regional elaborado por este organismo sobre la juventud en Iberoamérica nos indica, primero, que el estudio se lleva a cabo construyendo un concepto multidisciplinario para superar concepciones lineales y univocas asociada a una disciplina social, por lo que se apoya en una perspectiva amplia y plural, esto como un gran esfuerzo por construir conceptualmente a la juventud y los jóvenes; segundo, a partir de lo anterior se reconoce a los jóvenes como un sector poblacional donde las formas convencionales de definición son inadecuadas⁸ y, por tanto, también los instrumentos de gobernación diseñados para ellos son incorrectos, por lo que dice el estudio:

La juventud pasa a ser objeto de discusión y análisis cuando los mecanismos de tránsito etario no coinciden con los de integración social, vale decir, cuando aparecen

comportamientos definidos como disruptivos en los jóvenes, porque los canales de tránsito de la educación al empleo, o de la dependencia a la autonomía, o de la transmisión a la introyección de valores, se vuelven problemáticos. (CEPAL, 2004,15)

La investigación muestra que, si bien, se han logrado grandes avances en diferentes ámbitos, éstos generan tensiones al exponer lo paradójico de las mejoras alcanzadas y las enuncian de la siguiente forma.

Tabla II. Tensiones y Paradojas de la Juventud en Iberoamérica

Tensiones	Paradojas
Más acceso a educación	Menos acceso a empleo
Gozan de más acceso a información	Menos acceso al poder
Más expectativas de autonomía	Menos opciones para materializarla
Mejor provistos de salud	Menos reconocidos en su morbilidad específica.
Más dúctiles y móviles,	Más afectados por trayectorias migratorias inciertas
Más cohesionados hacia adentro	Mayor impermeabilidad hacia fuera.
Parecen ser más aptos para el cambio productivo	Más excluidos de este.
Expansión del consumo simbólico	Restricción en el consumo material

Fuente: CEPAL, La juventud en Iberoamérica

Como propone Robert Castel las incongruencias se originan en los déficit “entre unas expectativas sociales construidas de protecciones y la capacidad de una sociedad dada para ponerlas en funcionamiento” (Castel, 2003, 13). Este autor destaca teóricamente las incongruencias que el trabajo conjunto de la CEPAL y el Informe Iberoamericano sobre la Juventud (IIJ) nos muestran empíricamente. La situación es que hoy se han logrado una gran cantidad de avances en derechos sociales, al igual que en el terreno político, pero la realidad es que seguimos padeciendo grandes dificultades para contar con las, por una lado, protecciones sociales que nos permitan eludir los principales riesgos sociales y, por otra parte, no se consiguen las protecciones civiles y jurídicas

necesarias para el ejercicio de la ciudadanía. El documento lo expresa de la siguiente manera respecto a los jóvenes en Iberoamérica:

Lugar ambiguo entre receptores de políticas y protagonistas del cambio, la edad los confina a ser receptores de distintas instancias de formación y disciplinamiento, por otra, se difunde en los medios y la escuela el mito de una juventud protagonista de nuevas formas de relación e interacción social. La juventud se ve, pues, tensionada entre la dependencia institucional y el valor de la participación autónoma. (CEPAL-IIJ, 2004, 10)

Los sistemas educativos son el ejemplo perfecto de esta situación, en ellos se promueve la construcción de sí mismo y, a la vez, se cierran la opciones para obtener condiciones de vida digna y los canales de expresión dónde ejercer sus derechos cívicos, es decir, la posibilidad de acceder a condiciones de bienestar adecuadas resultado del acceso a un empleo y a un salario apropiado, son notablemente limitadas. El estudio logra dar buena cuenta de todo esto a través de la descripción de la dinámica sociodemográfica, de las familias y los hogares en que viven los jóvenes y los hogares que ellos mismos forman. La salud, la educación y la pobreza juvenil, todas estas cuestiones se estudian comparativamente y muestran el grado de paradoja que por sí mismas representan.

No es nuestra intención revisar todo el paquete contenido en este documento, sólo queremos destacar los números sobre el tema de la pobreza para mostrarlo como destacado, al igual que el Informe de la ONU. En concreto, los datos advierten del crecimiento de la pobreza⁹ juvenil en AL “en términos absolutos, para 2002 en alrededor de 58 millones de jóvenes pobres (7 millones 600 mil más que en 1990), de los cuales 21 millones 200 mil eran pobres extremos, o indigentes (con un incremento de 800 mil en el período)” (CEPAL, 2004, 128). Dos cuestiones destacan, primero, que las diferencias por género son mínimas cuando los hombres sólo son 2.7% menos pobres que las mujeres y 1.3% menos indigentes y, segundo, la pobreza se manifiesta de forma más consistente en el ámbito rural pues 64% del total de los jóvenes en los espacios rurales son pobres y/o indigentes, contra uno de cada tres en el ámbito urbano.

La situación de ambigüedad de los jóvenes en Iberoamérica requiere, podemos establecer a partir de los planteamientos cepalinos, instrumentos gubernamentales específicos, que

reconozcan sus peculiaridades y las diferencias que guarda esta etapa de la vida con respecto a los ciclos infantil y adulto. A propósito de esto, en México ya hemos tenido un programa dirigido a los miembros jóvenes de las familias inscritas en el Programa Oportunidades para lograr ciertas formas de desempeño (disciplina) adecuado con la concepción existente sobre la pobreza, que nos muestra las tensiones y las paradojas a las que se refiere la CEPAL

Ahora, de forma específica, encontramos para México la siguiente información, más reciente, producida por otra organización internacional, sumamente influyente en los últimos años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que destaca a México como uno de los países con la con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, no estudian, ni reciben capacitación. Estos representan 22% de la población joven, cifra muy superior al promedio de 15% en la OCDE. Las personas jóvenes en condiciones de pobreza (extrema y moderada) y vulnerables representan más de 87% de este grupo (OCDE citado en Lineamiento, 2019) Este complemento debe, en nuestra opinión, tener más amplitud, encontramos los elementos necesarios en los datos ofrecidos en la conmemoración del Día de la Juventud 2018, se ofrece información, a través del Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (Conapred), sobre la situación que guarda este grupo poblacional en México. El primer dato es relevante al informarnos que casi de 40 millones de jóvenes que hay en el país, casi la mitad es pobre, más específicamente los datos números hacen patente que las condiciones de la juventud en nuestro país los colocan en condiciones de vulnerabilidad por la falta de “acceso a derechos y falta de oportunidades”. Puntualmente IMJUVE, nos informa que la existencia de:

37.5 millones de jóvenes entre los 12 y 29 años, los cuales representan el 31.4 % de la población. Entre estos, 6.8 millones tienen entre 12 y 14 años; 10.8 millones entre 15 y 19 años; 10.7 millones entre 20 y 24, y 9.3 millones entre 25 y 29 años (...), el problema principal de los jóvenes en México es que casi la mitad de la población total vive en situación de pobreza. Y es que para 2014 17.5 millones de personas jóvenes (47.1 % del total) estaban en situación de pobreza, de las cuales 13.9 millones (36.6 %) viven en pobreza moderada y 3.6 millones (9.7 %) en pobreza extrema. Para 2016 el Coneval informó que el porcentaje de jóvenes en situación de pobreza disminuyó a 44.3 %, de los cuales el 36.9 % se encontraba en pobreza moderada y el 7.3 % en pobreza extrema. (Animal Político, 2018,

s/p).

A lo anterior se suma el problema de la discriminación debido a, “su condición social, su apariencia física (ligada a su condición económica), la escuela donde estudiaron, el lugar donde viven, o incluso sus publicaciones en redes sociales”, estos factores van sumando a la condición de vulnerabilidad al percibirseles “como amenaza para la cohesión social”, el resultado es la exclusión de ámbitos espacios y opciones tanto para el trabajo como la educación. Se trata de una suma de calamidades limitantes de su condición de ciudadanía, expresada en tensiones y paradoja como se observa en la tabla elaborada a partir del análisis de la Cepal. Al final, la responsabilidad gubernamental es enorme, se trata de atender las dimensiones de propias generadoras de bienestar y de inclusión, para romper los factores productores de vulnerabilidad. Pobreza y marginación son el objetivo y la educación y el empleo son, entre otros, los medios para avanzar en la superación de esta dinámica excluyente y deficitario de cumplimiento de expectativas sociales de protecciones construidas y “de capacidad de una sociedad dada para ponerlas en funcionamiento”, como señala Castel.

Ya antes, como señalamos más arriba, se han puesto en marcha acciones gubernamentales dirigidas para la atención de la población joven en México, y el gobierno actual a puesto en marcha su propia programa para los jóvenes y es lo que veremos enseguida.

“Jóvenes construyendo el futuro” ¿cuál es su novedad respecto a los programas del pasado reciente?

El pasado reciente nos ha dejado una cauda de programas gubernamentales dirigidos a las poblaciones definidas como atrasadas. Por tanto, no es una novedad la importancia asignada a todo tipo acciones dirigidas a atender grupos sociales y poblacionales específicos, sea por cuestiones de control y de transformación social, como por cuestiones políticas y económicas, por ejemplo, en el terreno político, al convertir a estos sectores en clientelas manipulables. Por lo demás el grado de institucionalidad alcanzado lo demuestra, los volúmenes presupuestales asignados a todo este conjunto de programas, en especial, los de combate a la pobreza. Al respecto bien cabe señalar la paradoja que encierra, pues el grado de institucionalidad que se alcanzó es notable, tanto como la persistencia de aquello que se proponía terminar, la pobreza, en principio, y más adelante la

desigualdad. Lo que nos muestra lo anterior es que, al parecer, se trata de esfuerzos vanos. Sin embargo, no son actividades de gobierno improductivas, por el contrario, estas acciones han permitido generar, como vimos con los organismos internacionales, grandes volúmenes de información relativa a las poblaciones objeto de la acción a las que es necesario gobernar.

En la actualidad nos encontramos con un giro relacionado con las estrategias precedentes y se anuncia la generación de acciones dirigidas a procurar “bienestar” a los sectores más desprotegidos, de forma amplia y universal a través de determinados programas sociales. Esto supone el rechazo de las modalidades focalizadoras de atención vigentes durante cuatro sexenios. El discurso de la administración actual busca destinar buena parte del gasto público a estas poblaciones. Lo anterior ha supuesto la creación de un conjunto de programas con presupuestos (al menos durante el primer año de gobierno) altos en contraposición a la disminución del presupuesto para la mayoría de las instituciones del ejecutivo federal en 2019. Este conjunto de programas, nos parece, son parte de un plan general¹⁰, un proyecto de nación, distinto, otro, a los ejecutados por sus antecesores que iniciaron con la desaparición de un programa previo (por ejemplo, Prospera). Hoy se ponen en marcha programas, pero que se muestran como algo todavía sin definir.

En este plano resulta de utilidad tener en consideración el conjunto de programas puestos en marcha durante el primer año de gobierno de la autodenominada Cuarta Transformación (4T). El supuesto es que con este número de programas (son ocho) se dejan de lado las duplicidades y la pulverización del gasto social al concentrarse en unos pocos y dirigidos a las poblaciones más vulnerables. Consignamos este conjunto en la siguiente tabla y los montos presupuestales asignados durante el primer año de gobierno.

Tabla III: Programas sociales de la 4T.

Programa	Presupuesto	Beneficiarios
Jóvenes Construyendo el Futuro	44 mil 300 millones de pesos	2.6 millones de jóvenes
Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores	100 mil millones de pesos	8.59 millones de personas

Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8 mil 500 millones de pesos	1 millón de personas con discapacidad
Producción para el Bienestar	6 mil millones de pesos	2 millones de productores
Microcréditos para el Bienestar	6 mil millones de pesos	Un millón de personas
Sembrando vida	15 mil millones de pesos	220,000 productores
Total	179 mil 800 millones de pesos	16 millones de beneficiarios

Fuente: Integralia Consultores (10 de marzo 2019).

Primero, podemos considerar la inexistencia de un programa matriz o estandarte, como en los sexenios anteriores, se trata de programas dirigidos a poblaciones calificadas vulnerables y aunque, mantiene la lógica de los programas previos se dirigen a poblaciones específicas. Se trata de focalizar (¿universaliza?) segmentos específicos valorados como desaventajados, a pesar de insistir en la universalización de las acciones. En este plano, nuestro interés se dirige a uno de ellos, el colocado en primer lugar en la tabla: “Jóvenes Construyendo el Futuro”, los argumentos de nuestra elección radican en la búsqueda de lograr insertar a este grupo etario en los ámbitos sistémicos correspondientes, el educativo y laboral. Por qué, porque, se afirma, durante años se les ha negado el acceso al sistema educativo y al ámbito laboral, y esta es nuestra pregunta ¿se trata de normalizar a esta población de acuerdo con la concepción imperante de la realidad y de que se trata de parte del pueblo y este es “bueno”? La respuesta a esta interrogante abre nuevos hilos de investigación que tendrán que escudriñarse en próximos escenarios, sin embargo, para los fines de este trabajo habremos de centrar la atención en la racionalidad de gobierno que ignora al análisis de políticas como una modalidad de actuación dirigida desde la lógica del neoliberalismo.

Tenemos entonces que la creación del programa JCF supone la atención a la población desocupada de entre 18 y 29 años, con la intención, por parte del gobierno, de promover la capacitación laboral a este sector por parte de entes del ámbito privado, público y social. De acuerdo con cifras anteriores, el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan es del 22 %, cifra

que rebasa el promedio de la OCDE, el cual es del 15 % (DOF, 2019).

El programa ofrece capacitaciones laborales en Centros de Trabajo (CT) verificados por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a jóvenes dentro del rango de edad mencionado, que no estudien ni trabajen. Los mecanismos de incorporación al programa son dos: a través de la inscripción en su plataforma electrónica o bien, de manera presencial en las oficinas de la STPS. Luego de la inscripción al programa, los lineamientos del mismo especifican las condiciones de pago a los aprendices, así como también enuncian sus derechos y obligaciones al igual que las de los tutores y Centros de Trabajo. Se especifica que el pago debe ser mensual y por una cantidad de \$ 3, 600, este se realiza vía transferencia bancaria de manera directa al becario.

En cuanto a la capacitación laboral, se menciona dentro de los lineamientos que esta debe ser en las instalaciones del CT registradas en el sistema, deben contar a su vez con un plan de trabajo y un plan de capacitación, los cuales serán la guía del proceso de enseñanza hacia el aprendiz. Dicha capacitación durará por lo menos un año y comprenderá entre 5 y 6 días a la semana en jornadas diurnas, con jornadas de capacitación con una duración de entre 6 y 8 horas. El documento especifica que, si el becario cumple con los horarios y actividades establecidas, es acreedor a una constancia de capacitación en la cual se describen las habilidades adquiridas y las funciones desempeñadas. Con base en ello, encontramos que dentro de los lineamientos del programa se describe el marco normativo que lo rige:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2019
- Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Como es de observarse, el cúmulo jurídico busca dotar de legalidad al programa, sin embargo, encontramos que a pesar de ello su funcionamiento resulta discrecional. Los lineamientos derivan en un instrumento flexible que puede ser modificado un sinnúmero de veces, mientras que las Reglas de Operación “son disposiciones que señalan cómo se deben llevar a cabo los programas federales, se definen a la población objetivo, los mecanismos de evaluación y las metas que debe cumplir” (Juárez, s/f). Una diferencia sustancial es que los primeros son definidos por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y que, como ya se mencionó arriba, pueden modificarlos en el momento que considere pertinente, pero estos no incluyen mecanismos de evaluación para demostrar su eficiencia (Juárez, s/f).

Cabe destacar que dichos lineamientos se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de enero de 2019, mientras que estos fueron modificados el 28 de junio del mismo año. A continuación, se presentan las principales modificaciones:

Tabla IV. Principales modificaciones del programa JCF.

Modificación	Contenido
Nuevas definiciones	Se incorporan los conceptos de becario o aprendiz y hábitos de trabajo (anteriormente se utilizaba el término “habilidades blandas”).
Requisitos impuestos a los Centros de Trabajo (CT)	A las personas morales se les pedirá: <ul style="list-style-type: none"> • Constancia de inscripción al RFC • Fotografías del exterior e interior de los inmuebles donde se desarrollarán las capacitaciones, etc.
Utilización de la plataforma digital	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización de la inscripción al programa y envío de documentación • Los CT pueden realizar evaluaciones a los tutores designados para el monitoreo de su desempeño y calidad de sus enseñanzas • Solicitar la remoción o baja anticipada del becario • Emitir la constancia de capacitación • Tramitar la solicitud de distintivo otorgado por el programa y la constancia de participación de administradores y tutores desde que el primer becario concluya el plan de capacitación del CT
Deberes de los CT	Se elimina el deber de los CT de garantizar que los becarios no sean sujetos de subcontratación
Obligaciones y derechos de los CT	<ul style="list-style-type: none"> • Informar si la capacitación se hará en un domicilio distinto al asentado en el registro y si se tienen otras sedes, además de especificar el tiempo y horario que los jóvenes pasarán en dichos espacios. • Si los becarios realizan actividades que contravengan lo establecido en el plan de capacitación o los lineamientos, los CT serán dados de baja. • Los CT pueden otorgar ayudas en efectivo.
Derechos y obligaciones de tutores	<ul style="list-style-type: none"> • Tratar con respeto y dignidad a los becarios y salvaguardar su integridad física y mental • Indicar al CT sus datos de identificación y correo electrónico para que sea asociado a un plan de capacitación y quede registrado • Respetar los días y horarios de capacitación

	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a los becarios • Otorgar las facilidades necesarias, según lo que le instruya el CT para proveer las enseñanzas • Evaluar mensualmente a los aprendices • Abstenerse de solicitar materiales, uniformes, favores o dinero a los beneficiarios, o en su caso, simularlas
Prestaciones	Seguro médico otorgado por la STPS a través del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) por seguros de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo
Involucramiento de los servidores de la Nación	Incorporación de los jóvenes al programa a través de visitas domiciliarias, la supervisión de la evaluación de los tutores y becarios y la comunicación del depósito del dinero a los beneficiarios
Sanciones a los CT	Reemplazar trabajadores por aprendices y terminar lazos laborales y comenzar una de aprendiz con la misma persona (esto supone la baja definitiva del programa y la suspensión de los procesos de capacitación en curso).
Anexos	Consistentes en la carta compromiso del programa y los convenios marco que firma la STPS con empresas y el que signa con entes gubernamentales

Fuente: Elaboración propia con base en Paniagua, 2019).

De acuerdo con el contenido de la tabla, las estipulaciones buscaron disminuir prácticas discrecionales que se suscitaron en la base del programa, entre las cuales destacan y como bien se refiere en la tabla 2, el despido de los trabajadores y el reemplazo de su condición laboral por la de aprendices y/o becarios, la solicitud de cuotas económicas (de hasta el 50 %) por parte de los tutores a los becarios a cambio de favores, el desempeño de actividades ajenas a la formación profesional de los becarios e incluso la puesta en riesgo de su integridad física¹¹.

Tales acciones han motivado a diversos grupos de la sociedad civil y a los becarios a pronunciarse en favor de mejores mecanismos que regulen el funcionamiento del programa. Al respecto, la STPS emprendió las respectivas modificaciones a los lineamientos con la finalidad de cuidar aspectos como la seguridad e integridad física de los becarios, así como también dio paso a

la desvinculación de las empresas y los aprendices, esto con el propósito de evitar que las primeras sigan obteniendo recursos económicos propios de los aprendices (Jiménez, 2019).

Referente a las cifras, al cierre de 2019 el programa contabilizó un total de 900, 000 aprendices inscritos en los 170, 470 CT verificados, de los cuales 338, 738 (equivalente al 40.5 %) son hombres y 497, 772 (59.5 %) son mujeres (STPS, 2019). En la siguiente tabla se puede observar la cantidad de beneficiarios por entidad federativa y por género:

Tabla V. Aprendices del programa JCF por género.

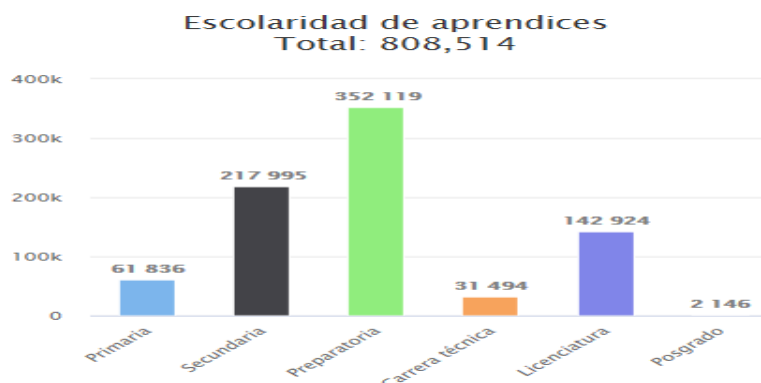
Estados	Número de mujeres	Número de hombres	Número de vinculados
<u>Aguascalientes</u>	3,060	1,578	4,638
<u>Baja California</u>	1,194	956	2,150
<u>Baja California Sur</u>	1,944	1,463	3,407
<u>Campeche</u>	12,050	8,940	20,990
<u>Chiapas</u>	70,039	54,225	124,264
<u>Chihuahua</u>	5,767	3,780	9,547
<u>Ciudad de México</u>	23,959	18,200	42,159
<u>Coahuila de Zaragoza</u>	3,207	2,125	5,332
<u>Colima</u>	4,184	2,855	7,039
<u>Durango</u>	4,205	2,952	7,157
<u>Guanajuato</u>	6,582	3,994	10,576
<u>Guerrero</u>	35,300	26,740	62,040
<u>Hidalgo</u>	10,791	7,858	18,649
<u>Jalisco</u>	10,929	7,649	18,578
<u>México</u>	50,081	37,075	87,156
<u>Michoacán de Ocampo</u>	32,782	23,492	56,274
<u>Morelos</u>	19,710	14,022	33,732
<u>Nayarit</u>	6,184	4,273	10,457
<u>Nuevo León</u>	2,356	1,952	4,308
<u>Oaxaca</u>	21,885	15,462	37,347

<u>Puebla</u>	15,033	10,729	25,762
<u>Querétaro</u>	5,064	3,170	8,234
<u>Quintana Roo</u>	6,499	4,821	11,320
<u>San Luis Potosí</u>	6,214	4,681	10,895
<u>Sinaloa</u>	6,524	5,171	11,695
<u>Sonora</u>	2,900	2,234	5,134
<u>Tabasco</u>	59,144	44,111	103,255
<u>Tamaulipas</u>	7,629	5,470	13,099
<u>Tlaxcala</u>	12,759	9,469	22,228
<u>Veracruz</u>	51,499	39,002	90,501
<u>Yucatán</u>	10,606	7,598	18,204
<u>Zacatecas</u>	8,626	5,247	13,873
Total	518,706	381,294	900,000

Fuente: Tomado de STPS (2019).

Al respecto, las entidades que mayor cantidad de aprendices registran son Chiapas y Tabasco con 124, 264 y 103, 255 respectivamente, mientras que, en contraparte, quienes menor cantidad de becarios poseen son Baja California con 2, 150 y Baja California Sur con 3, 407. En cuanto a las edades, la mayoría de estos jóvenes tiene entre 23 y 24 años de edad, lo cual nos lleva a explicar dos escenarios posibles. El primero tiene que ver con el supuesto de que tener acceso a la educación básica, medio superior y superior, no es sinónimo de una oferta de trabajo ni mucho menos de mejores condiciones de vida. Al respecto, se tienen los siguientes datos en cuanto al grado de escolaridad de los aprendices:

Gráfica 1. Grado de escolaridad de los aprendices.



Fuente: Tomado de STPS (2019).

Destaca el hecho de que incluso jóvenes con algún posgrado forman parte de este vulnerado sector, lo cual refuerza el planteamiento anterior: el grado de escolaridad no determina el acceso a una oferta de trabajo. Entonces, el programa JCF deber ser reformulado de acuerdo con las necesidades de los jóvenes, es decir, como primer punto, la vacante de capacitación debe ser acorde a la formación profesional del solicitante. En segundo lugar, al ser un programa social de reciente creación, resulta necesario que este cuente con Reglas de Operación y no únicamente con lineamientos, pues de esta forma se pueden realizar evaluaciones al programa. Un aspecto más por señalar es que, a pesar de que la nueva administración busque deslindarse de las gestiones anteriores, la racionalidad que este gobierno observa y la forma en que concibe a la población, no dista en nada de sus antecesores.

La idea de otorgar transferencias monetarias a determinado sector de la población con el objetivo de “compensar” a la población históricamente segregada y marginada obedece a la lógica gubernamental de responder a las demandas sociales con un conjunto de programas consistentes en transferencias monetarias que no tienen un efecto positivo en su población objetivo. Encontramos también, subprocesos que ocurren en la base de la política, los cuales se traducen en acciones tergiversadas por los operadores del programa para su beneficio. Si bien es cierto que las recientes modificaciones a los lineamientos del programa buscan erradicar estas prácticas, no resultan suficientes para dotar de certeza y legitimidad al programa. Es por ello que críticos de diversos sectores como lo son las organizaciones no gubernamentales, periodistas, analistas políticos y académicos, entre otros, enuncian que la solución no es reducir la base presupuestal de

otros organismos y/o entidades (o en el peor de los casos, realizar despidos masivos en algunas dependencias y organismos de la administración pública federal) para posteriormente destinar esos recursos a los sectores históricamente excluidos, sino generar adecuadas oportunidades de trabajo para quienes lo requieran.

A manera de conclusión

Las acciones de gobierno se enmarcan en proyectos específicos que pueden o no coincidir. Cuando coinciden mantienen su orientación en muchos aspectos, pero siempre buscan imprimir su propio sello y mostrar las diferencias respecto a sus antecesores. Cuando se es distinto se busca modificar, lo más profundamente posible, y eliminar las formas institucionales al acceder al poder. Estas operaciones se hacen a partir de la propia racionalidad de gobierno, contenida en el proyecto de nación que se postula. Actualmente lo vemos con claridad, los gobiernos imperantes hasta el 2018 en México, llevan la marca de su orientación a favor del mercado, su apertura total y la eliminación de la presencia del gobierno en actividades económicas. A partir de la década de los ochenta del siglo pasado vivimos bajo el dominio de esta forma de racionalidad, enemiga de todo lo que es la acción directa del gobierno. Esto se expresa, también, con nitidez en el campo del bienestar social.

Así hemos vivido el dominio del mercado en nuestras vidas y ahora nos encontramos ante un gobierno postulante de una racionalidad favorable a la intervención en la economía y la promoción del bienestar general. Las instituciones heredadas obedecen y es necesario ajustar y/o cambiarlas para hacerlas funcionar acorde a los nuevos postulados contenidos en el proyecto actual. El proceso es arduo y se encuentra en marcha en todos los frentes gubernamentales. Uno de suma importancia es el dirigido a las poblaciones que se encuentran en condiciones de atraso y desamparo que, como sabemos, han sido objeto y objetivo de amplísimas y profundas intervenciones y en la actualidad no son la excepción. Las modificaciones son de diversa índole, desde el rechazo a la dimensión técnica, como a la existencia de muchos programas. Así, se han eliminado las consideraciones técnicas reglas de operación y la formación de padrones), para dar paso a un “barrido o censo” de la población para integrarla a los programas existentes.

Nosotros tomamos uno de ellos, el de “Jóvenes”, para llevar un acercamiento inicial de la acción de gobierno en el terreno social. Se trata de una pretensión universalista que no lo es y no modifica el cuidadoso e incremental ensamblaje técnico llevado a cabo desde el sexenio de Ernesto

Zedillo, para focalizar individuos. Aunque debemos destacar una serie de críticas centradas en la ruptura del principio de racionalidad y, por tanto, de eficiencia promovido a través del uso de diversos instrumentos como las reglas de operación que hoy están ausentes. Todo el aparato de examen y vigilancia desarrollado para conducir a esta población no se está utilizando, esto hace suponer que las prácticas clientelares desaparecerán. Aunque el Consejo para la Evolución de la Política Social (Coneval) mantiene la petición de que se hagan explícitos los supuestos que les dan vida a estos programas y solicita se definan los criterios para pertenecer a dichos programas, es decir, las reglas referidas y un padrón auditable. La cuestión de fondo es el uso, sea por un tipo de gobierno u otro, la cuestión es la necesidad de lograr incidir en esta población y hacerlos conversos al proyecto político vigente. Mientras el proceso está en marcha y es necesario contar con más elementos para lograr un análisis más consistente sobre la racionalidad y las prácticas del gobierno actual sobre las poblaciones vulnerables y en desventaja social, esto, más que la superación de tensiones y contradicciones en relación con los jóvenes, es el fin último de la acción de gobierno.

Bibliografía

- Aguilar, Villanueva, Luis, F. (1982) “Estado y proyecto nacional”, en L. F. Aguilar, *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, Estudios Serie V. teoría de la Administración Pública 3, pp. 13-36.
- Aguilar, Villanueva, Luis, F. (1982) “Racionalidad administrativa y decisión política en el Estado contemporáneo”, en L. F. Aguilar, *Política y racionalidad administrativa*, México, INAP, Estudios Serie V. teoría de la Administración Pública 3, pp. 37-56.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social*, Ediciones Manantial, Argentina.
- CEPAL-OIJ (2004) *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile, octubre.
- Dean, Mitchell (1999) *Governamentality. Power and rule in modern society*; Great Britain, SAGE Publications.
- Diario Oficial de la Federación (, 2019). Lineamientos para la operación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro. DOF. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564450&fecha=28/06/2019
- Gobierno de México (2019). Proyectos y programas prioritarios. Recuperado de <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>
- Hacking, Ian (1995). *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Integralia (2019) Los primeros 100 de AMLO, México. Integralia consultores. Obtenido (15 de marzo) en www.integralia.com.mx.
- Jiménez, A. (2019). STPS detecta 50 empresas que han intentado lucrar con Jóvenes Construyendo el Futuro. Recuperado de <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/stps-detecta-50-empresas-que-han-intentado-lucrar-con-jovenes-construyendo-el-futuro/>
- Juárez, B. (s/f). Meten en cintura a Jóvenes Construyendo el Futuro; tendrá reglas de operación. Recuperado de <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/meten-en-cintura-a-jovenes-construyendo-el-futuro-tendra-reglas-de-operacion/2019/11/>
- León, Corona Benito () *Lo nuevo en oportunidades: juventud y pobreza*,
- Organización de la Naciones Unidas (2004) Informe Mundial de la Juventud
- Organización Internacional del Trabajo (2006) Tendencias mundiales de empleo juvenil,

www.oit.com

Oxfam (2019) *¿Bienestar público o beneficio privado? Informe 2019*, Gran Bretaña, Obtenido en <https://www.oxfammexico.org>

Oxfam (2014) *Gobernar para las élites Informe 2014*, Gran Bretaña, Oxfam. Obtenido en <https://www.oxfammexico.org>

Paniagua, A. (2019). Redefinen reglas de Jóvenes Construyendo el Futuro. Recuperado de <https://idconline.mx/laboral/2019/06/28/redefinen-reglas-de-jovenes-construyendo-el-futuro>

Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso México-Miño Dávila Editores.

Pogge, Thomas (2005). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paídos, Estado y Sociedad 134, Barcelona.

Redacción Animal Político (2018) “La realidad de la juventud en México: pobreza, discriminación e incumplimiento de sus derechos; México, Portal Animal Político, 12 de agosto, consultado 8/12/2019 12:37 en <https://www.animalpolitico.com>,

Redacción Político MX (2019). Becario de Jóvenes Construyendo el Futuro herido al repartir láminas. Recuperado de <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-estados/becario-de-j%C3%B3venes-construyendo-el-futuro-herido-al-repartir-l%C3%A1minas/>

Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS, 2019). Jóvenes Construyendo el Futuro en números. Recuperado de <https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/datos>

Notas _____

¹ No debemos olvidar la existencia de un gobierno prematuro, pues al aceptarse el triunfo del partido del actual presidente el hasta ese entonces vigente gobierno, se retrajo y permitió a López Obrador actuar como si ya estuviera en funciones. Entre otras cuestiones, por ejemplo, el anuncio del listado de cien acciones y la intervención directa en la renegociación del Tratado de Libre Comercio. Dentro de las primeras anunciaba su orientación programática a favor de los sectores más vulnerables y atrasados, bajo la frase “Primero los pobres”.

² Recuperamos esta discusión planteada por Luis F. Aguilar, sobre Estado y proyecto de nación, porque nos muestra el juego político permanente para dar una forma específica al Estado a través de la definición y construcción de sus instituciones, tal como hemos visto, grosso modo, en la disputa entre, por ejemplo, populismo y neoliberalismo. Disputa que se reedita permanentemente por el cambio en las posiciones de poder.

³ El avance progresivo de técnicas estadísticas hizo posible la formulación de leyes “sociales y personales” hasta convertirse en cuestiones de probabilidad. Dice Hacking, “Siendo estadísticas por su naturaleza, estas leyes eran sin embargo inexorables; hasta podían ser autorreguladoras. Las personas son normales si se sujetan a la tendencia central de las leyes, en tanto aquellas que se apartan son patológicas. Pocos de nosotros nos figuramos que podemos ser patológicos, de manera que en nuestra mayor parte tratamos de hacernos normales, lo cual a su vez afecta lo que es norma” (Hacking, 1995, 19). Lo más notable es que ante la creciente proliferación de la diferencia y la heterogeneidad, es decir, cuanto se” más impone el indeterminismo, tanto más control”.

⁴ La ONU establece que son jóvenes aquellos individuos que se encuentran entre los 15 y los 24 años.

⁵ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el informe, “Tendencias de empleo juvenil en el mundo” plantea que “El mundo se enfrenta a una crisis creciente de empleo juvenil. Las economías desarrolladas y las que se encuentran en desarrollo tienen el reto de crear trabajo decente y sostenible para la gran cohorte de jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año. Este tema también es importante en la agenda internacional de desarrollo.” Sin embargo, más allá de la relevancia del tema en la Agenda Internacional de desarrollo, la realidad es la falta de generación de empleos e incluso la pérdida de los mismos, situación que se agrava en el caso de la población joven como lo documenta la propia OIT (OIT, 2006, 3).

⁶ Cabe destacar la definición de líneas de investigación propuestas en el Informe dirigida a generar conocimientos específicos sobre la población joven en condiciones de pobreza, en especial sobre datos desglosados por edades y sus necesidades. Más en concreto los temas “son: la recopilación de datos longitudinales sobre la juventud afectada por la pobreza, la función de la juventud en la transmisión intergeneracional de la pobreza, las características de la transición de la escuela al mundo laboral, la recopilación de información longitudinal sobre las experiencias de los jóvenes en el mercado laboral, el grado y la naturaleza de la participación de los jóvenes en el sector no estructurado y en el subempleo y la posibilidad de que los gobiernos faciliten el empleo de los jóvenes” (ONU, 3).

⁷ Tomamos como referencia el primer documento presentado por esta organización en 2014 y señalamos la presentación durante los inviernos de los años subsiguientes, Oxfam a continuado presentando este tipo de documentos en el encuentro de organizado por prominentes hombres de negocios en la localidad de Davos Suiza, lo que se pueden consultar en la página de la organización, para México oxfam.com.mx.

⁸ El estudio establece que ser Joven ya no es simplemente cruzar una etapa intermedia entre la infancia y la vida adulta, la juventud es una etapa de la vida caracterizada por un proceso de *acompletamiento* de las condiciones para afrontar la vida adulta. Es en todo caso, un proceso de desarrollo bio-psico-social.

⁹ La CEPAL usa dos métodos de medición de la pobreza, como la ONU usa el de línea de la pobreza (LP) que es un método “absoluto”, que “estima la indigencia y pobreza contrastando los ingresos del hogar con el valor económico de una canasta de alimentos construida en relación con los patrones culturales de cada país. En esta medida, se considera indigente a quien no tiene recursos suficientes para la canasta de alimentos, y pobre a quien no tiene recursos para complementar dicha canasta con otros gastos básicos.” Recurre al método de la renta media disponible neta (RDN) se estima que sobre la base de la posición relativa de la población sobre la mediana de la distribución del ingreso de cada país: hasta 15% bajo dicho umbral se define como precariedad social; entre 15% y 25% abajo como pobreza moderada; entre 25% y 35% abajo como pobreza grave; y menos de 35% abajo como pobreza extrema (pobreza grave + extrema = severa). (CEPAL-IIJ, 2004, 105). La razón estriba en que para los países de AL se usa el primero y en España y Portugal el segundo.

¹⁰ Nos parece un aspecto central del actual gobierno el rechazo a todo lo precedente, basado en el supuesto de la existencia de un alto grado de corrupción, por tanto, un aspecto distintivo de este gobierno es la desconfianza en un aparato de gobierno construido bajo los principios del neoliberalismo. Es importante establecer que para nosotros el neoliberalismo no es ni una filosofía política, ni una teoría económica. El neoliberalismo “son modos de problematización del Estado de Bienestar y sus funciones, como la burocracia, la rigidez y la formación de la dependencia. Que recomiendan la reforma de la conducta individual e institucional para que sea más competitiva y eficiente. Buscan para efectuar esta reforma extender la racionalidad del mercado a todas las dimensiones, enfocándose en las elecciones de los individuos y colectivos, y en el establecimiento de una cultura de la empresa y de la autonomía responsable” (Dean, 1999, p. 210). Se trata de estrategia dirigida a modificar profundamente la estructura de las instituciones existentes hasta la década de los setenta, para girarla a favor de los intereses de la empresa y el capital y

la finalidad de la acción de gobierno en el terreno social radica en la transformación de la subjetividad de toda la sociedad de acuerdo con la lógica del mercado.

¹¹ Al respecto cabe señalar el caso del becario Pedro de 24 años de edad, quien sufrió un accidente en San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca mientras transportaba láminas en una camioneta. Estas no iban sujetas ni las personas que viajaban en la parte trasera del vehículo contaban con algún tipo de protección, lo cual ocasionó el citado accidente. Pedro sufrió daños internos en órganos como el páncreas y el intestino delgado tras quedar prensado. Actualmente el joven se mantiene estable de salud, sin embargo, no deja de ser preocupante el hecho de que un joven egresado de Pedagogía realizara actividades totalmente ajenas a su formación profesional y que fuera de ello, no se le proporcionaran los instrumentos de seguridad necesarios (Redacción políticomx, 2019).

Los juzgados indios y la interlegalidad: formas legales híbridas entre los tzeltales de Tenejapa, Chiapas

Indian courts and interlegality: hybrid legal forms among the Tzeltals of Tenejapa, Chiapas

José Rubén Orantes García* y Patricia Gutiérrez Casillas†

Resumen: Las presentes líneas analizan la transformación de la actividad jurídica en un municipio alteño de Chiapas con referencia particular al Juzgado de Paz y Conciliación Indígena (JPCI) tenejapaneco y su relación con otros niveles legales a partir de la década de los noventa. Para ilustrar la relación entre los diferentes niveles jurídicos del JPCI y los parajes en Tenejapa, Chiapas, se retomó la *cartografía simbólica de las representaciones sociales*, bosquejada por Boaventura de Sousa Santos (1987), para analizar la separación (como la interrelación) de esos niveles jurídicos para dirimir determinados delitos comunitarios, como intracomunitarios.

Abstract: The present lines analyze the transformation of the legal activity in a municipality in Chiapas with reference to the Court of Peace and Indigenous Conciliation (JPCI) tenejapaneco and its relationship with other legal levels from the nineties. To illustrate the relationship between the different legal levels of the JPCI and the places in Tenejapa, Chiapas, the symbolic cartography of the social representations, outlined by Boaventura de Sousa Santos (1987), was resumed to analyze the separation (as the interrelation) of those legal levels to settle certain community crimes, such as intra-community.

A manera de introducción

Las presentes líneas analizan la transformación de la actividad jurídica en un municipio alteño de Chiapas con referencia particular al Juzgado de Paz y Conciliación Indígena (JPCI) tenejapaneco y su relación con otros niveles legales a partir de la década de los noventa. Para ilustrar la relación entre los diferentes niveles jurídicos del JPCI y los parajes en Tenejapa, Chiapas, se retomó la *cartografía simbólica de las representaciones sociales*, bosquejada por Boaventura de Sousa

* Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), Investigador Titular del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur de la Universidad Autónoma de México, Miembro del SNI, Nivel I, Líneas de investigación: Antropología jurídica, Género, correo-e: jrorantes@unam.mx

† Doctora en Educación, docente de Historia en la Facultad de Ciencias Sociales- Unach, Líneas de Investigación: Género, identidad, patrimonio sociocultural, correo-e: paty_gutierrez05@hotmail.com.

Santos (1987), para analizar la separación (como la interrelación) de esos niveles jurídicos para dirimir determinados delitos comunitarios, como intracomunitarios.

Algunos antecedentes históricos

En la última década del siglo XX se creó una figura jurídica fundamental en los municipios alteños de Chiapas, el juez municipal indígena. Anteriormente el encargado de dirimir los conflictos jurídicos en los municipios indios de los Altos de Chiapas era el presidente municipal. Es a partir del movimiento armado del 94, con el EZLN, y de las propuestas conjuntas que hicieron este grupo y la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación) por parte del Gobierno Federal el 18 de enero de 1996 que se propone una *'profunda' transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que satisfaga sus demandas de justicia* (de acuerdo al Art. 1 de dicha propuesta). Mientras tanto y casi a la par de la propuesta conjunta EZLN-COCOPA, el Gobierno del Estado de Chiapas había resuelto, unilateralmente, promover el proyecto de consulta para conocer las formas jurídicas de nueve grupos étnicos en el estado. A partir de los resultados de dicho análisis y de algunos puntos retomados de la propuesta inicial fue que se redactó el acta de creación y posterior decreto de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena (JPCI) en el estado de Chiapas.

Los primeros JPCI's fueron establecidos en los municipios de Zinacantán, Altamirano, Huixtán, Mitontic, Oxchuc y Tenejapa por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León el 28 de abril de 1998. Después fueron inaugurados en otras cabeceras municipales del estado de Chiapas, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chanal, Chamula, Chenalhó, Larráinzar, Pantelhó y El Bosque. Sin embargo, no todas las localidades de dichas municipalidades participan en los juzgados de paz y conciliación indígena, pues en algunos casos utilizan como instancia jurídica a las Juntas de Buen Gobierno creadas por el EZLN.

El JPCI tenejapaneco

En la cabecera municipal los tenejapanecos administran los asuntos internos (organización de labores, asignación de tareas, cooperaciones, etcétera) con sus propios medios, pero siempre al interior de un espacio vigilado y legitimado por el Estado. El JPCI, el juzgado especial, los comités y las distintas cooperativas, así como las autoridades ligadas a la tierra, designan los cargos civiles

que inciden en la cotidianidad comunal. Estas instancias de consulta y negociaciones se renuevan en gran medida en las reuniones generales de tenejapanecos; en las asambleas de los tenejapanecos se toman decisiones que activan la vida local, organizan las funciones de las próximas autoridades, las cooperaciones, discuten los problemas colectivos, etcétera. Al mismo tiempo, estas reuniones de autoridades civiles y tradicionales (*pasados* y actuales) son los espacios de intermediación del Estado con los pueblos, porque son lugares de encuentro entre los funcionarios y agentes externos con los habitantes de los parajes. Las reuniones de autoridades tenejapanecas se convierten así en espacios de comunicación clave para la reproducción local.

El JPCI tenejapaneco se ubica en la planta baja de la presidencia municipal de Tenejapa. Se compone de un salón amplio con muebles de madera y espacios en donde “teóricamente” se sentarían tanto las autoridades tradicionales como las autoridades oficiales. En el centro de un imponente mueble de madera labrada (en donde hay un mazo de regular tamaño para guardar el orden), como si se tratase de un juzgado sacado de una película *hollywoodesca*, se ubicarían los jueces, titular y suplente. La oficina de los jueces se ubica en un extremo izquierdo del salón y en el extremo derecho se encuentran un cuarto utilizado como cárcel y dos baños, uno para hombres y otro para mujeres. Los muebles metálicos utilizados como archivo judicial se hallan en un rincón del salón principal.

El único espacio del JPCI que se utiliza para dirimir conflictos es la oficina del juez municipal. En muy raras ocasiones, sobre todo cuando había más de un juicio, se utilizaba la sala grande del juzgado. Este espacio es comúnmente utilizado para juntas de organizaciones cooperativas del municipio, para asesorías del personal de la presidencia municipal o para reuniones partidistas y un largo etcétera de usos.

El JPCI de Tenejapa, como instancia legal intermedia, es auxiliar por su estatus subordinado ante el distrito judicial ubicado en San Cristóbal de Las Casas. Se compone del juez municipal y un suplente como autoridades del gobierno civil y un gobernador, dos alcaldes (primero y segundo), cinco regidores y cinco alguaciles por parte del gobierno tradicional tenejapaneco, además de un número variable de *mayoles* (policías municipales) prestos ante cualquier necesidad de las autoridades judiciales. Estos cargos son rotativos y elegidos cada dos años en asamblea general. Complementa el personal el secretario de Actas, nombrado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, y una secretaria originaria del pueblo. Jueces, secretario de Actas y secretaria

perciben un salario otorgado por el Distrito Judicial, así es que cada 15 días tienen la necesidad de trasladarse a San Cristóbal para recibir su sueldo el juez titular, la secretaria, quienes portan una carta poder para cobrarle el salario al juez suplente. Las demás autoridades perciben un salario otorgado por la presidencia municipal de Tenejapa.

Los jueces municipales son personalidades jurídicas escogidas por sus amplios conocimientos de los diferentes tipos de conflictos y sus resoluciones en el municipio. Las personas encargadas de ocupar estos puestos no necesariamente son originarias de la cabecera municipal, pueden ser de alguno de los parajes y cambiar su residencia, momentáneamente, a la cabecera. Los jueces municipales no son abogados, pero el Distrito Judicial les exige llevar asesorías sobre la impartición de justicia con base en el sistema jurídico nacional, en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas. Podemos notar dichas limitaciones en las actividades jurídicas de un juez tenejapaneco con base en lo que nos comentó el juez titular:

“(...) cuando son sencillos los problemas se resuelven aquí. Cuando son problemas de divorcio, aquí no lo podemos resolver y tiene que hacer juicio en San Cristóbal por que hay que hacer papeles. Pasan primero aquí para ver si se pueden conciliar y si se puede pues se arregla aquí, si entran en acuerdo a ver quien fue el ofendido si la mujer o el hombre, primero hay que conciliar. Ahora, si definitivamente no entran en acuerdo hay que mandarlos a San Cristóbal; o si no que piensen bien, se les da un plazo de quince o veinte días o dos meses según si está bien duro el problema hay que darle plazo. (...)”[‡]

Otro personaje dentro del JPCI es el secretario de Actas, que cuenta con estudios en Derecho y es auxiliar para la redacción de las actas de acuerdo con el finalizar cada juicio. Una de las características de las personas en estos puestos es que no conocen la lengua tzeltal, lo cual ocasiona que la secretaria sirva como intérprete al momento del juicio. Esto hace suponer que el Distrito Judicial, como estrategia, utiliza a abogados con amplios conocimientos de las leyes mexicanas, empero que lingüística y tradicionalmente no tengan ninguna cercanía con el pueblo. Durante mis estancias en el JPCI desde el 2001, observé el paso de cinco secretarios de Actas (dos mujeres y tres hombres) y ninguno sabía hablar la lengua tzeltal.

[‡] Entrevista con Don Diego Girón, ex autoridad de Tenejapa, Chiapas. Marzo del 2004.

En último lugar se encuentra la secretaria del juzgado, originaria de la cabecera municipal de Tenejapa. Es una mujer joven, con estudios en mecanografía y computación. Al principio del trabajo de campo las actas de acuerdo eran escritas en una vieja máquina de escribir Olivetti, lo cual ocasionaba que, si alguna tenía errores, la secretaria tenía que volver a transcribirla. Además, los carretes de tinta eran de color azul o negro y rojo, lo cual dificultaba la lectura de los textos, sobre todo las copias en carbón, que eran poco legibles. A finales del 2002 el JPCI fue dotado con una computadora, una impresora, una televisión y una grabadora reproductora de cintas y discos compactos. Los dos primeros ocasionaron que el juzgado agilizará sus trámites tanto en actas de acuerdo como en constancias de no antecedentes penales. Los dos últimos han ocasionado que las partes en un juicio se incomoden o distraigan por el ruido de la televisión o la grabadora, encendidas durante todo el día en la oficina del juez municipal. Sin embargo, nadie se ha quejado abiertamente por semejantes intrusos en los juicios.

La participación de las mujeres tenejapanecas en los JPCI y en los juzgados de los parajes

Resulta por demás interesante distinguir los cambios en las relaciones conyugales a partir de las dos últimas décadas, del siglo pasado, en Tenejapa. Cambios propiciados, en gran medida, por la reconfiguración socioeconómica de este municipio alteño y que ha *reducido el poder relativo de la mujer frente al de su marido tanto como el de los parientes mayores frente a sus hijos adultos* (Collier, 1995, p. 99). Por ejemplo, muchos jóvenes tenejapanecos se independizaron económicamente de los mayores trabajando en ciudades como San Cristóbal de Las Casas o Tuxtla Gutiérrez en diferentes actividades productivas.

Las migraciones ocasionaron, por ejemplo, que el largo y costoso cortejo para contraer matrimonio se transformara en el “robo de la novia”. Sin embargo, en los casos en donde la mujer no acepta el “robo” por ser menor de edad o porque simple y sencillamente no le atrae físicamente el pretendiente; éste tiene que recurrir a sus padres para solicitar, con apoyo de un rezador especial, la anuencia de los “suegros” sin tomar en cuenta a la “novia”. El cortejo resulta uno de los más largos y costosos para el “novio” y sus familiares, quedando abierta la posibilidad, no lejana, por cierto, de que el “suegro” no acepte tal solicitud.

Al realizar mi investigación en el JPCI en Tenejapa, pude encontrar casos en donde las mujeres no tienen derecho a reclamar la herencia y tienen que conformarse con vivir en la casa que

sí pudo heredar uno de sus hijos varones. Otros casos recurrentes son en su mayoría acerca de problemas familiares, en donde, por lo general, la mujer tenejapaneca denuncia al marido por golpes, incumplimiento de obligaciones como cónyuge y/o como padre, alcoholismo, adulterio, entre otros. Si embargo las autoridades del JPCI promueven la conciliación de la pareja y el mantenimiento de la vida familiar, aún en contra de la solicitud manifestada por la demandante. No obstante, las mujeres pasan en casos extremos a ser demandadas, por ejemplo, en los casos de adulterio, veamos lo que nos dijo una autoridad tenejapaneca:

“(...) tengo mi mujer, se va con otro hombre o me traiciona como se dice, no se conforma conmigo, entonces me está mirando la cara de pendejo, entonces también si la mujer se va con otro hombre o se entrega con otro hombre también se encierra en la cárcel por veinticuatro horas. Ahora si reconoce, luego pide perdón o pide disculpas y si se va a volver a juntar con su marido o ya no, entonces el hombre como no esta haciendo (nada malo) está respetando a su mujer, es ella la que está traicionando a su marido, entonces el hombre culposo pide dinero a su mujer o a la familia de la mujer, lo que ha gastado en el matrimonio, a veces piden \$10,000.00.

Si sólo una vez hicieron uso sexual o dos veces, depende de cuantas veces la usaron, le sale muy carito, como quien dice se cobra cinco mil pesos cada uso... Cuando eso sucede ya no puede uno vivir bien con la mujer o el hombre porque a cada rato lo está pensando lo que hizo, como que ya no va a haber paz y tranquilidad. Cuando el hombre traiciona, la mujer pide que lo castiguen al hombre y lo meten a la cárcel y la mujer pide pensión a su marido para sus hijos, si la mujer es muy *carera* pide trescientos pesos por cada hijo, ahí es donde lo siente el hombre, pide disculpas y depende de la mujer (si) lo quiere perdonar y si no, pide su divorcio (...)”[§]

En el anterior ejemplo, como en muchos otros, podemos advertir que las variantes para solucionar los casos de adulterio revelan que el derecho tenejapaneco se encuentra atravesado por relaciones de desigualdad y de poder, en lo que concierne al género e implica subordinación de la mujer con respecto al hombre. Este *androcentrismo* se observa, además, en los grupos domésticos y en las organizaciones en donde predominan ideologías de género que implican desigualdades.

[§] Entrevista con Don Diego, autoridad pasado del Municipio de Tenejapa, Chiapas. Marzo del 2004.

El juzgado en el paraje tenejapaneco

En el nivel del paraje se ha dejado de lado la figura del comisario ejidal como autoridad máxima. Actualmente las autoridades son un agente municipal (como representante oficial del JPCI en el paraje), el Comité de Educación (integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y varios vocales) y una asociación de padres de familia de una escuela primaria, pero con autoridad jurídica en el paraje. Éste cada vez obtiene mayor presencia como principal autoridad, desplazando la figura del Agente municipal a un segundo plano. También se cuenta con un secretario del paraje (auxiliar del agente municipal) y personas encomendadas por el paraje para dar cuenta del aseo de caminos, del agua potable y la electrificación. Dentro del municipio cada paraje representa una instancia jurídica de apoyo al JPCI; sin embargo, si el comisario ejidal representaba la parte oficial de las autoridades civiles, el Comité de Educación simboliza, actualmente, tanto al derecho tenejapaneco como a las autoridades civiles en la comunidad.

Las autoridades del paraje tienen la obligación de resolver problemas ocasionados por personas “conscientes” o en estado de ebriedad: pleitos dentro del seno familiar, lesiones, robos, etcétera. El primer paso para resolver un conflicto se da cuando las autoridades son solicitadas por el demandante. Se reúnen en la escuela del pueblo o en la casa ejidal y posteriormente investigan quién o quiénes cometieron el delito. Una vez que encuentran al o a los culpables son conducidos a un cuarto o a un salón de la escuela primaria del paraje que hará las veces de cárcel, se les multa con una cantidad que puede variar, pero hay casos en los que al detenido se le pide la cantidad de 25 pesos y una reja de refrescos.

Las autoridades de los parajes únicamente castigan a personas mayores de 18 años; sin embargo, cuando un menor de edad comete algún delito, es llamado junto con su padre para que sea castigado frente a las autoridades. Los castigos pueden variar dependiendo de la falta cometida: desde una llamada de atención o hasta golpes propinados por el padre o la madre del culpable. En todos los delitos cometidos por menores de edad el padre tiene que pagar una cantidad en pesos y una reja de refrescos para las autoridades.

Si una persona es acusada de homicidio por el paraje, las autoridades envían a un representante que da aviso al juez municipal del JPCI en la cabecera municipal de Tenejapa. El juez llegará con los regidores tradicionales y *mayoles* (que fungen como policías) para levantar el cuerpo sin vida y detener al presunto homicida. Una vez levantado el fallecido se procede a la

investigación, pidiéndole al culpable que narre cómo realizó el crimen, cuál fue la razón para hacerlo, qué objetos utilizó para cometerlo, etcétera. Conociendo todos estos elementos, el juez municipal decide si puede solucionar el problema o realiza una demanda en contra del asesino para trasladarlo a San Cristóbal de Las Casas al Ministerio Público.

Respecto al robo, las autoridades del paraje llegan a darle solución siempre y cuando la persona que cometió el ilícito esté dispuesta a devolver lo robado, y la agraviada acepte que le devuelvan o le paguen lo robado. Cuando ésta no acepta entonces las autoridades del paraje llevan al culpable frente al juez municipal, en el JPCI. El castigo impuesto puede ser de 24 horas de cárcel en los separos. Si después del castigo las partes aún no llegan a una solución, entonces el juez turna al demandado y al demandante con el Ministerio Público de San Cristóbal de Las Casas.

Tal parece que la constante en los parajes tenejapanecos es el acuerdo entre las partes en conflicto por medio de la oralidad, pues las autoridades no realizan actas de acuerdo como en el JPCI. La “llamada de atención” debe ser suficiente motivo para que una persona recapacite acerca de su falta; sin embargo, cuando esto no sucede, las autoridades realizan una asamblea para enviar al delincuente al JPCI y sea castigado. Los asambleístas pueden asumir acuerdos muy drásticos, como la expulsión definitiva del delincuente o hasta el linchamiento en casos extremos, como la violación de menores o el asesinato con violencia.

Saberes e ignorancias en la resolución de la trata de personas y el narcomenudeo.

En el JPCI tenejapaneco los sujetos interactúan en un espacio habitual para unos y ajeno para otros. En éste, la distribución de las tareas que marca la ley los obliga a dar un tratamiento determinado a las personas con las que se encuentran, utilizando códigos simbólicos que, como un inconsciente colectivo, no son percibidos, pero intervienen en el resultado del juicio. Sin embargo, más que la acción aislada de individuos, este reflejo de actitudes revela algo más que el funcionamiento de un espacio híbrido particular: permite, mediante la interrelación sustentada entre los sistemas jurídico mexicano y tenejapaneco, entender cómo las autoridades legales de Tenejapa necesitan ejercer su autoridad jurídica sobre determinados sectores del municipio, en tanto actores que cuestionan y estabilizan el orden social de la comunidad.

Es importante destacar cómo las autoridades tenejapanecas utilizan el sistema jurídico mexicano mediante un código estricto de conducta y elementos orales no tan rígidos de su sistema

legal entre las partes que interactúan en un conflicto. En este contexto, su sistema jurídico híbrido presenta formas de búsqueda de legitimidad por parte de las autoridades en el municipio. Sabemos que se formula el “estado de derecho” mediante conocimiento de las leyes por parte de todos los sujetos sociales operando de forma legal. No obstante, cuando existe la práctica de un sistema jurídico híbrido, como el tenejapaneco, se mantienen ciertas relaciones fallogocéntricas** (Derrida, 1997, p. 24) que requieren necesariamente de legitimación, amparándose en las formalidades del sistema jurídico mexicano.

En este apartado quiero dirigir mi observación al papel de los jueces del JPCI tenejapaneco. Es fundamental entender que dichos profesionales de la justicia oral de este sistema legal fijan su actuación y recrean un estilo legislativo propio. Dicha simulación jurídica conduce a entender que todo es realizado conforme a derecho, presentándose, posterior a una confrontación de partes desde la oralidad, en un expediente que debe ser entendido como la narración discursiva de dicho proceso legal. Cada foja en un expediente y su contrastación con las historias de quienes aparecen en él muestran los componentes discursivos del juez, y cómo éste va otorgando razón legal a una de las versiones y despojando de veracidad a otras. Se entiende así que la instancia jurídica, contará con mayores elementos para presentar análisis estrictamente lógicos y justos, no obstante, la intromisión de nuevas formas de delincuencia en Tenejapa ha concebido, en esta segunda década del siglo XXI, otros escenarios legales.

Un recorrido reciente por el municipio de Tenejapa nos reveló la existencia de cantinas que funcionan desde la ilegalidad, sin los permisos correspondientes. Son espacios utilizados por mujeres tenejapanecas, y de otros municipios de los Altos de Chiapas: San Juan Cancuc, Oxchuc y Mitontic, para beber alcohol, drogarse y prostituirse. De acuerdo a informantes tenejapanecos†† desde muchos años atrás, desde la década de los cuarenta, en el siglo XX, se abrieron dos cantinas para generar ingresos complementarios en la economía de familias caxlanas (mestizas), sin embargo, es hasta el gobierno municipal de Pedro Meza Ramírez (2008 – 2010), que una viuda originaria de Tenejapa, hablante del tseltal, abre una cantina clandestina en su casa y en la que, aseguran dichos informantes, vendió la virginidad de su hija de 14 años al síndico municipal. A partir de esto, el lugar empezó a ser frecuentado por varios funcionarios del ayuntamiento

** En ellas se privilegia lo masculino en las resoluciones jurídicas

†† Información proporcionada por Félix Girón L. y Ramón López G., Tenejapa, Chiapas, julio de 2017

municipal para tomar alcohol y mantener relaciones sexuales con la viuda y su hija. El lugar ganó popularidad y debido a la naturaleza de sus clientes recibió el nombre de “El Congreso”, por ser la mayoría funcionarios o políticos municipales.

Años más tarde las cantinas ilegales se pondrían de moda en la cabecera municipal, gracias a un señor conocido con el nombre de *David*, quien llegaba a los bares y cantinas establecidos en San Juan Cancuc, Chenalhó, Mitontic, Oxchuc, incluso San Cristóbal de Las Casas en busca de mujeres a las que ofrecía hospedaje, alimentación y un porcentaje en las bebidas consumidas por los clientes a cambio de proporcionar servicios sexuales.

Debido a problemas personales el señor *David* cierra su negocio, por lo que las mujeres que trabajaban con él migran a otras cantinas dentro de Tenejapa. La situación creció de tal manera que era un secreto a voces el hecho de que mujeres mayores de edad, que trabajaron como empleadas domésticas en la ciudad de México, Sonora, Cancún, regresaban a Tenejapa y se integraban a esta forma de vida; incluso viudas con hijos o abandonadas por el marido, comenzaron a trabajar en las diferentes cantinas que se ubican en el municipio.

Durante el periodo de gobierno de Esteban Guzmán Jiménez (2012 – 2015) las cantinas fueron clausuradas por las frecuentes riñas, pero la muerte de un parroquiano que se disputaba el “amor” de una de las mujeres con otro cliente fue la gota que derramó el vaso. En consecuencia, las autoridades municipales decidieron actuar y cerrar todas estas cantinas ilegales por problemas de violencia más que por la trata de personas o narcomenudeo. Esto provocó que la mayoría de las mujeres se trasladaran al paraje *Yut’osil*, municipio de Chamula, que se ubican en el tramo carretero que va de Tenejapa a San Cristóbal de Las Casas; otras se arriesgaron y se trasladaron hasta la ciudad de San Cristóbal.

Las autoridades tenejapanecas y chamulas pronto ejecutaron un operativo judicial en contra de las cantinas de *yut’osil*, esta acción llevó a que las mujeres retornaran nuevamente al municipio de Tenejapa a trabajar clandestinamente, facilitando el número telefónico a sus clientes de confianza para luego citarse en un lugar privado, mientras que algunas de ellas decidieron casarse y formar una familia. Otras más migraron hacia San Cristóbal de Las Casas, como lo narra Maruch L. G.^{‡‡}, sexoservidora oriunda de Tenejapa, que porta su traje tradicional,

^{‡‡} Entrevista realizada con Maruch L. G., julio de 2017, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

“Me quedé viuda y me fui a trabajar de sirvienta a la ciudad de San Cristóbal, una mujer de Tenejapa me inició hace seis años. Ella había trabajado en Tenejapa y en *Yut’osil* con don David, pero había venido a San Cristóbal porque aquí se gana más. Entonces, ella me enseñó todo lo que sé, a cuidarme, a usar condón con todos mis clientes y revisarme en el Centro de Salud, a llevar mi cartilla sanitaria. Yo hago esto por necesidad, porque tengo que mantener a mis tres hijos. Por eso tengo que trabajar de esto. Mis clientes son indígenas, *caxlanes* y a veces turistas.

Ya no pienso regresar a Tenejapa porque tuve problemas con una autoridad, por eso ya no vuelvo a ver a mis parientes. Allá lo dejé tirado todo porque me golpeaba mucho mi pareja y eso no me gustó. Por eso salí con mis hijos y no he vuelto. Ya llevo siete años viviendo en San Cristóbal”.

Sin embargo, como pudimos constatar, con el paso del tiempo las cantinas-prostíbulos se reactivaron y funcionan de manera ilegal en diversos puntos de la cabecera municipal de Tenejapa. Es frecuente ver a mujeres embriagándose con hombres entre los que se observan a funcionarios del ayuntamiento municipal, incluso en sus vehículos particulares utilizados como transporte para lugares remotos y “cómodos” para tener relaciones sexuales con ellas. De acuerdo con estas mujeres los funcionarios son los que mejor pagan, hasta 500 pesos.

El caso más reciente de prostitución ilegal en este tipo de establecimientos es el de una mujer que había sido abandonada por su cónyuge, madre de una niña, que había trabajado en la Ciudad de México, pero por tener problemas laborales la despiden y se regresa a Tenejapa. Ella empezó a trabajar como mesera con don David, luego en otras cantinas de Tenejapa. Gracias a esto llegó a tener su propia cantina en la que regentea a otras mujeres. Se cuenta que también vendió la virginidad de su hija de 15 años, cobrando una fuerte suma de dinero por ella y prostituyéndola a partir de esa edad.

Es importante hacer mención que las mujeres que llegan a trabajar en las cantinas y que son de municipios vecinos de Tenejapa como Mitontic, Oxchuc y San Juan Cancuc adoptan la vestimenta tradicional de las mujeres tenejapanecas, incluso la variante del habla tseltal tenejapaneco, para tener preferencia y una buena comunicación entre los hombres de Tenejapa.

Las autoridades municipales, y particularmente los jueces de Paz y Conciliación, no intervienen ni previenen los delitos llevados a cabo en este tipo de establecimientos debido a que son parte del problema, por frecuentar estos lugares. Sin embargo, investigando en el archivo del JPCI de Tenejapa encontré casos en los que mujeres denunciaban a hombres por maltrato, golpes, adeudos, violaciones. Al revisar los casos me pude dar cuenta de la falta de una categoría jurídica tseltal en lo referente a la prostitución. Si bien se utiliza la expresión en tseltal: *ants ya xchon sba* que podemos traducirla como *mujer que se vende*, no existe más que denuncias por “engaño” o “traición”, no por prostitución. Como lo platicó una autoridad pasado de Tenejapa:

“Cuando la mujer tiene amantes fuera del matrimonio y el marido se entera, entonces el hombre pide la separación aquí en el juzgado. El marido puede solicitarle al o a los amantes de la mujer que le devuelvan lo que ha gastado durante el tiempo que han vivido juntos. Las cantidades ya dependen de lo que gastó el marido en la mujer. Pero a veces el hombre perdona y la recibe nuevamente con él y ya no pasa nada, todo vuelve a ser como antes”^{§§}.

Esta misma autoridad nos dice que la prostitución no se castiga ya que se ve como un trabajo más que tienen las mujeres en su pueblo. Lo mismo dijeron varias autoridades entrevistadas, tanto actuales como pasados. Sin embargo, cuando existen problemas de pleitos en las cantinas, casos de uso de drogas, como la mariguana o cocaína, o asesinatos, entonces las autoridades sí se ven obligadas a detener a las partes; si no pueden darle solución en el JPCI, son enviados al juzgado de San Cristóbal de Las Casas, como bien nos comentó una autoridad pasado tenejapaneca,

“El castigo que se les impone a las mujeres que ‘traicionan’ (no se habla de prostitución) consiste en que mandan a traer a la muchacha, si quiere resolverlo aquí (en el JPCI), aquí se le da solución, si no, lo llevan a la cárcel de San Cristóbal o al Amate. Se mandan a dos o hasta cuatro regidores tradicionales a traerla. A veces se huye la persona culpable, pero como los parajes son muy chiquitos, rápido la gente da información de dónde lo vieron y ahí vamos nosotros a traerla. A veces no quiere, pero también nosotros le decimos ‘entrégate, no seas tonta, porque le hiciste eso a tu marido, si tenés tu hombre, ahora

^{§§} Entrevista con don Alfonso L. G., febrero 2016. Kotolté, municipio de Tenejapa, Chiapas.

entregate para que se resuelvan las cosas, no tiene caso que andés huyendo, pues tarde o temprano te van a agarrar y te va ir peor'. Aunque le digo que a veces dan lástima, pero ni modos es nuestro trabajo, y así es la ley y se tiene que hacer cumplir porque si no después se burlan de las autoridades y si no se castigan todos lo quieren hacer así mismo.

Cuando lo llevamos en presencia del juez, ella dice que no lo quería hacer, pero que otros hombres le coqueteaban y que desde chiquita ha sido muy cuzca que tiene muchos novios. El juez le dice que no es el caso que, porque lo tuvo que hacer así si tiene su marido, la mujer se arrepiente y pide perdón pero no es caso de pedir perdón, tiene que pagar su familia por el daño que le causó a su marido. Pues así ya nadie la va a querer recibir y ya anda en boca de todos, ya andan diciendo que es una 'puta' porque hasta con su papá se metió. El caso es que se castiga según lo que pida el marido y su familia. Si la familia de la mujer no quiere que lo metan a la cárcel no lo meten, pero si la familia del marido pide cárcel y que pague un dinero, pues lo pagan ni modos, el juez dice: 'el marido aquí fue ofendido por eso, hay lo ves, para que no lo pensaste antes de hacer tus cochinas'.

Aquí en Tenejapa también hay muchos casos de adulterio, ya no nos espanta, hay hombres que tienen dos mujeres en su misma casa y las mujeres no se pelean, pero hay algunas que rezongan y van a quejarse ante el juez para que castiguen al hombre y a la mujer, aunque muy pocas veces se castigan porque la mujer está de acuerdo. También en casos de violación, la muchacha es la que provoca al hombre y como, a veces, unos se creen muy hombres las violan y no saben qué van a ir a parar a la cárcel, pero así pasa, nadie lo puede evitar eso".***

Los jueces de paz y conciliación tenejapanecos basan su acción en el conocimiento amplio de su realidad y de los problemas que la caracterizan, pero no pueden alejarse de una actitud falogocéntrica, como en las palabras dichas por la autoridad entrevistada, en donde las mujeres son observadas afuera de una equidad, no solamente de género, sino, además, de lo legal. No obstante, esta tendencia se está transformando por la creciente diversificación de delitos; resulta cada vez

*** Entrevista a don Víctor G. M., Cruz Chen, municipio de Tenejapa, Chiapas, mayo 2017.

más común que existan quejas, desacuerdos y demandas salidas del ámbito legal del JPCI y que son llevadas a la Fiscalía Especializada en Justicia Indígena del distrito judicial de San Cristóbal de Las Casas.

El JPCI tenejapaneco es en parte bilingüe, gradualmente letrado y computarizado; en él se introducen con mayor fuerza discursos acerca de los derechos humanos, la preservación del ambiente, la trata de personas, el narcomenudeo, los derechos indios y los de género, entre otros. Sin embargo, paralelamente a los intereses del Estado mexicano, sigue teniendo un desarrollo fundamentalmente oral, con procesos conducidos en tseltal, basados en normas no escritas, un sistema judicial híbrido cuyo discurso reivindica, aún en nuestros días, un falogocentrismo que no le importa qué tan cerca o lejos esté de explicar cuáles son las normas y las prácticas desde los sistemas legales, tenejapaneco o mexicano.

Conclusiones

Para entender el movimiento y la participación de los tseltales tenejapanecos mediante espacios legales y la multifuncionalidad de dichas instancias jurídicas, concebimos la relación dominación/subordinación a partir del derecho como una fuerza interpretativa, no en el sentido de que el sistema jurídico tenejapaneco estaría al servicio de la fuerza, como un instrumento dócil, servil y por tanto exterior del poder dominante, sino en el de que la justicia tenejapaneca tendría una relación más interna y compleja con lo que se llama fuerza, poder o violencia. Tal como afirma Derrida:

La justicia (...) no estaría simplemente al servicio de una fuerza o de un poder social, por ejemplo, económico, político o ideológico, que existiría fuera de ella o antes que ella y al que debería (...) ponerse de acuerdo según la utilidad. Su momento mismo de fundación o de institución nunca es por otra parte un momento inscrito en el tejido homogéneo de una historia, puesto que lo que hace es rasgarlo con una decisión. (...) la operación que consiste en fundar, inaugurar, justificar el derecho, *hacer la ley*, consistiría en un golpe de fuerza, en una violencia realizativa y por tanto interpretativa, que no es justa o injusta en sí misma, y que ninguna justicia ni ningún derecho previo y anteriormente fundador, ninguna fundación preexistente, podría garantizar, contradecir o invalidar por definición

(1997b,139).

En un espacio donde la aplicación de las leyes es tan estricta, como lo es el de un distrito judicial, se entiende que la disputa de poder es menos complicada que en un lugar legal en el cual no existe tal reserva de ley, como el JPCI. En consecuencia, resulta primordial analizar las estrategias de los tenejapanecos en su sistema jurídico, donde el poder se encuentra cifrado y codificado para excluir a quienes desconocen su lenguaje y mecanismos. Por ello se considera necesario decodificar y descifrar tales mecanismos de exclusión, para quitarles su aureola de verdad inmaculada y mostrarlos tal como lo que son: discursos contruidos por sectores del municipio tselal tenejapaneco para representar intereses y valores, que necesariamente presentan un diálogo con el discurso de un sistema jurídico, como el mexicano, en principio igualmente “legitimable”.

La variedad de circunstancias en las que se inscriben las relaciones de poder en el ámbito legal requirió que nuestros espacios jurídicos, el de los parajes, el de la cabecera municipal y el del distrito judicial, fueran desconstruidos a fin de ubicar los sistemas legales en los que se insertan estos aparatos de Estado, como los factores sociales extrajudiciales que reproducen las concepciones que en ellos se reavivan, así como las disputas por la hegemonía y cómo han marcado la comprensión del poder durante los últimos años en municipios tseltales de los Altos de Chiapas.

Una vez ubicados los aparatos de Estado judiciales en sus procesos sociohistóricos, fue posible abordar el trasfondo de intereses que reviste cada instancia, y el estilo judicial que se asume en el contexto concreto. Empero, nuestra observación muestra de qué forma todas las circunstancias mezcladas en un proceso judicial son disimuladas por los aparatos del Estado para, obsesivamente, simularlos con una pureza artificial. A partir de una clara influencia positiva, se asume que en un juzgado sólo se analiza hechos a partir del abstracto normativo. Un funcionario del distrito judicial de San Cristóbal decía: “En este espacio únicamente aplicamos la ley y así nos manejamos; esto queda claro cuando les hablamos y solucionamos las partes en un conflicto.” A partir de ello los jueces intentan, sin éxito, desconocer y despreciar el contexto sociocultural en donde se producen los hechos; sin embargo, éste fija su actuación y recrea su propio estilo legislativo.

Dicha simulación jurídica conduce a entender que todo es realizado conforme a derecho, presentándose en un expediente que debe ser entendido como la narración discursiva de dicho

proceso legal. Cada foja en un expediente y su contrastación con las historias de quienes participaron en él muestran los componentes discursivos del juez, y cómo éste va otorgando razón legal a una de las versiones y despojando de veracidad a otras. Se entiende así que entre más especializada sea la instancia jurídica, contará con mayores elementos para presentar análisis estrictamente legales.

Por ejemplo, mientras los expedientes del JPCI tenejapaneco se encuentran desordenados e infestados con información proveniente de otras oficinas municipales, obras públicas, servicios de salud municipal y del registro civil, las autoridades, además, presentan un desconocimiento en el manejo de dichas fuentes legales. Por su parte, los expedientes que se ventila en el tribunal del distrito judicial de San Cristóbal de Las Casas muestran una mayor depuración en el manejo del derecho, pero a la vez más alejamiento de la realidad de las partes en un conflicto legal. Mientras tanto, el juez únicamente analiza lo que está escrito en el expediente y determina si lo que hizo el abogado que llevó el caso tiene la suficiente depuración técnica para resultar legalmente aceptable de acuerdo con su lógica positiva.

Encontramos así, que en los procesos judiciales existe una profunda relación entre los conceptos de *fuerza interpretativa, poder y conocimiento*. Aquellos sujetos que expresan una proposición convincente a los ojos de ciertos sectores juegan un papel fundamental en la consecución de la hegemonía. Asimismo, los que son hábiles en el manejo del discurso legal son capaces de expresar argumentos convincentes de los hechos ajustándolos a la ley, son valorados por los sectores de mayor poder en la estructura social. Tal como afirma Foucault,

(...) el discurso (...) aparece como un bien finito, limitado, deseable, útil, que tiene sus reglas de aparición, pero también sus condiciones de apropiación y empleo; un bien que plantea, por consiguiente, desde su existencia (y no solamente en sus ‘aplicaciones prácticas’) la cuestión del poder; un bien que es, por naturaleza, el objeto de una lucha, y de una lucha política (...) (Foucault 1969, p. 204).

En ese mismo matiz se puede señalar que, con base en la fuerza interpretativa de los funcionarios del distrito judicial de San Cristóbal de Las Casas, la noción que se tiene de los tenejapanecos está relacionada con la incompetencia y la ignorancia; no obstante, y a la par de las

perspectivas anteriores, se sigue considerando a los pueblos indios como menores de edad e incapaces de ejercer sus sistemas jurídicos sin la indulgencia del sistema jurídico mexicano.

Hacia los jueces de los municipios indios de Chiapas, como el de Paz y Conciliación Indígena tenejapaneco, existen prejuicios y cada vez más resulta reincidente la concepción de diferencia cultural como sinónimo de atraso, sostenida por los funcionarios que intervienen en la relación judicial del lado del gobierno. En muchos casos, la resistencia de los jueces *mestizos* resulta al no admitir que el sistema jurídico mexicano se pueda hibridar con tradiciones consideradas atrasadas, costumbristas y poco científicas, es decir, los sistemas jurídicos indios. Sin embargo, dichos principios en el discurso jurídico positivo permiten mantener su operación a partir de una práctica desigual en la cual el costumbrista puede ser visto como alguien que ha alcanzado el derecho a ser tratado como ciudadano. Inclusive se puede observar que el desconocimiento y la incomprensión de las prácticas judiciales orales en tseltal, inaccesibles a la mayoría de los abogados salidos de las escuelas de derecho del país, son interpretadas como formas jurídicas atrasadas.

Sin embargo, la antropología posmoderna de oposición ha conseguido desarrollar perspectivas novedosas a partir del análisis de los fenómenos jurídicos, ubicando las múltiples implicaciones e intereses que los rodean en la hibridación, y colocando en el centro del campo analítico una relación de poder particularmente asimétrica. Dichos estudios conducen a entender que, en los pueblos indios, los barrios, las colonias, las favelas, etcétera, existen prácticas y mecanismos susceptibles de ser reconocidos como derecho. No obstante, la ciencia jurídica ha evitado la posibilidad de entrar en un diálogo que haga posible, en el plano formal, lo que en la práctica efectivamente sucede, reconocer que en el derecho existe la hibridación de sistemas legales, acercándolo así al contexto específico en el cual se aplica.

Algunos piensan que esto es imposible e innecesario, y que pueden presentarse algunos problemas respecto a los derechos humanos: en primer lugar, porque implica justificar e ignorar los excesos de poder y los actos de injusticia que cometen las autoridades indias, de acuerdo con la práctica de los propios tseltales tenejapanecos; en segundo lugar, porque no contempla la falta de democracia en los aparatos de Estado, portadores de un imaginario de lo que debe ser correcto socialmente, alejado de las formas y concepciones de casi cualquier estrato de la sociedad. Contrariamente a estas posiciones, la hibridación jurídica permite entender que en los pueblos indios existan sistemas legales diferenciados, y posibilita pensar que éstos pueden tener vínculos

mezclados, con sistemas judiciales hegemónicos, como el estatal y el nacional. Se considera, por tanto, que esta perspectiva es la que más posibilidades de entender los diálogos jurídicos actuales brinda.

Emparentado con lo anterior, es factible afirmar que el hecho de que el debate sobre la cuestión étnica se haya centrado fundamentalmente en el origen de los grupos étnicos (quién es y quién no es tseltal tenejapaneco, por ejemplo), y en los derechos originales que les corresponden (hasta qué punto los tseltal tenejapanecos pueden ser tratados diferencialmente por el Estado), ha representado un obstáculo para afirmar abiertamente que la hibridación jurídica existe, y que las demandas de los “diferentes” van más allá de reconocer lo existente, orientadas al desarrollo de un proyecto basado en sus propios intereses y la necesidad de legitimación de sus grupos de influencia.

El ejercicio de poder local no puede, sin embargo, ser irrestricto, por el bien de los débiles en ese contexto. Así entonces, permanecer en el debate de si se debe, o no, reconocer la hibridación jurídica ha postergado una pregunta aún más importante, esto es, ¿cómo convivir siendo diferentes y haciendo que esa diferencia no se resuelva mediante la desaparición o la dominación de los diferentes?

La formación de espacios para evitar el encuentro con “el otro” es el principio de incomprendiones y enfrentamientos futuros; es fundamental construir en un nivel político espacios de encuentros, discusiones y diálogos híbridos. Así, nos centramos en la reconfiguración de las ideas de homogeneidad y uniformidad culturales, con rejuegos en las posiciones antagónicas a partir de las diferencias y los acuerdos políticos. Esto no sólo se presenta de una cultura a otra, sino al interior de estas, rebasando la frontera cultural. Lo jurídico tendría que constituirse hacia fuera y hacia dentro de los grupos culturales, pero fundamentalmente revelando y oponiéndose a los mecanismos de dominación en que se inscriben las relaciones híbridas.

La Constitución chiapaneca, por ejemplo, reconoce que los pueblos indios poseen al interior de sus estructuras organizativas (pueblos, comunidades y parajes) una serie de instituciones y procedimientos legales acordes con su cultura, lo que actualmente se define como “sistemas normativos”. Aun con dicho reconocimiento, el principal problema sigue estando en la lógica desigual de la relación entre los sistemas jurídicos y en la diferenciación interna que presentan estas agrupaciones. Es difícil hablar de la articulación de ambos sistemas jurídicos sin definir dicha relación a partir de la hibridación, contraponiéndonos al hecho de subordinar un sistema basado en

unos parámetros y otro sistema basado en otros.

La justicia que imparte el Estado no es culturalmente accesible a los tseltal tenejapanecos y, por otra parte, éstos tienen sistemas normativos internos que constituyen, hipotéticamente hablando, una alternativa a dicha justicia hegemónica. Sin embargo, se puede cuestionar: ¿por qué la ley sólo les otorga competencia en asuntos menores? y ¿por qué, independientemente de lo que dice la ley, los tseltal tenejapanecos en determinados casos siguen acudiendo a los ministerios públicos, juzgados y llenan las cárceles del sistema jurídico mexicano?

Esto conduce a esbozar tres espacios de análisis que permiten afirmar que la justicia tseltal tenejapaneca, para adquirir vigencia plena, requiere de la democratización de sus estructuras, al igual que los tribunales del distrito judicial de San Cristóbal de Las Casas. Esto contribuiría a responder uno de los cuestionamientos anteriores, relacionado con la recurrencia de los tseltal tenejapanecos a los tribunales del estado, no obstante contar con sistemas normativos propios, analizando por qué es deseable para la mayoría de ellos mantener la posibilidad de subvertir o reestructurar el poder de sus autoridades tradicionales, por lo menos en tres casos específicos:

a) El primer espacio de análisis consiste en que, dada la complejidad y la diversificación interna que ha adquirido la estructura social tenejapaneca, y dado que la justicia tradicional está diseñada para agrupaciones homogéneas y jerarquías únicas, los sistemas normativos indios ya no garantizan a toda la población, tseltal en este caso, la resolución de todo tipo de conflictos.

b) Como segundo espacio tenemos que, dada la coexistencia multicultural presente en nuestro país, específicamente en el estado de Chiapas, existe una serie de asuntos jurídicos que implican tanto a indios como a *mestizos*, y por tanto no puede someterlos exclusivamente a una “jurisdicción” homogénea, sea para el caso que nos ocupa, la tseltal tenejapaneca o la estatal.

c) En último lugar, el tercer espacio permite, de acuerdo con una desconstrucción de la interrelación y el control del estado sobre las comunidades, que algunos sistemas normativos indios, en específico el sistema tseltal tenejapaneco, a pesar de sus circunstancias particulares, tiene un alto grado de articulación, en muchos casos no formal, con el sistema jurídico mexicano, o bien con otras redes de dominación y control que establecen los grupos de poder asociados a éste.

Dichos espacios de reflexión se relacionan con la apertura de las formas jurídicas indias, que han respondido a una presión social y a ciertos ejercicios de negociación política inconclusa; sin embargo, no se ha logrado desarrollar planteamientos conciliatorios para formar un sistema

jurídico plural en el cual las distintas tradiciones de organización y cultura legal se encuentren en términos armoniosos, necesarios para que, en un marco democrático y honesto, los conceptos de verdad y justicia y los procesos para hacerlos valer en los ámbitos que conforman la plural sociedad mexicana se instalen en un diálogo híbrido.

Bibliografía

- Collier, Jane Fishburne (1995) “El derecho zinacanteco. Procesos de disputas en un pueblo indígena de Chiapas”. México, CIESAS/UNICACH.
- Derrida, Jaques (1997). “El tiempo de una tesis. Desconstrucción e implicaciones conceptuales”. Proyecto A Ediciones, Barcelona.
- Derrida, Jaques (1997b). “Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad”. Editorial tecnos, Madrid.
- Foucault, Michel (1969). “La arqueología del saber”. Siglo XXI editores. México.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987) “Law a map of misreading: towards a postmodern conception of law”, pp 279-302, en: journal of law and society, 14. 3.

Implementación de programas y políticas públicas II

La política pública en materia de juventud: Campeche 2015-2021

The youth public policy: Campeche 2015-2021

*Sara Alicia Nah Uriostegui**, *Alexandra Olmedo Vela†* y *Mirsa May Pacheco‡*

Resumen: La administración del actual gobierno en el estado de Campeche se encuentra en poco más de la mitad del periodo 2015-2021. Por las características de esta temporalidad, se creó en el 2015 el Plan Estatal de Desarrollo alineado al Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la administración del Lic. Enrique Peña Nieto. Actualmente, se encuentra en una reestructuración para ajustarse al Plan 2019-2024. Es de destacar que, durante esta administración estatal, le fue concedida la licencia permanente al Lic. Alejandro Moreno Cárdenas, quien fuera electo en el 2015 como gobernador. Este año, el Lic. Carlos Miguel Aysa González, ha tomado el cargo.

Campeche cuenta con el Instituto de la Juventud como un organismo público descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, cuya misión es atender la política pública en materia de juventud; por lo tanto, el objetivo de esta ponencia es comparar las políticas públicas dirigidas a jóvenes implementadas en Campeche en el período 2016-2019, partiendo del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Juventud correspondientes al sexenio 2012-2018; así como del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y del proceso para la recolección de insumos del Programa Nacional de Juventud 2019-2024. De igual forma, es importante considerar la perspectiva de los gobernados, por lo tanto, el valor de esta ponencia es la incorporación de la participación y perspectiva de jóvenes campechanos beneficiarios de las políticas públicas en materia de juventud plasmadas en los documentos antes mencionados, todo esto por medio de entrevistas que nos permitan observar su opinión.

La finalidad es observar la aplicabilidad de esta política pública; para lograr esto, se realizan entrevistas a beneficiarios del programa *Proyectos Locales Juveniles* en su modalidad *Vinculación Escuela-Trabajo Joven*, correspondiente al *Programa U008: Subsidios a programas para jóvenes* (sexenio 2012-2018) y a jóvenes beneficiarios del *Programa Jóvenes Construyendo el Futuro* que corresponden a la actual administración federal. Esto nos permitirá apreciar cómo los jóvenes se vuelven o no, actores en este sistema; y si realmente estamos hablando de la existencia de una política pública dirigida a las y los jóvenes.

* Licenciada en Literatura Latinoamericana, Universidad Autónoma de Yucatán. Líneas de investigación: Análisis del Discurso, Literatura y Religión. Jefa de departamento en el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche. Correo electrónico: sara.alicia.nah@gmail.com.

† Licenciada en Trabajo Social, Instituto Campechano. Línea de investigación: Género. Apoyo Administrativo al Coordinador SENACATRI en el Estado de Campeche. Correo electrónico: alexandraolmedo52@gmail.com.

‡ Licenciada en Trabajo Social, Instituto Campechano. Línea de investigación: Desarrollo comunitario. Becaria del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche. Correo electrónico: nathaly.mp96@hotmail.com.

1. Introducción: el primer acercamiento al análisis de la política pública en materia de juventud en Campeche

La administración del actual gobierno en el estado de Campeche se encuentra en poco más de la mitad del periodo 2015-2021. Por las características de esta temporalidad, en el 2015 se construyó el *Plan Estatal de Desarrollo* alineado al *Plan Nacional de Desarrollo* correspondiente a la administración del Lic. Enrique Peña Nieto. Es importante señalar que, a partir del 13 de julio del 2019, le fue concedida la licencia permanente al Lic. Alejandro Moreno Cárdenas, quien fuera electo en el 2015 como gobernador del Estado de Campeche. El H. Congreso del Estado eligió, como sucesor de Moreno Cárdenas, al Lic. Carlos Miguel Aysa González, quien hasta dicha fecha ocupaba el cargo de Secretario General de Gobierno. Con el cambio de gobierno a nivel nacional, el 6 de noviembre del 2019, se presentó oficialmente el Plan Estatal de Desarrollo alineado al Plan 2019-2024 y ajustado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Partiendo de este pequeño contexto, en Campeche se cuenta con el Instituto de la Juventud como un organismo público descentralizado y sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, cuya misión es atender la política pública en materia de juventud. Esta ponencia tiene por objetivo comparar las políticas públicas dirigidas a jóvenes implementadas en el estado dentro del período 2016-2019, específicamente en el tema del empleo. Para desarrollar dicho objetivo, se hará uso del *Plan Nacional de Desarrollo* y del *Programa Nacional de Juventud* correspondientes al sexenio 2012-2018; así como del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, y del proceso para la recolección de insumos del *Programa Nacional de Juventud 2019-2024*, dicho documento fue presentado el día 9 de diciembre del 2019 en la Ciudad de México y hasta la fecha no ha sido colocado en internet para su descarga.

Haciendo uso del concepto gobernanza, esta ponencia incorpora la participación y perspectiva de las y los jóvenes campechanos beneficiarios de las acciones vinculadas a las políticas públicas en materia de juventud plasmadas en los documentos antes mencionados. Se realizaron entrevistas a beneficiarios del programa *Programa U008: Subsidios a programas para jóvenes* (sexenio 2012-2018) en la categoría *Proyectos Locales Juveniles* en su modalidad *Vinculación Escuela-Trabajo Joven*; así como a las y los beneficiarios del programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* que corresponden a la actual administración federal. De este último programa, se toma como muestra a los jóvenes becarios vinculados al Instituto de la Juventud. La

finalidad es observar la aplicabilidad de esta política pública que nos permita apreciar cómo los jóvenes se vuelven o no, actores en este sistema; y si realmente estamos hablando de la existencia de una política pública dirigida a las y los jóvenes en el estado, así como la situación de la dependencia encargada de direccionar la política pública en materia de juventud.

2. Desarrollo: Campeche, política pública y su juventud

La historia de Campeche en el marco político tiene recorrido, pues es uno de los estados más antiguos en cuanto a su constitución política; el movimiento político para su separación del entonces estado de Yucatán culminó el día 29 de abril de 1863, siendo el primer gobernador Pablo García y Montilla.

En la actualidad, según la Encuesta Intercensal del 2015, Campeche tiene una población total de 899 931 habitantes que representa el 0.8 por ciento de la población nacional. De este total hay un ligero porcentaje más de mujeres que hombres: 51 por ciento son mujeres y 49 por ciento hombres; por lo tanto, por cada 100 mujeres hay 96 hombres. Mientras que la edad media es de 27 años, es decir que la mitad de la población tiene 27 años o menos, mientras que la población de jóvenes entre 12 a 29 años corresponde a un 32.17 por ciento.

En cuanto a la escolaridad el 51.7 por ciento de la población de 15 años y más, cuenta con la educación básica, mientras que la educación media superior y superior cuenta con el 20.3 por ciento cada una. En relación con las características económicas (según la Encuesta Intercensal, población de 12 años y más), el 51.7 por ciento está ocupada. En temas de etnicidad, el 44.54 por ciento se considera indígena, mientras que un 0.39 por ciento afrodescendiente.

Dentro de este marco estadístico, Campeche se ubica como uno de los tres estados con menor población a pesar de contar con una extensión territorial 57,924.35 Km², el cual representa el 3% de la superficie del territorio nacional. Es importante ubicar a la población juvenil entre 12 a 29 años en el estado, prácticamente Campeche es un estado con una población joven, esta estadística nos lleva a la pregunta ¿qué está haciendo el Poder Ejecutivo para atender a la mayoría de su población?

Al ser un rango de edad bastante amplio implica problemáticas sociales muy distintas, por ejemplo, la salud mental en el estado. Las estadísticas nos muestran que la población juvenil es la más vulnerable para consumir los intentos de suicidio. Aunada a esta problemática se encuentra el

embarazo adolescente¹; que, si bien en los últimos dos años ha disminuido notablemente en el estado, no deja de ser un problema de salud. Según información del Consejo Estatal de Población, en el 2018 se registraron 2,324 nacimientos de mujeres entre los 10 y 19 años.

Sin embargo, la estadística más relevante está en el tema de empleo juvenil, esta nos presenta que la tasa de desocupación en los jóvenes de 18 a 29 años es de 6.2, en donde el 4.8 por ciento corresponde al género masculino, mientras que para el femenino es de 8.5 por ciento, es decir, el 51 por ciento de la población en edad para trabajar corresponde a jóvenes entre 14 a 29 años.

Las estadísticas anteriores nos sirven como el punto de partida para abordar el panorama de la política pública en materia de juventud de acuerdo con las acciones implementadas en el tema de empleo en Campeche que más adelante se desarrollan.

Uno de los primeros pasos en constituir la política pública en materia de juventud es la creación del Instituto de la Juventud del Estado de Campeche (INJUCAM), por Acuerdo del Ejecutivo Estatal, el 19 de diciembre del 2000; como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, se sectoriza a la Secretaría de Educación y en el 2012 se re-sectoriza a la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, actualmente Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

Su objetivo es definir e instrumentar una política de juventud que permita incorporar a las y los jóvenes entre 12 a 29 años al desarrollo del Estado y del país; esto a través de promover, las acciones destinadas a incorporar a los jóvenes como sujetos plenos de derecho y garantizar el desarrollo social, económico, político y cultural que les permita alcanzar un mejor nivel de vida, con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, federal, municipal y en los sectores social y privado. Como parte de su organización y estructura, cuenta con una junta de Gobierno como un órgano superior, la cual es presidida por el gobernador constitucional del Estado; un vicepresidente, el secretario de Desarrollo Social y Humano; siete vocales que son los titulares de las Secretarías de: Educación, Finanzas y Administración, Contraloría, Desarrollo Económico, Salud, Seguridad Pública; así como el Procurador General de Justicia, y un representante por cada una de las universidades e instituciones de educación superior del Estado.

Derivado del objetivo principal, se desprenden los siguientes objetivos específicos:

1. Intensificar la acción que el Estado y la sociedad realizan para mejorar de manera directa

las condiciones de vida de las y los jóvenes campechanos; a través de conseguir una participación en la vida económica, social, política y cultural de la sociedad en que habitan y se desarrollan, como lo contempla para cualquier habitante la Constitución Política del Estado libre y soberano de Campeche.

2. Integrar una política estatal de juventud equitativa, incluyente, participativa e integral en la que, tanto los individuos, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, los 11 ayuntamientos y el estado campechano, a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la entidad, reconozcan a las y los jóvenes como auténticos sujetos sociales de hecho y de derecho; se garantice su desarrollo y se promueva la participación e incorporación activa de éstos en la toma de decisiones.
3. Diseñar e implementar una política estatal de juventud que establezca e incorpore desde su concepción la dimensión social, la económica, la política y la cultural de los jóvenes; todas indispensables para garantizar la formación y desarrollo integral de una ciudadanía responsable y protagónica.

Por su parte, a nivel federal, el organismo encargado de generar las directrices de la política pública en materia de juventud es el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), el cual fue creado el 6 de enero de 1999 a través de la *Ley del Instituto Mexicano de la Juventud*, la cual contiene las directrices que guiarán las operaciones y acciones de dicho organismo. Actualmente se encuentra sectorizado a la Secretaría de Bienestar.

La Ley nos presenta siete objetivos que dejan ver las responsabilidades y las relaciones que se deben de establecer con sus homólogos estatales.

1. Promover y fomentar las condiciones que aseguren a la juventud un desarrollo pleno e integral, en condiciones de igualdad y no discriminación de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamientos legales y Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano.
2. Definir e instrumentar una política nacional de juventud, que permita incorporar plenamente a los jóvenes al desarrollo del país.
3. Proponer al Ejecutivo Federal programas especiales orientados a mejorar las condiciones de salud y educación de los jóvenes indígenas, así como los espacios para la convivencia y recreación, sin menoscabo de las atribuciones que en estos propósitos competen a otras

dependencias.

4. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación y programación de las políticas y acciones relacionadas con el desarrollo de la juventud, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.
5. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran.
6. Promover coordinadamente con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de la juventud, así como sus expectativas sociales, económicas, culturales y derechos.
7. Fungir como representante del Gobierno Federal en materia de juventud, ante los Gobiernos estatales y municipales, organizaciones privadas, sociales y organismos internacionales, así como en foros, convenciones, encuentros y demás reuniones en las que el Ejecutivo solicite su participación.

De igual forma, la fracción 1 del artículo 4 se estipula que tendrá la atribución de elaborar el Programa Nacional de Juventud, cuyo objetivo es orientar la política nacional en materia de juventud y que deberá ser congruente con los objetivos del *Plan Nacional de Desarrollo* y con los programas sectoriales.

Hasta el momento hemos descrito los objetivos principales de las instancias responsables de crear políticas públicas que atiendan las necesidades de las y los jóvenes comprendidos en el rango de edad de 12 a 29 años tanto a nivel federal como en el plano estatal de Campeche. Como segundo paso haremos un breve análisis a los Planes Nacionales de Desarrollo (2012-2018 y 2019-2024), a los Planes Estatales de Desarrollo (2015-2021 y 2019-2021), en estos haremos principal énfasis en el tema de juventud; así como a los Programas Nacionales de Juventud (Projuventud 2014-2018 y 2019-2024).

Es importante destacar que desde la creación del INJUCAM han pasado casi 20 años, lo cuál ha llevado a que estructuralmente éste se ajuste a las necesidades, al presupuesto otorgado en cada ejercicio fiscal y a las relaciones creadas con el Instituto Mexicano de la Juventud, pero este diálogo se dará después del análisis de los documentos anteriores y de las entrevistas realizadas a los beneficiarios.

Como el tema principal que nos atañe es la política pública en materia de juventud y esta

es muy amplia, y que la muestra de beneficiarios fueron jóvenes de acciones relacionadas al empleo juvenil, nuestra revisión a los PND, los PED y los Projuventud se centrarán en dicho tema; lo anterior es para tener herramientas que nos permitan cuestionar la aplicación de políticas públicas en materia de juventud, específicamente en el rubro del empleo. Asimismo, para facilitar la comprensión, la descripción de los documentos rectores de la política pública en el ámbito federal y estatal se dividirá de acuerdo con los sexenios 2012-2018 y 2018-2024.

El 20 de mayo del 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, documento que marca las pautas a seguir en las políticas y programas de cada uno de los niveles de gobierno. Este documento, como versa en su presentación “es la hoja de ruta que sociedad y gobierno hemos delineado para caminar juntos (...). Este documento traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances obtenidos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2013: 9). Se dividió en cinco metas nacionales que, a su vez, cada una cuenta con objetivos específicos; estas son las metas nacionales planteadas: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De igual forma, contiene estrategias transversales con la finalidad de Democratizar la Productividad, para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, así como para que la Perspectiva de Género esté presente en cada programa de la Administración Pública Federal. A su vez, cuenta con estrategias y líneas de acción para cumplir las metas planteadas. Asimismo, una serie de indicadores que evaluarán diversos aspectos planteados en el documento; y, finalmente el PND instruye a dependencias federales a la creación de mecanismos para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, por medio de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales.

Es de esta última parte que se desprende la creación del *Projuventud 2014-2018*; el 30 de abril del 2014 en el DOF se publica el documento que guiará e implementará la política en materia de juventud en el país. Este documento sienta sus bases legales en los artículos 25 y 26 apartado A de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 1 de la Ley de Planeación; asimismo, en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud a través de sus objetivos y especialmente en el artículo 4 fracción primera, que como ya se ha expuesto, estipula que dicha dependencia será la encargada de generar el *Programa Nacional de Juventud*. Por otra parte, también el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría de Desarrollo

Social (ahora Secretaría de Bienestar) tiene dentro de sus funciones fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social por medio de instrumentación, coordinación y seguimiento de las políticas que atienden los derechos de la juventud del país.

Es en este marco que el *Programa Nacional de Juventud 2014-2018* presenta un diagnóstico sobre su población objetivo, y su alineación al PND 2013-2018. Cuenta con cuatro objetivos:

1. Prosperidad: incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda.
2. Bienestar: promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad.
3. Participación: fortalecer la participación juvenil en los espacios de decisión públicos, sociales y comunitarios.
4. Inclusión: fortalecer la plena inclusión y no discriminación de las y los jóvenes en los procesos de desarrollo social y económico.

De forma general está ubicado en la Meta Nacional: México Incluyente, en el objetivo 2.2 que es “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente” y en la estrategia 2.2.2 “articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población”. De igual forma, está vinculado con el objetivo 4 del Programa Sectorial de Desarrollo Social “construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas” y a la estrategia 4.1 “construir la incorporación equitativa de las personas jóvenes en los procesos de desarrollo a través del impulso y coordinación de acciones para fortalecer su acceso a la educación, participación social, trabajo, vivienda y salud”. Sin embargo, de forma más específica, cada uno de los cuatro objetivos planteados se alinean con los objetivos del Programa Sectorial y de la Meta Nacional.

En el diagnóstico que se inscribe al inicio del documento, se lee que existen más plazas de trabajo para jóvenes con educación básica pero que, la remuneración es baja y tienen menores prestaciones laborales, lo cual repercute en la calidad de vida; por lo tanto, una de las premisas es mayor educación y facilitar la vinculación (transición de escuela al primer empleo) para se que reduzca la brecha en cuanto al rezago laboral en jóvenes. Por este motivo, esta premisa está contemplada dentro del objetivo de Prosperidad y en las siguientes estrategias, que a su vez cada

una cuenta con diez líneas de acción:

1. Estrategia 1.4: apoyar la transición de la dinámica escolar a la vida laboral de las y los jóvenes.
2. Estrategia 1.5: contribuir al logro de la plena inserción socioeconómica de la población joven mediante su incorporación al empleo.
3. Estrategia 1.6: contribuir al acceso a un empleo decente para las y los jóvenes, para favorecer su empleabilidad y la protección social.

Es en este rubro donde el *Projuventud 2014-2018*, se alinea al objetivo 1 “impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, protección social y la ocupación productiva” del *Programa sectorial de Trabajo y Previsión Social*; y que, además se inscribe en el Meta Nacional número cuatro: México Próspero y al objetivo 4.3 “promover el empleo de calidad”. Ahora bien, ¿por qué centrar nuestra mirada en este tema? Primero, los jóvenes entrevistados son o fueron beneficiarios de programas que buscan la incorporar a la juventud en el mundo laboral; que además, se trata de uno de los temas más importantes actualmente en el país y en Campeche, ya que como se mencionó al inicio de este texto, más de la mitad de la población joven en Campeche tiene menos de 27 años de edad, lo cual nos hace suponer que se trata de jóvenes que ya han terminado una licenciatura y que han de estar en busca de empleo.

Una vez expuestos los documentos guía para la implementación de políticas en el país durante el sexenio 2012-2018, abordaremos el *Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021*. Éste fue presentado el 11 de noviembre del 2015, al igual que el PND 2013-2018, marca las directrices que dirigirán el actuar de cada una de las dependencias que conforman al gobierno del estado de Campeche. Está integrado por cinco ejes temáticos y dos ejes transversales, los cuales están alineados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a las Metas Nacionales del PND:

1. Igualdad de Oportunidades
2. Fortaleza Económica
3. Aprovechamiento de la Riqueza
4. Sociedad Fuerte y Protegida
5. Gobierno Eficiente y Moderno

Ejes Transversales:

1. Derechos Humanos
2. Perspectiva de Género

El eje temático Igualdad de Oportunidades, engloba a la juventud de acuerdo con los siguientes objetivos, estrategias y líneas de acción:

- 6.1.2. Generación de Capital Social y Fortalecimiento de Capacidades: impulsar un proceso de ampliación de la gama de oportunidades que poseen las personas para llegar a ser sujetos del desarrollo, fortaleciendo y elevando sus capacidades en lo individual y en lo social.

Estrategia: 6.1.2.1. Generar capital social, fomentar la autogestión y la autonomía de la población vulnerable mediante su participación organizada y responsable.

Líneas de acción: 6.1.2.1.5. Implementar políticas públicas para el desarrollo integral de la juventud, sustentadas en investigaciones sobre su dinámica y características sociales.

6.1.2.1.6. Alentar el sentido de pertenencia en la juventud y poner a su alcance la información necesaria para lograr su desarrollo.

6.1.2.1.7. Asegurar la vinculación efectiva de los esfuerzos realizados por los jóvenes y las organizaciones públicas y privadas para la creación de una sociedad corresponsable.

- 6.1.5. Combate a la Pobreza y Asistencia a Grupos Vulnerables: reducir la desigualdad social y avanzar hacia una sociedad incluyente y equitativa, superando los rezagos sociales con el fin de mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres y vulnerables de la población.

Estrategia: 6.1.5.1. Articular políticas públicas que reduzcan la desigualdad en los sectores sociales más vulnerables.

Línea de acción: 6.1.5.1.5. Evaluar y transformar los marcos normativos e institucionales para generar nuevos modelos especializados de atención para Discapacitados, Mujeres, Jóvenes, Adultos Mayores y Pueblos Indígenas.

Al igual que su homólogo nacional, este Plan instruye a la creación de Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales; así como presentar el esquema general que conformará a cada uno. Es de ahí que se desprende el *Programa Institucional de Impulso a la Juventud 2016-2021*, creado por el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, éste está integrado por tres objetivos, donde el principal es “el desarrollo integral de la juventud. Promover acciones que propicien el desarrollo social, económico, familiar, educativo y/o laboral de los jóvenes,

brindándoles oportunidades de superación personal” y dos objetivos relacionados con los ejes transversales del PED 2015-2021.

Analizando el *Programa Institucional de Impulso a la Juventud* notamos que sí mantiene una alineación al *Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021*, y que éste último sí mantiene un ajuste a al *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pero no incluye en ningún apartado información del *Projuventud 2014-2018* y que la información netamente se centra en desarrollar las líneas de acción de su objetivo principal. Es importante mencionar que desde el 2016 se han estado haciendo ajustes a la Matriz de Indicadores para Resultados y en el Programa Operativo Anual, siendo estas más acordes a la realidad y producto de las evaluaciones a las que ha sido sometido el Instituto, después de 20 años, se han evaluado sus acciones en pro de la juventud campechana.

Es en este marco que se instala el Programa Presupuestario U008 *Subsidio a Programas para Jóvenes*, en su rubro de coordinación con los estados y municipios se tienen cuatro categorías: Proyectos Locales Juveniles, Casas del Emprendedor, Centros Poder Joven, Red Nacional de Programas de Tv y Radio y Lazos por la Inclusión. Todas estas buscaban alcanzar uno de los objetivos establecidos en el Projuventud 2014-2018; sin embargo, es la categoría de Proyectos Locales Juveniles la que nos interesa. El 2016 su función fue, a través de una coinversión con los estados o municipios, proporcionar un monto económico para la instalación de comedores y de esta manera incidir en la carencia alimentaria de la población juvenil del país. En el 2017 y 2018 tuvo dos modalidades: Comedor Poder Joven y Vinculación Escuela-Trabajo Joven, en este caso los estados o municipios podía participar en la convocatoria para ambas modalidades, esto de acuerdo con la capacidad presupuestaria que tenían en esos años.

Es así como el INJUCAM en los años 2016, 2017 y 2018 participó de esta convocatoria, en el primer año con la modalidad de Comedor y los dos años restantes en Vinculación Escuela-Trabajo Joven. Esta última modalidad, permitía que una cantidad de jóvenes que estaban por egresar (mitad del plan de estudios correspondiente) y egresados pudiesen desarrollarse en el ámbito de la administración federal, estatal y municipal, pues los lineamientos de operación exigían que el 60 por ciento del total estuviera en espacios correspondientes a la administración federal y estatal; mientras que el 40 por ciento restante en el ámbito municipal. Esto obligaba a la instancia estatal de juventud a crear vínculos con otras dependencias. La duración de la beca para el 2017 fue de cuatro meses y para el 2018 de tres meses; el monto otorgado a cada beneficiario variaba de

acuerdo con cada estado, esto por el monto asignado para la coinversión. Es importante mencionar que el monto total se dividía en el 80 por ciento para pago de becas y el 20 por ciento para gastos de operación. Asimismo, la instancia ejecutora del programa tenía que impartir, al menos, dos capacitaciones extra; éstas podían ser impartidas por otras dependencias y/o organizaciones, todo esto buscaba fortalecer las habilidades curriculares y que preparara a los jóvenes en su primera experiencia laboral.

Para la operación de este programa el INJUCAM firmó acuerdos con la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social y colocó, en los Centros Poder Joven, a becarios provenientes de las cabeceras municipales y localidades aledañas, esto por no contar con instancias municipales de juventud. En el año 2017 se beneficiaron a 76 jóvenes, de los cuales 75 fueron becarios y un coordinador estatal, cuya función principal era vigilar, evaluar y coordinar a cada becario. Para el 2018, 55 jóvenes fueron becarios y un coordinador estatal de vinculación. Cada una de estas categorías tenía sus propios requisitos, para ser becario era necesario que estuviera a la mitad del plan de estudios o en su caso, ya haber egresado y que se encuentre en el rango de edad de 20 a 29 años; mientras para el coordinador estatal de vinculación debía de tener entre 22 a 29 años y de preferencia concluida la licenciatura. Es de este programa que se hace un muestreo de 10 personas, siendo 5 del 2017 y los restantes, del 2018 (insertar gráfica).

Antes de abordar el análisis de las encuestas es pertinente hablar sobre los lineamientos que marcarán las directrices de la presente administración federal 2018-2024.

El 12 de julio en la página de internet del Diario Oficial de la Federación se publicaba el actual *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Este documento, a diferencia de su antecesor, no se define de una forma concreta objetivos, estrategias ni líneas de acción; consideramos sumamente importante mencionar el porqué de este cambio en la presentación de un Plan Nacional de Desarrollo:

Si un plan nacional de desarrollo expresa la parte del pacto social que le corresponde cumplir al gobierno, los elaborados en el periodo de referencia fueron falsos en sus propósitos y mendaces en sus términos, como lo fueron los informes presidenciales y otras expresiones del poder público. Es evidente que el documento correspondiente al sexenio 2018-2024 tendrá carácter histórico porque marcará el fin de los planes neoliberales y debe

distanciarse de ellos de manera clara y tajante; esto implica, en primer lugar, la restitución de los vínculos entre las palabras y sus significados y el deslinde con respecto al lenguaje oscuro y tecnocrático que, lejos de comunicar los propósitos gubernamentales, los escondía. (Plan Nacional de Desarrollo Gobierno de México, 2019: 8-9)

Asimismo, anexa los siguientes principios:

1. Honradez y honestidad
2. No al gobierno rico con pueblo pobre
3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie
4. Economía para el bienestar
5. El mercado no sustituye al Estado
6. Por el bien de todos, primero los pobres
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera
8. No puede haber paz sin justicia
9. El respeto al derecho ajeno es la paz
10. No más migración por hambre o por violencia
11. Democracia significa el poder del pueblo
12. Ética, libertad, confianza

Además de estos principios, el documento está dividido en tres apartados en el que se desarrollan de una forma breve los programas relacionados con la temática. Se cuenta con los apartados: Política y Gobierno, Política Social y Economía; en el desarrollo de cada uno se encuentra la descripción de programas y, en algunos casos, de objetivos. Es aquí donde se presenta el programa que nos incumbe: Jóvenes Construyendo el Futuro. Éste está en el apartado de Política Social, dentro del rubro de Desarrollo Sostenible y esta es la descripción:

...tiene como propósito que jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones

sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral. La capacitación tendrá una duración máxima de doce meses. La relación entre becarios y tutores no se considerará de carácter laboral. Los becarios reciben un apoyo mensual de 3 mil 600 pesos que se entrega directamente y de manera igualitaria entre mujeres y hombres. Los becarios reciben, además, por medio del IMSS, un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo durante el periodo de permanencia en el programa. Los becarios no deben realizar labores como asistentes personales, de seguridad privada, veladores, promotores de partidos políticos ni trabajo doméstico. (Plan Nacional de Desarrollo Gobierno de México, 2019: 45-46)

Como punto final, tenemos un epílogo, en el que versa la situación esperada del país en el año 2024:

De tal manera, en 2024 el país habrá alcanzado el objetivo de crear empleos suficientes para absorber la demanda de los jóvenes que se estén incorporando al mercado laboral. Los programas de creación de empleos y de becas para los jóvenes habrán surtido su efecto y el desempleo será mínimo; la nación contará con una fuerza laboral mejor capacitada y con un mayor grado de especialización. Ningún joven que desee cursar estudios de licenciatura se quedará fuera de la educación superior por falta de plazas en las universidades y ninguno estará condenado al desempleo, al subempleo o a la informalidad. (Plan Nacional de Desarrollo Gobierno de México, 2019: 71-72)

Prosiguiendo con la exposición de documentos rectores de la política pública en el país, es momento del *Projuventud 2019-2024*. Este documento, al igual que su antecesor obtuvo los puntos de vista de su población objetivo, a través de una consulta que, en esta ocasión, recibió el nombre de Foro. El producto final se presentó en un acto protocolario el día 9 de diciembre. En dicho, estuvieron presentes Guillermo Santiago Rodríguez, director general del IMJUVE; la secretaria del Trabajo y Previsión Social, Luisa María Alcalde Luján; la secretaria de Bienestar, María Luisa Albores González, así como Gibrán Martínez Reyes, secretario general de la Conferencia

Interamericana de Seguridad Social; Antonio Molpeceres, coordinador residente de las Naciones Unidas; Nadine Gasman Zylbermann, directora del Instituto Nacional de las Mujeres; Leticia Ánimas Vargas, coordinadora nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, así como Jaqueline L'Hoist Tapia, directora del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y Ricardo Peralta Saucedo, subsecretario de Gobernación.

Al tiempo en el que se elaboraba esta ponencia, el texto final aun no era colocado en línea para su consulta; por lo tanto, lo que se presentará sobre el actual Projuventud proviene de la convocatoria para realizar los Foros Estatales “República Joven”, así como de la ficha técnica que el IMJUVE proporcionó al INJUCAM para la realización del Foro en el estado.

En la ficha técnica se establece que el eje temático para Campeche era: Derechos ambientales y ciudades sostenibles; que son cuatro los ejes de acción del Projuventud: Agencia y participación, espacios y territorios juveniles, desigualdades y formas de articulación intergeneracional e inclusión y diversidad. Así como tres los ejes transversales: perspectiva de curso de vida, de derechos humanos y de género.

Por último, se alinea en el rubro de Desarrollo Sostenible al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como al objetivo 11 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible en su estrategia 11.3, esto haciendo referencia a la temática que se desarrolló en el Foro Estatal en Campeche. Es así como el 23 de junio del 2019 se llevó a cabo en la ciudad de Campeche el Foro Estatal “República Joven” en el que el personal del IMJUVE recolectó los puntos de vista de más de 120 jóvenes provenientes de los municipios de Calkiní, Campeche, Champotón, Escárcega, Carmen, Hopelchén, Tenabo y Hecelchakán. De las encuestas e información procesada de este Foro el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, aun no cuenta con el documento final.

Como se ha leído el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* tiene como fin principal aumentar la empleabilidad y la inclusión en el mercado laboral para los jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan, a través de capacitaciones en el trabajo. El día 29 de junio se publican en la página de internet del Diario Oficial de la Federación los lineamientos de este programa en donde se estipulan los requisitos, la documentación, los derechos y obligaciones tanto de los becarios como de los Centros de Trabajo; así como la mecánica de operación para ambas partes. El programa depende directamente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, quien es la encargada de dar seguimiento y pagar a 836,510 jóvenes que se encuentran inscritos al programa.

Según las estadísticas presentadas en la página web del programa, tenemos que la edad más común dentro de las capacitaciones es de 23 años y que se tiene del total de inscritos un 59.5 por ciento en mujeres y 40.5 por ciento en hombres. Hay 170,470 centros de trabajo verificados e inscritos en la plataforma. Mientras que en la escolaridad el nivel preparatoria y secundaria son los más comunes; quedando en tercer puesto los jóvenes con el grado de licenciatura.

Para Campeche estas son las estadísticas; se tiene un total de 22, 515 aprendices (becarios) frente 32,082 vacantes y a 6378 centros de trabajo. Nuevamente la estadística de género está más inclinada a las mujeres (58.2 por ciento). El sector privado cuenta con 18,687 becarios, mientras que en el sector público existen 3,271. El 29.6 por ciento está inscrito en el rubro de ventas y comercio y el 16.5 por ciento en servicios, mientras que el administrativo está en el tercer puesto con 11.8 por ciento. La edad más común es de 23 años, seguida de 24 y 22 años ocupa el tercer puesto. El nivel de estudios dominante es la preparatoria, y que junto con secundarias hacen el total de 16,888 jóvenes, es decir, se trata de un 75 por ciento.

Una vez expuesto el contexto en el que se enmarca la política de juventud en el tema del empleo y de haber descrito los dos programas implementados para cubrir las carencias, damos paso a los resultados de las encuestas realizadas a 20 jóvenes beneficiarios. Cabe destacar que en la sección de gráficas se han colocado las que más relevancia tiene y que, al mismo tiempo, dan nos generan mayor curiosidad.

A continuación, se presentan los pasos y decisiones que se tomaron para hacer el levantamiento de datos cualitativos y las impresiones de los beneficiarios de dichos programas, esto respondiendo a la premisa que los importantes para evaluar si una política pública tiene un impacto es precisamente la población a la que intenta beneficiar, esto nos permite evaluar si lo dicho en los documentos oficiales fue interpretado y/o llevado a la realidad, dando voz a sus beneficiarios.

- **Diseño de Investigación:** el estudio presentado es de carácter mixto debido a que, se requirió de la combinación de datos cuantitativos, como cualitativos; es no experimental, porque no se manipularon variables ni provocaron fenómenos, pues los sujetos de estudio se observaron en su contexto natural y se indagaron su efecto sobre otras variables. Asimismo, es de corte transeccional o transversal por que se hizo en una sola aplicación y se abarcó en un periodo determinado, 2017-2019.

- Selección de la población: la población estuvo conformada por becarios de los programas *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* y *Jóvenes Construyendo el Futuro* adjudicados al Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, beneficiados en el periodo 2017-2019.
- Criterios de inclusión: se consideraron a los becarios del Programa *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* adjudicados al Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, en el periodo 2017-2018 y a becarios del Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* adjudicados al mismo Instituto en 2019.
- Criterios de exclusión: jóvenes que hayan sido becarios en otras dependencias de gobierno o instituciones, y que hayan sido beneficiarios en un periodo de tiempo que no corresponda al 2017-2019.
- Muestra: la selección de la muestra fue aleatoria, se contó con 10 jóvenes del Programa *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* (5 del 2017 y 5 del 2018) de un total de 13 jóvenes invitados y 10 jóvenes del Programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* de un total de 30 jóvenes que respondieron la encuesta.
- Gráficas: hemos dividido las gráficas de acuerdo con tres rubros que cubría nuestro instrumento, pues para ambos grupos de beneficiarios se tenía un cuestionario general y por cada programa se tenía una sección de preguntas específicas. Estos son los resultados.

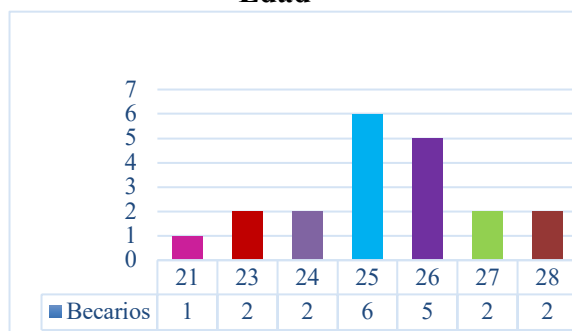
Cuestionario general

De 20 becarios encuestados (100%) del Instituto de la Juventud del Estado de Campeche se tiene la siguiente distribución: 9 personas son del sexo masculino y 11 personas del sexo femenino. Anteriormente, se menciona que tanto a nivel nacional como estatal se tiene que el género femenino es el que más presencia tiene en el programa de *Jóvenes Construyendo el Futuro*.

Del total de encuestados observamos que el mayor número de personas que han participado en los programas tienen 25 y 26 años. En la gráfica núm., 1 se presenta el desagregado por edades.

Gráfica 1

Edad

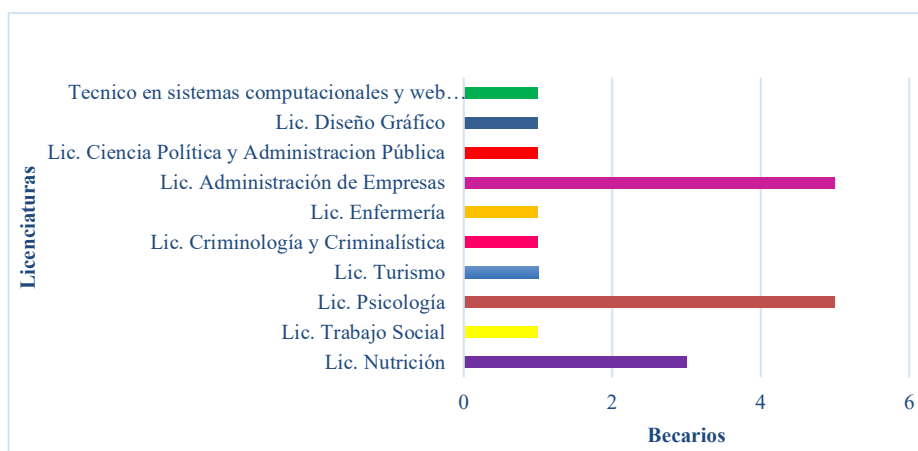


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada a becarios.

La gráfica núm., 2 presenta los niveles educativos que tienen cada uno de los 20 becarios encuestados, en donde notamos que el 75% de la población encuestada cuenta con una carrera profesional y participan en programas de becas laborales para adquirir experiencia y conocimientos, mientras que obtienen un empleo seguro y estable.

Gráfica 2

Nivel educativo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada a becarios.

En el tema del perfil profesional se obtuvo que los jóvenes que han participado tienen un perfil profesional en su mayoría son licenciados en Administración de Empresas y Psicólogos, siendo ambos un total de 10 (25% equivalente a cada una de las profesiones), 3 (15%) son

licenciados en Nutrición, mientras que los 7 (35%) restantes son licenciados en Diseño Gráfico, Trabajo Social, Ciencias Políticas y Administración Pública, Enfermería, Criminología y Criminalística, Turismo, y Técnico en Sistemas Computacionales y Web master e Ingeniería Industrial Logística (5% por cada una de las licenciaturas). Por lo tanto, notamos que el 50% son licenciados en Administración de Empresas y Psicólogos, al ser una institución que cuenta con un área Administrativa, requiere de jóvenes con el perfil y conocimientos de esta, y también cuenta con el área de Promoción Social, que en su mayoría se conforma de psicólogos debido a que se imparten pláticas en instituciones educativas, y una de las tareas indispensable es interactuar con los adolescentes y jóvenes. De igual forma, nos plantea la interrogante ¿el campo laboral en el área de Administración de Empresas está sobresaturado en el estado?, ¿existe un campo laboral para las Ciencias Sociales y las Humanidades?

El medio más común por el que se enteraron del programa fueron las redes sociales, ya que 12 jóvenes (57%) expresaron que fue esa vía la más importante, 4 (19%) en internet, 3 (14%) por medio de la televisión, 2 personas (10%) por su familia y por la plataforma (5% equivalente a cada una).

El 80% de los jóvenes que se inscribieron al programa, lo hicieron por experiencia laboral, mientras que el 20% fue por los horarios accesibles, por la capacitación de la institución, para desarrollar habilidades laborales y adquirir conocimientos. Es notable que el 80% de los jóvenes se inscribió para adquirir experiencia laboral, pues son egresados que no han conseguido un puesto de trabajo por no contar con experiencia, debido que en cualquier institución como requisito en su minoría se requiere de 1 año de experiencia y el perfil para el puesto es cada vez más exigente. Asimismo, en la pregunta sobre la experiencia previa en un empleo encontramos que el 75% de los jóvenes ya habían trabajado antes de estar en el programa, pues la mayoría son egresados desde hace un tiempo, sin embargo, se encontraban desempleados o mientras estaban estudiando encontraron un empleo, mientras que la otra parte, no tiene experiencia pues se han dedicado solo a concluir con sus estudios universitarios.

Las siguientes preguntas están vinculadas más a la cuestión operativa del programa, recoge opiniones y la perspectiva de los participantes sobre la ejecución de este. Al cuestionarlos sobre el proceso de inscripción, de 20 becarios encuestados (100%), 10 (50%) consideran que el proceso de inscripción es bueno, 8 (40%) lo consideran suficiente; sin embargo, hay 2 (10%) que no

respondieron, por lo tanto, se consideró sin dato. Indicando que el proceso de inscripción es accesible y no conlleva requisitos rigurosos para la población. De igual forma, del total de encuestados 17 de los jóvenes (85%) sí recibieron capacitación antes de entrar a la institución, mientras que los 3 (15%) restantes no. El 85% de los jóvenes recibió capacitación antes de entrar y conocer al área correspondiente en el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, aprendiendo las tareas indispensables que se realizan en una institución de administración pública, sin embargo, los que no estuvieron en esta etapa fue porque se inscribieron después de la fecha programada de la capacitación, aunque en el transcurso fueron aprendiendo y adquiriendo los conocimientos de su área.

Al ser cuestionados sobre si el monto de la beca contribuyó a la mejora de algún aspecto de tu vida, 14 jóvenes (70%) dicen que el monto de la beca si les ayuda para la mejora de algún aspecto de su vida, 5 (25%) dicen que no, mientras que 1 (5%) menciona que más o menos. Cabe mencionar que para el Programa *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* fue de \$1500.00 en el 2017 y de \$2050.00 en el 2018, mientras que en el del *Jóvenes Construyendo el Futuro* es una cantidad de \$3600.00 mensuales. Por lo tanto, los jóvenes en su mayoría que es el 70% de becarios, han utilizado la mensualidad para satisfacer gastos personales, entre ellos: contribuir a la economía familiar, solventar los gastos del hogar e hijos.

Por otra parte, 19 de los jóvenes (95%) mencionan que el programa sí atiende alguna necesidad de la población juvenil en el Estado de Campeche, que corresponde al total, debido a que 1 (5%) es considerado sin dato, por no responder. Los becarios de los programas *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* y *Jóvenes Construyendo el Futuro*, responden que ambos programas atienden una problemática juvenil, que es el desempleo, pues en el Estado de Campeche el desempleo es una de las principales demandas por los jóvenes que concluyen una licenciatura, debido a que por falta de experiencia y que en cada una de las instituciones son minoría el número de vacantes solicitados y el perfil profesional para adquirir el puesto son exigentes. Esta misma estadística se refleja cuando se les cuestiona si estos programas deben ser implementados en otros sexenios. Los becarios mencionan que los programas *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* y *Jóvenes Construyendo el Futuro*, les permiten adquirir nuevos conocimientos para aplicarlos en su vida laboral, alienta y ayuda a los jóvenes con nula experiencia laboral, también para definir un perfil profesional que les guste, en caso de que todavía no se decidan por una carrera, y a los que

ya tienen un perfil pueden desarrollar o ejecutar la experiencia previa que tienen de dicha área y ejecutarlo para dar un mayor impacto. En cualquiera de las dos formas ayuda a que los jóvenes tengan una mejor visión sobre distintos campos o áreas laborales.

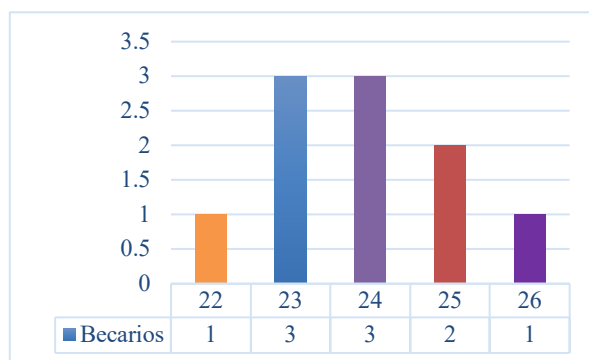
Una pregunta interesante fue cuestionarlos si harían un cambio en los lineamientos de los programas, 13 respondieron que sí y 6 dijeron que no; sin embargo, estos son los puntos de mejora: creen que algunos lineamientos no se están desarrollando de una manera adecuada, por lo tanto proponen que las postulaciones sean de acuerdo al perfil profesional, que las instituciones participantes sean verificadas antes de aparecer en el portal, y que más instituciones se unan al programa para tener más opciones de donde desempeñarse, así como mayor disponibilidad para contratar a los jóvenes beneficiarios del programa.

Cuestionario Vinculación Escuela-Trabajo Joven

En la gráfica núm., 3 se presenta la edad con la que ingresaron al programa los jóvenes de *Vinculación Escuela-Trabajo Joven*, en donde 6 de ellos contaban con 23 y 24 años.

Gráfica 3

Edad en la que ingresaron al programa



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada a becarios.

El total de becarios encuestados de este programa, el 100 % considera que su participación sí aportó conocimientos a su experiencia profesional. Los jóvenes becarios adquirieron conocimientos como la planeación de temas sobre riesgos psicosociales, impartición de pláticas y talleres, control de grupos, logística del desarrollo de eventos, trato directo con proveedores,

aplicación y resguardos de documentos administrativos, compra y comprobación de combustible, como ser un líder, fortalecimiento de relaciones interpersonales, dirección de actividades dentro y fuera de módulo Poder Joven. De igual forma, el total de los jóvenes participantes para esta ponencia considera que la capacitación proporcionada por la institución fue buena y que también recibieron capacitación extra por parte de otras instituciones; además consideran que participar en el programa les brindó más oportunidades de trabajo; ya que tuvieron más oportunidades de empleo, porque la institución les otorgó un certificado que valida una capacitación laboral, lo que hizo que las instituciones aprobaran a los becarios postulados por un puesto de trabajo. En la misma línea el 100% de los jóvenes encuestados cree que los objetivos del programa sí fueron alcanzados y que las herramientas adquiridas durante la capacitación representaron un factor clave para desempeñarlas en el ámbito laboral, mismo que incrementó sus posibilidades de ser contratados.

Haciendo una pregunta que nos muestre la situación actual de los beneficiarios encontramos que el total sí se desempeñan en algún centro de trabajo de manera profesional. Los becarios que participaron en este programa actualmente tienen un empleo de manera profesional, pues gracias a su desempeño y a sus capacidades profesionales, al igual que la capacitación que recibieron en el Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, incrementaron sus posibilidades para obtener un puesto de trabajo. Dentro de esta pregunta tenemos que el 90% sí pone en práctica en sus centros de trabajo lo aprendido, mientras que el 10% dice que no los aplica. El 90% de los becarios del programa sí aplica los conocimientos adquiridos porque en algunos casos se desempeñan en el mismo instituto o en alguna dependencia similar y también, porque son herramientas que son de utilidad para la mejora de sus tareas laborales.

Las estadísticas que más atención nos llama es el tiempo que les costó conseguir un empleo: 2 (20%) de los jóvenes encontraron trabajo después de 2 semanas de concluir el periodo del programa, 4 (40%) después de 1 mes, 3 (30%) después de 2 meses y 1 (10%) después de 4 meses. Los jóvenes, en su mayoría encontraron empleo entre 1-2 meses de concluir el programa, pues tuvieron que buscar instituciones con vacantes y pasar por un proceso, hasta obtener el puesto. Algunos de los becarios, fueron o actualmente son empleados del Instituto de la Juventud del Estado de Campeche.

Cuestionario Jóvenes Construyendo el Futuro

De 10 becarios encuestados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro se obtuvieron los siguientes resultados: 1 de los jóvenes (10%) se inscribió al programa debido a que los horarios son accesibles, 4 (40%) por adquirir experiencia laboral y 5 (50%) por estar desempleados. El programa actualmente ha tenido un crecimiento eficaz, debido a que los beneficiarios inscritos se postulan porque son egresados y no obtienen un empleo estable por falta de experiencia laboral, que los lleva a participar en los programas gubernamentales.

El 80% de los jóvenes consideran que el programa sí está cumpliendo con los lineamientos establecidos, mientras que el 20% consideran que no se han cumplido. Los jóvenes responden que el programa está cumpliendo con los lineamientos, debido a que no han surgido inconvenientes que generen críticas de su mal desempeño; sin embargo, hay que resaltar que también comentan que hay personas que están lucrando solo para obtener beneficios económicos y también, las empresas o jóvenes cumplen con los criterios establecidos, y cuando no hay una supervisión u objetivos claros se tienen a desarrollar problemas o incongruencias que perjudican el aprovechamiento del programa. Por lo tanto, el total considera que el periodo del programa si es viable para adquirir conocimientos en el ámbito laboral.

De acuerdo con los motivos por los que terminarían su participación en el programa el 10% concluiría su capacitación por tener oportunidad de continuar con sus estudios, 40% por obtener una oferta de trabajo, y el 50% restante esperarían el año hasta concluir su capacitación. Los jóvenes que están participando en el programa concluirían su capacitación después del año (tiempo límite), debido a no conseguir un puesto estable por la falta de un título profesional, por no haber concluido sus estudios universitarios o porque es un ingreso fácil de obtener, sin embargo, los que ya son profesionistas con un título profesional, solo están de manera temporal, ya que cuando obtengan una oferta de trabajo se darían de baja del programa. Por otra parte 9 de ellos creen que al concluir su capacitación tendrán más oportunidades de trabajo, mientras que 1 dice que no.

3. Conclusiones y reflexiones: un ejercicio de cuestionamiento.

Las políticas públicas son programas que el Estado genera con el fin de satisfacer las necesidades de una población. El programa *Vinculación Escuela-Trabajo Joven* permite que los estudiantes a egresar conozcan cómo es el mundo laboral y a la vez, adquieran experiencia profesional, y el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* tiene la finalidad de brindarle empleo a aquellos que no

estudian, ni trabajan, garantizando una capacitación para adquirir experiencia, sin embargo, se atiende a la misma población, pero con diferente necesidad. Para la mayoría de los jóvenes encontrar un empleo seguro, con buen sueldo y del perfil profesional, cada vez es más difícil, el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* es una política pública que se originó con el fin de capacitar a los jóvenes entre 18 a 29 años que no estudian ni trabajan, para adquirir conocimientos y desarrollar capacidades.

El Gobierno de México considero implementarla con el fin de minimizar las tasa de jóvenes que no estudian, ni trabajan y aumentar el empleo; sin embargo, los lineamientos del programa no son suficientes y no van de la mano para satisfacer esa necesidad, debido a que al concluir con la capacitación de un año, regresaríamos a la misma situación: los empleos son escasos y más difíciles de obtener, por lo que se debe de generar más empleo, y que detrás vienen generaciones que pasan por lo mismo y a consecuencia hay menos oportunidades de garantizar un empleo.

La política pública tiene un fin viable, sin embargo, no factible, debido a que se desconocen ciertos puntos del programa como la metodología que se utilizó para garantizar su funcionamiento, por lo que se debió de llevar a cabo una prueba piloto previa. A consecuencia de esto, hay empresas fantasmas que aprovechan los beneficios y no garantizan una capacitación adecuada para aquellos jóvenes que se inscriben con el fin de aprender y adquirir conocimientos, y también, realizan ciertos acuerdos con los becarios, recibiendo a cambio recursos monetarios, parte del apoyo que otorga el programa, entonces ¿qué sucede con la supervisión por parte de la STPS?, debido a la falta de una metodología y evaluación previa, la implementación del programa no están garantizado la disminución de la falta de empleo y de deserción escolar.

El programa podría dirigirse para los jóvenes que concluyen el nivel superior y no para aquellos que dejan de estudiar, siendo como alternativa, otorgarle becas escolares para concluir sus estudios y de esa misma manera, les beneficia a obtener un mejor puesto de trabajo. Pero también, ayuda a aquellos jóvenes que aún no tienen definido el perfil profesional a ejercer.

Para finalizar, el programa *Jóvenes Construyendo el Futuro* tiene un objetivo claro, y viable, sin embargo, se implementó sin ser evaluado. Por lo que se generan cuestionamientos: ¿cuál fue la metodología utilizada para garantizar la factibilidad del programa?, ¿el Gobierno cuenta con suficientes recursos para la continuidad del proyecto?, ¿qué sucederá cuando los jóvenes de nivel medio superior concluyan con la capacitación?

En referencia a lo expuesto y analizado con anterioridad, si bien existen acciones que invitan a promover políticas públicas dirigidas a los jóvenes en el Estado de Campeche, ésta no existe en pleno sentido, debido a que no se ajusta a las nuevas realidades de interdependencia del contexto espacio-tiempo, añadiendo que los responsables de generar y diseñar políticas públicas en materia de empleabilidad juvenil, no logran vislumbrar que las problemáticas sociales en este aspecto son multicausales, y por lo tanto requieren análisis y acciones multidimensionales que se ajusten a la realidad (global y local).

En sus intentos por diseñar y desarrollar políticas públicas, éstas no llegan a aterrizar adecuadamente, siendo un factor influyente de ello, que las principales instancias que procuran a la población en materia de juventud en México, no se les otorga carácter como unidad reguladora, o responsable, que garantice el cumplimiento de las acciones en favor de la juventud, y sancione en caso contrario, apoyadas por una Ley Nacional de Juventud.

Dicha ley debería estar sustentada en la participación transversal de los jóvenes, para que formen parte de la toma de decisiones, generando la adquisición de más información y conocimiento del proceso, lo que provocará que colaboren en evitar posibles conflictos identificados o que puedan derivarse, creando sujetos protagonistas de la acción, colectivamente conscientes de sus posibilidades y obstáculos.

Planteado este escenario, se lograría implantar y gestionar políticas intersectoriales e integradoras, teniendo a los jóvenes como el principal recurso a sostener y desarrollar, mediante mecanismos y dinámicas participativas que retroalimenten los procesos de toma de decisiones y no simplemente conseguir unas adecuadas condiciones, sino mantenerlas, hacerlas perdurables.

De lo anterior, se derivan los siguientes cuestionamientos, en primer lugar, este acercamiento de investigación es el punto de partida para indagar el impacto de políticas juveniles en la transición de primer empleo de manera profesional en contexto rural, para contrastar si las necesidades o resultados son similares a los obtenidos en esta investigación.

Un segundo cuestionamiento, es la invitación a ampliar el cuestionario, y extenderlo a los diferentes centros de capacitación activos para comparar el impacto de aplicabilidad, por institución, tutores y becarios.

Es así como llegamos al final de este recorrido, en donde se dejan ver las dos caras de la moneda; por una parte, todo aquello que el Estado plantea como metas, objetivos y estrategias para

alcanzar un desarrollo; y finalmente, cuál es el impacto de estas políticas en su población, qué dice y también qué está sucediendo una vez finalizada la implementación de programas que ayuden a alcanzar las metas. Las preguntas están y nos toca seguir investigando.

4. Bibliografía

- Cámara de Diputado (2015). “Ley del Instituto Mexicano de la Juventud”. Diario Oficial de la Federación, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/87_020415.pdf (29/12/2019).
- Campeche (2015). “Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021”. Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, <https://www.campeche.gob.mx/ped2015-2021> (29/12/2019).
- Campeche (2016). “Programa Institucional de Impulso a la Juventud”. Instituto de la Juventud del Estado de Campeche, <http://www.seplan.campeche.gob.mx/copladecam/pi/pi-injucam.pdf> (28/12/2019).
- INEGI (2015). “Encuesta Intercensal”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/> (16/11/2019).
- Instituto de la Juventud del Estado de Campeche (2017). “Manual de Organización”. Campeche.
- México (2013). “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. Gobierno de la República, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013. (29/12/2019).
- México (2014). “Programa Nacional de Juventud 2014-2018”. Instituto Mexicano de la Juventud, <https://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/PROJUVENTUD2014new.pdf> (29/12/2019).
- México (2019). “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”. Gobierno de México, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019. (27/12/2019).
- México (2019). “Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. Secretaría de Trabajo y Previsión Social, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019 (27/12/2019).
- Secretaría de Salud del Estado de Campeche (2019). “Boletín para la Vigilancia Epidemiológica de los Suicidios 2019”. Salud Mental, <http://www.campeche.salud.gob.mx/index.php/suicidios/2019?start=40> (09/01/2020).

Notas _____

¹ Nota: información obtenida de forma institucional.

**¿Por qué han fallado los mecanismos gubernamentales para incentivar la gobernanza?:
lecciones aprendidas de la Cartilla Social en México**

**Why has governmental mechanisms failed to promote governance?: Lessons learned from
Cartilla Social in Mexico**

*Jorge Luis González Cruz **

Resumen: La Cartilla Social fue una estrategia gubernamental que entregó, durante 2016 y 2017, un documento a hogares en el que se describían los programas sociales recibidos por sus integrantes. Mediante este mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, se buscaba que los beneficiarios estuvieran más informados y se fomentara su participación en asuntos públicos. Esta investigación analiza el cumplimiento de su objetivo, a partir de la información de tres estudios realizados a la Cartilla. Los resultados mostraron que los hogares no recordaron su recepción, y no le otorgaron una utilidad específica. Este limitado cumplimiento puede ser explicado por cuatro razones: i) la implementación se realizó previo al diseño, ii) no existió un proceso de entrega específico, iii) la atención ciudadana no era vinculante y iv) no se contemplaron mecanismos para promover la inclusión a más programas y derechos sociales.

Abstract: In 2016 and 2017 Cartilla Social was a governmental strategy that delivers a document to describe the social programs that members of a household had access to. Through this mechanism of accountability and transparency, its objective was to inform beneficiaries and promote citizen participation in public policy. This research analyzes the achievement of this objective, based on three studies carried out on this strategy. Results showed that households do not remember their reception and do not give a specific utility to the document. This situation can be explained by four reasons: i) implementation was realized before design, ii) there was not a specific delivery process, iii) the citizen participation mechanism has not incidence, and iv) there were not mechanisms to promote access to more public programs and social rights.

Introducción

Como parte de la Estrategia Nacional de Inclusión ¹ impulsada por el Gobierno Federal, en 2016 y 2017 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) diseñó y distribuyó la Cartilla Social (CS).

* Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR LAC). Licenciado en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Líneas de Investigación: evaluación de programas sociales, políticas públicas, desarrollo económico y desigualdad. E-mail: jorge.gonzalez@cide.edu

Ésta era una estrategia gubernamental que entregaba un documento informativo a los hogares beneficiarios de programas sociales que enlistaba los apoyos -federales y estatales- que recibían sus integrantes, la frecuencia de recepción y el tipo de entrega (monetarios o en especie). Además, incorporaba información sobre otros programas sociales a los que eventualmente podrían acceder, así como información sobre derechos sociales y sobre los servicios que presta el Gobierno en materia de desarrollo social (SEDESOL, 2017b).

La teoría de cambio de esta iniciativa buscaba el empoderamiento de los ciudadanos para que se incrementara su participación en asuntos públicos. Consideraba que, con la entrega de la Cartilla Social a los beneficiarios de programas sociales estaban más informados y, consecuentemente, se fomentaba un monitoreo a las acciones de gobierno, se propiciaba el acceso a otros programas y acciones federales en materia de desarrollo social y se facilitaba un diálogo más cercano entre la ciudadanía y el gobierno que permitiera adecuar, retroalimentar, corregir y mejorar la ejecución de la política social. Todo ello, bajo el enfoque de que los receptores dejaran de ser simples beneficiarios y se insertaran en un esquema de gobernanza que permitiera la mejora continua en las políticas públicas (SEDESOL, 2017b; SEDESOL, 2017; SEDESOL, s.f.).

Se tienen experiencias internacionales con este tipo de mecanismos, como en Chile y Colombia. Inclusive, en México se han implementado este tipo de documentos a nivel local en el Estado de México, Oaxaca, o más recientemente, la Ciudad de México. Por ello, es necesario que se empiecen a realizar evaluaciones al cumplimiento de la teoría de cambio y se identifiquen aspectos a considerar para lograr los posibles efectos en sus receptores.

A partir del análisis a tres estudios realizados a la Cartilla Social, la presente investigación aporta a la literatura existente al presentar cuáles fueron los efectos generados en los receptores, al identificar posibles explicaciones a dichos resultados y al señalar las lecciones aprendidas del caso mexicano.

Este análisis mostró que la Cartilla Social no tiene un reconocimiento claro en los beneficiarios, a pesar de que se percibe como un documento relevante, útil, necesario, importante e informativo. Además, se identificó que quienes recuerdan su recepción, no le otorgan una utilidad específica y, en consecuencia, no se genera un efecto en el comportamiento relacionado con un incremento del empoderamiento y la participación ciudadana en el quehacer público. De acuerdo con las lecciones aprendidas identificadas, esta situación puede ser explicada por cuatro principales

razones: i) la implementación se realizó previo al diseño conceptual, ii) no existió un proceso de entrega específico, iii) la atención ciudadana no era vinculante y iv) no se contemplaron mecanismos para promover la inclusión a más programas y derechos sociales.

La Cartilla Social: diseño y operación

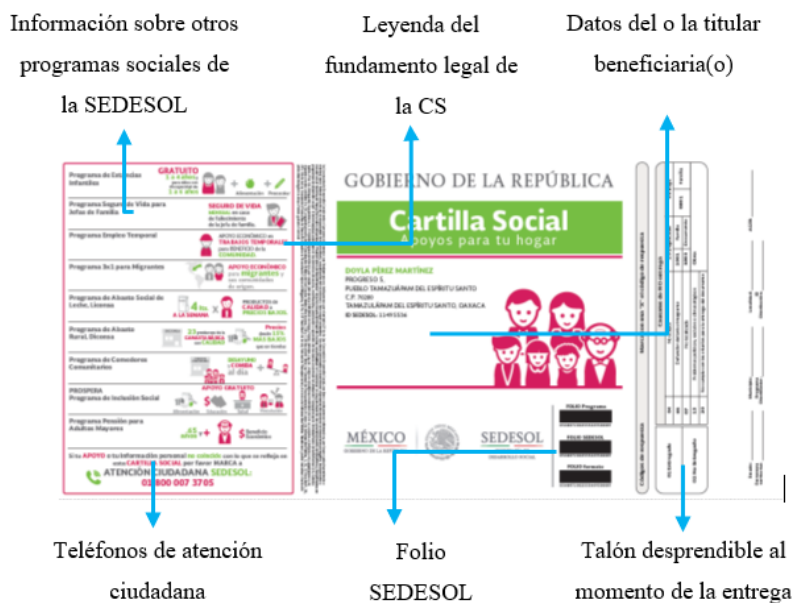
La Cartilla Social fue una estrategia que durante 2016 y 2017 entregó un documento con información sobre los programas sociales (federales y, en algunos, casos estatales) de los que eran beneficiarios los integrantes de los hogares receptores, así como de otros programas sociales de la SEDESOL a los que podían tener acceso. Asimismo, incluía los datos del o la titular beneficiaria(o) y el número de integrantes por rango de edad, algunas notas específicas sobre los programas sociales reportados en la CS y los teléfonos de atención ciudadana (ver figura 1) (Seira y SEDESOL, s.f.; Gobierno de la República, 2016; SEDESOL, 2018b).

En 2017, también integró información sobre derechos sociales de los beneficiarios de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) referente a la AFORE y de los servicios de salud y seguridad social por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Seguro Popular (ver figura 2) (SEDESOL, 2018b).

La operación de la Cartilla Social, como lo muestra la figura 3, se estableció en seis etapas sucesivas: 1) planeación; 2) operación; 3) atención al ciudadano; 4) seguimiento; 5) adecuación y 6) difusión (Seira y SEDESOL, s.f.). Derivado de que la operación involucra la coordinación de distintas áreas de SEDESOL, así como la participación de distintas dependencias y niveles de gobierno, la Cartilla Social bien podría considerarse como una estrategia gubernamental más que como un Programa o iniciativa pública.

Figura 1

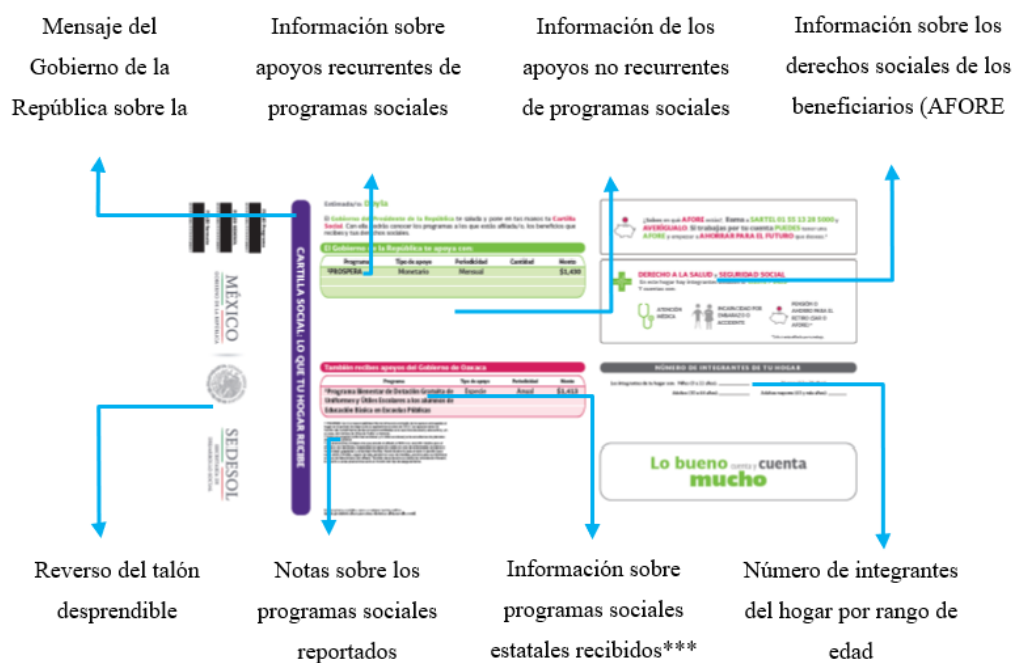
Anverso de la Cartilla Social



Fuente: Elaboración propia con base en Seira y SEDESOL (s.f) y Gobierno de la República (2017).

Figura 2

Reverso de la Cartilla Social



Notas: *El mensaje establece: “El Gobierno del Presidente de la república te saluda y pone en tus manos tu Cartilla Social. Con ella, podrás conocer los programas a los que estás afiliada/o, los beneficios que recibes y tus derechos sociales”.

**Los programas sociales no recurrentes se colocaban únicamente si el hogar los había recibido.

En caso contrario (como este ejemplo), se dejaba el espacio en blanco.

***En las Entidades Federativas en las que no se tenía información de programas sociales estatales, se colocaba un anuncio del Instituto Nacional de Salud Pública donde se promovía la actividad física y la nutrición

Fuente: Elaboración propia con base en Seira y SEDESOL (s.f), y Gobierno de la República (2017).

Planeación

La planeación considera el diseño físico de la cartilla, la integración de padrones así como la definición de la estrategia para su entrega.

Los documentos normativos se realizaron posterior a la puesta en marcha de la Cartilla Social, pues el documento conceptual se publicó en 2017, mientras que la primera entrega fue en 2016. Además, no contó con diagnósticos o análisis de necesidades (al menos, públicos) que permitieran acotar la teoría de cambio que seguía la estrategia. Sin un análisis claro de la situación y una delimitación documental sobre lo que se buscaba conseguir con esta estrategia, no existiría una comprensión homogénea sobre su importancia y utilidad.

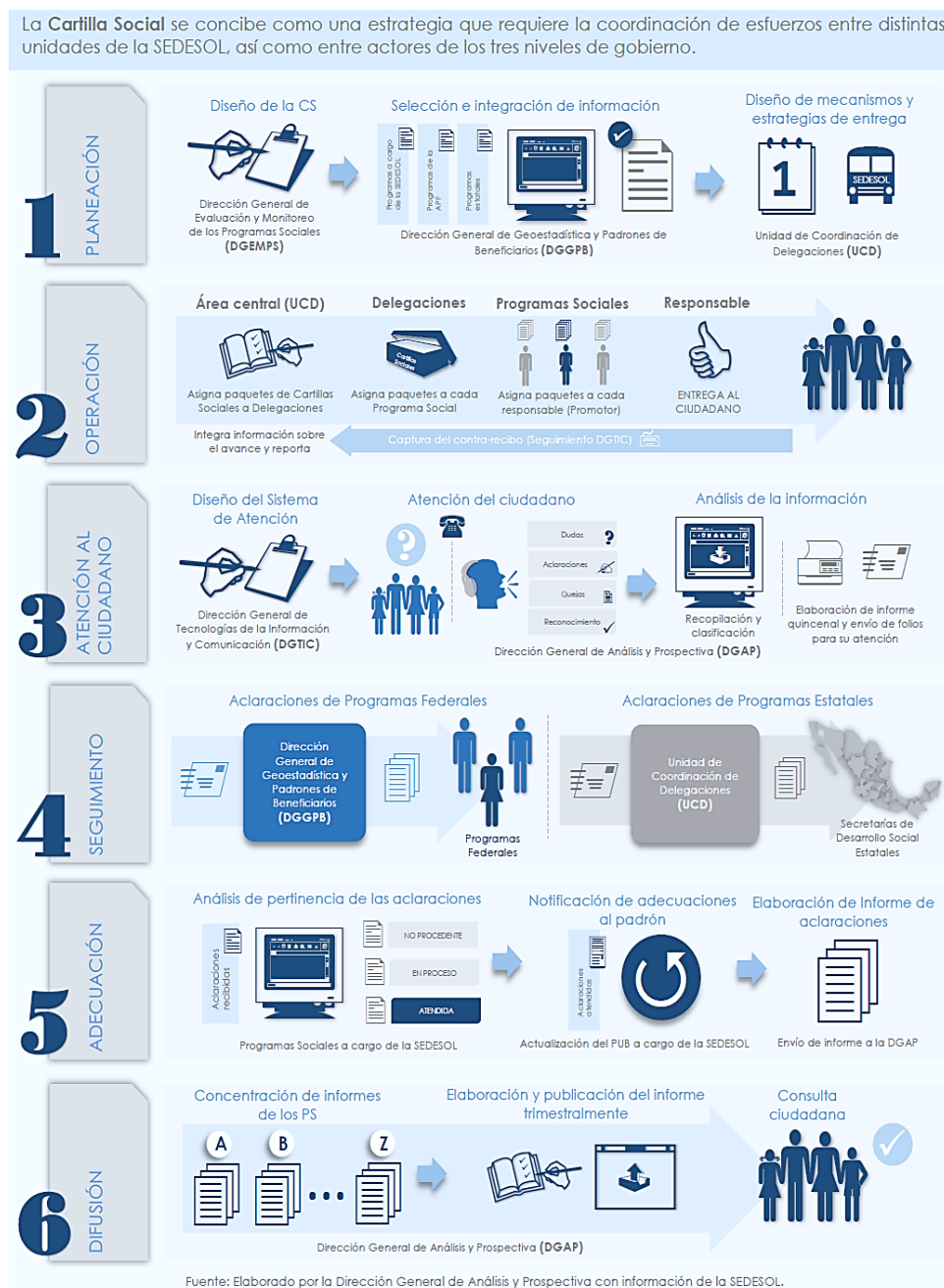
La información contenida en la Cartilla Social se definió a partir del Padrón Único de Beneficiarios (PUB) y el Sistema de Focalización de Desarrollo (SIFODE), así como los padrones de los programas sociales incluidos. Sin embargo, la información se encontraba a nivel beneficiario y no a nivel hogar. La agregación por hogar fue uno de los retos y aportaciones más importantes de esta estrategia.

Para la integración por hogar se tomó como eje el padrón PROSPERA. Posiblemente, por tener el mayor número de beneficiarios y una estructura donde se podía identificar a integrantes de mismos hogares. A partir de ello, se incluyeron los demás padrones y se formaron los hogares. Por último, se realizaron pruebas de congruencia (duplicidad de hogares en la misma localidad, municipio o Entidad Federativa; *outliers* en el monto de los apoyos; eliminación de apoyos retroactivos o extraordinarios), se confrontó con el padrón de RENAPO (para verificar la existencia

de los integrantes e identificar defunciones) y se eliminaron los hogares que no fueron localizados en la entrega de la CS 2016 (SEDESOL, 2018).

Figura 3

Proceso operativo de la Cartilla Social en seis etapas



Fuente: Seira y SEDESOL (s.f)

En 2016, la información se integró a partir de 26 padrones de programas sociales federales, a cargo 7 dependencias federales (11 a cargo de SEDESOL² y 15 por parte de otras dependencias³), así como, 97 padrones de programas sociales estatales correspondientes a 22 entidades federativas⁴. En este año, se entregaron Cartillas a más de 8.3 millones de hogares recibieron su CS, representando a 29 millones de personas (SEDESOL, 2017.)

Para 2017, la Cartilla Social se integró con la unión de 36 padrones de programas sociales federales (19 a cargo de SEDESOL y 17 de otras dependencias⁵) y 117 padrones de programas sociales estatales de 20 entidades federativas⁶. En este año, se entregaron a 6.6 millones hogares, informando a 25 millones de personas (SEDESOL,2018b).

Operación

La operación se refiere al proceso mediante el cual se hace llegar el documento a los y las titulares de hogares receptores. La entrega de las Cartillas se realizó a través de los programas sociales que entregaban los apoyos a los beneficiarios, por criterios de eficiencia y capacidad operativa y debido a que no se contó con presupuesto para realizar esta actividad. Esta situación implicó que la entrega del documento se sumara a la operación de cada uno de los programas y, posiblemente, en algunos casos se tuvo que destinar tiempo del personal y recursos del programa para realizar esta tarea.

La mayor proporción de las Cartillas (97%) fueron entregadas en mesas de atención de PROSPERA, en los puntos de venta de Liconsa, en los Comedores Comunitarios, en las estancias infantiles, así como por el personal del Programa Pensión para Adultos Mayores. El porcentaje restante, se entregó directamente en las Delegaciones SEDESOL de las Entidades Federativas (Lexia y SEDESOL, s.f.).

Aunque se realizaron materiales de capacitación para el personal que realizaría la entrega, no fue documentado (al menos de manera pública) las responsabilidades y el mecanismo para llevar a cabo la capacitación, así como la estrategia de coordinación entre instancias. Derivado de que se entregó por el personal de cada uno de los programas, se desconoce quién fue el responsable de capacitarlos y en qué condiciones.

Una adecuada capacitación para la entrega era fundamental para homogenizar qué se les dice a los beneficiarios sobre la Cartilla Social y su utilidad, cuánto tiempo dura la sesión, quién es

el encargado de la logística, cómo se debe responder ante posibles cuestionamientos de las titulares receptoras, entre otros.

Atención Ciudadana, Seguimiento, Adecuación y Difusión

La atención al ciudadano se establece como el mecanismo de comunicación entre los beneficiarios y los programas sociales –tanto federales como estatales–. Se estableció un *Call Center* que atendía dudas, levantaba quejas y canalizaba las aclaraciones los receptores de la Cartilla Social.

Cada llamada generaba un folio de seguimiento, que permitía recopilar y procesar la información para determinar qué área o dependencia debía darle seguimiento. Posteriormente, se enviaba esta información a la dependencia responsable –a nivel federal o estatal⁷– para su atención. Los enlaces de cada programa recibían la información y determinaban si eran procedentes o no. En caso de serlo, el personal de cada dependencia era responsable de la realizar la aclaración, respuesta o modificación del padrón. Los responsables de los programas también generaban un reporte que regresaba a SEDESOL con el estatus de la situación (atendida, en proceso o no procedente)

Por último, la SEDESOL debía realizar trimestralmente el reporte del estatus de las aclaraciones en su página web. “El propósito de esta etapa de difusión [era] cerrar el círculo de comunicación con los beneficiarios, a fin de que las necesidades de éstos –expresadas en las llamadas telefónicas– [fueran] solventadas” (SEDESOL, 2017b).

La Cartilla Social y la gobernanza

Para propósitos de esta investigación, se considera gobernanza al proceso en el que el Estado y actores no gubernamentales (entes públicos, sociedad, academia o sociedad civil) interactúan para el diseño e implementación de políticas públicas (Banco Mundial, 2017). Este esquema se diferencia de un proceso jerárquico y centralizado del gobierno tradicional en el que otros actores interactúan a través de procesos de negociación, cooperación y coproducción en la definición de las políticas públicas. Con ello, se espera que mediante la colaboración, consenso y participación de distintos actores se mejoren los resultados y dimensiones de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011).

Algunos autores asocian la gobernanza con la participación de la sociedad civil en la toma

de decisiones (Sørensen y Torfing 2009) o como una relación horizontal de interacción entre el gobierno, los actores privados y la sociedad civil (Kooiman, 2003). Sin embargo, la sociedad también puede tener un papel activo dentro de los acuerdos formales e informales que rigen la toma de decisiones gubernamentales. Sobre todo, bajo la perspectiva de que la política de desarrollo social debe migrar de una visión asistencialista hacia un esquema en la que sea promovida la participación de los ciudadanos (Seira y SEDESOL, s.f).

En este contexto de nueva política social, la Cartilla Social se diseñó como un documento que promovía

el empoderamiento y participación de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de sus derechos sociales a través de mayor transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas y el establecimiento de un diálogo más cercano entre el gobierno y los hogares que enfrentan una situación de pobreza o de vulnerabilidad (SEDESOL manual, 6).

Entendiendo por empoderamiento ciudadano⁸ el:

proceso [a] través del cual los ciudadanos y la sociedad obtienen mayor información y capacidad de intervención en las políticas públicas que inciden o pueden incidir en su bienestar. El empoderamiento ciudadano persigue la inclusión de aquellos sectores de la población menos favorecidos, es decir, la construcción de una sociedad más democrática, equitativa y justa, en la que todos los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos sociales y humanos, para lo que es fundamental el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (SEDESOL manual, 6).

La Cartilla Social tenía una teoría de cambio secuencial (ver figura 4). Suponía que al ofrecer un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia, se generaría más información a los ciudadanos y esto fomentaría su participación en asuntos públicos, al generar mayor exigencia del quehacer de las autoridades. Además, al ofrecer información de otros programas de la política social, la Cartilla Social buscaba que las personas estuvieran más informadas sobre sus derechos sociales y se promoviera el acceso a más intervenciones del gobierno. Igualmente, mediante la

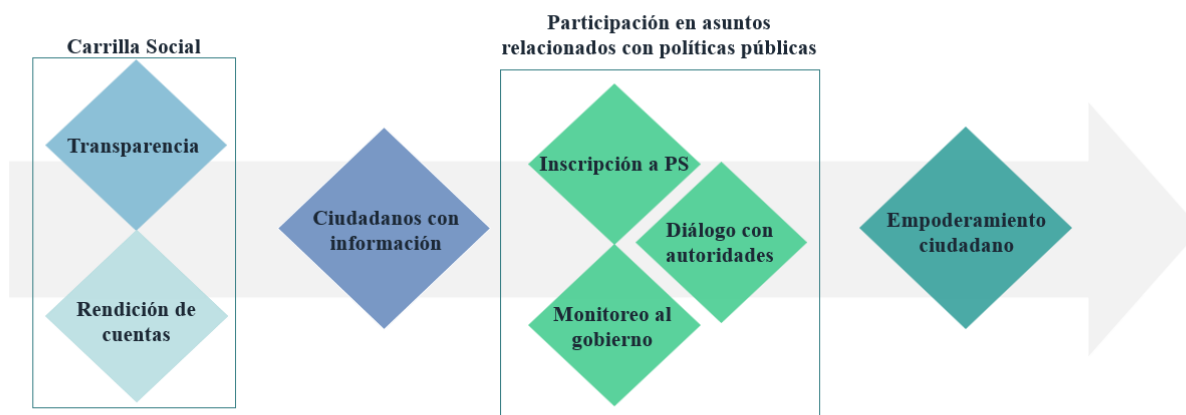
implementación del *Call Center* pensado para recibir quejas, dudas, aclaraciones, correcciones o sugerencias, se promovía un diálogo más cercano entre el gobierno y los hogares beneficiarios. Con ello, se lograba que las aclaraciones ciudadanas se compartieran con las autoridades y dependencias responsables de los programas sociales y buscaba que se realizaran los cambios pertinentes.

Consecuentemente, los ciudadanos se empoderarían y tendrían una participación en las políticas públicas. Esto, bajo la perspectiva de que la política de desarrollo social debe de migrar de una visión asistencialista hacia un esquema en la que sea promovida la participación de los ciudadanos (SEDESOL manual; Seira y Sedesol, s.f).

A pesar de establecer ésta como la teoría de cambio, se generó una controversia en medios de comunicación sobre la posible utilidad que tenía la Cartilla Social para incidir en respuestas de la ENIGH y, consecuentemente, en la medición de la pobreza. La premisa se basaba en que la información de la Cartilla Social podría inducir las respuestas de los beneficiarios y pretende aleccionar a los beneficiarios para que en las respuestas de las encuestas realicen una mejor valoración de su condición y así conseguir influir en las cifras de pobreza (Cohesión Social. Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2017; De la Torre, 2016; Sin Embargo, 2017; Proceso, 2017). Por ello, es importante analizar e interpretar cuál ha sido la utilidad que se le ha dado a esta estrategia e identificar si genera acciones encaminadas al cumplimiento de su Teoría de Cambio.

Figura 4

Teoría de cambio de la Cartilla Social



Fuente: Elaboración propia.

Métodos y datos

El análisis de esta investigación y las reflexiones sobre el cumplimiento de los objetivos de la Cartilla Social como promotora del empoderamiento de los ciudadanos se basan en los resultados de la encuesta de percepción a beneficiarios del “Estudio sobre el proceso de integración, entrega y recepción de la Cartilla Social 2017” (CLEAR LAC, 2018).

En 2017, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) solicitó al Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (CLEAR LAC, por sus siglas en inglés), realizar un estudio para analizar los procesos de integración, entrega y recepción de la Cartilla Social. Uno de los componentes de este estudio realizó una encuesta de percepción a hogares receptores del documento en la que se analizaron los procesos operativos de la cartilla, las experiencias y las motivaciones generadas en 2017, para comprobar en qué medida la Cartilla Social cumple los objetivos para las que fue propuesta.

El diseño muestral de dicha encuesta contó con representatividad nacional y se caracterizó por ser probabilístico, por conglomerados y polietápico (en la que primero se seleccionaron localidades y dentro de las localidades se seleccionaron los hogares encuestados). La muestra final fue de 644 hogares en 65 localidades rurales y 510 en 50 localidades urbanas. La encuesta se realizó en 97 municipios de 17 entidades federativas de México entre el 29 de mayo y 9 de junio de 2018. Estos 1,154 hogares encuestados representaron a 5,317,772 titulares receptores de la Cartilla Social (CLEAR LAC, 2018; CONEVAL, s.f.).

Los resultados y la discusión se complementaron con otros dos estudios realizados a la Cartilla Social contratados por la SEDESOL: la “Contratación del servicio de valoración y exploración de la Cartilla Social 2017” (Lexia y SEDESOL, s.f.) y la “Consultoría Individual de Apoyo para el Diseño de la Estrategia Integral para Identificar el Cumplimiento de los Objetivos de la Cartilla Social” (Seira y SEDESOL, s.f.).

Por un lado, Lexia Insight Solutions realizó un estudio de percepción cualitativo “con el fin de aportar elementos para su mejora en términos de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana con el objetivo de brindar información que contribuya a la toma de decisiones” (Lexia y SEDESOL, s.f., 6). Este estudio se basó en medir el grado de conocimiento sobre la cartilla Social que tenían las titulares receptoras, conocer la percepción que éstas tenían sobre la SEDESOL y realizar una exploración sobre los términos gráficos del documento. Para

ello, realizó doce grupos focales en seis localidades del país. En cada localidad se hicieron dos grupos focales, uno con beneficiarias PROSPERA que sí fueron receptoras de la Cartilla Social en 2016 y otro con beneficiarias del mismo Programa pero que no recibieron el documento; para poder comparar y contrastar las opiniones.

Por otro lado, Enrique Seria para efectuó una consultoría de apoyo para identificar el cumplimiento de los objetivos de la Cartilla Social. En esta consultoría se analizó la teoría de cambio de la estrategia y se realizó una propuesta de variables de medición, diseño muestral, instrumentos de recolección de información y características para generar grupos de comparación que permitieran evaluar el impacto generado por la Cartilla en sus receptores.

Con la información de estos estudios fue posible caracterizar la percepción y la utilidad otorgada a la Cartilla Social en los hogares receptores. Mediante la comparación de resultados, se identificaron los hallazgos más relevantes y posible realizar una discusión de posibles causas a lo observado, así como la identificación de lecciones aprendidas.

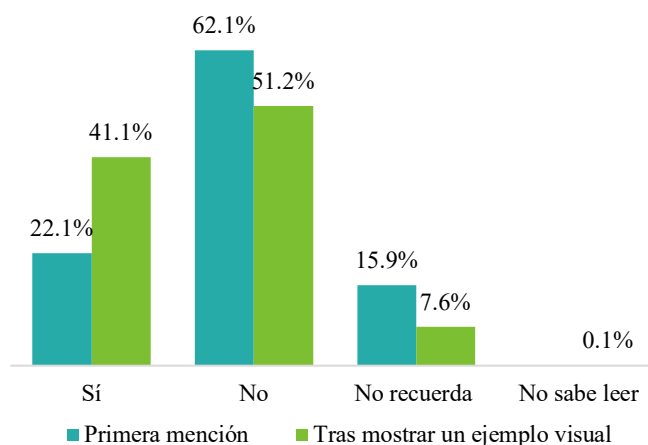
Resultados de los estudios: ¿La Cartilla Social tiene un efecto diferenciador en el comportamiento de los ciudadanos?

Con base en la encuesta de percepción realizada por el CLEAR LAC, es posible verificar si los receptores de la Cartilla Social en 2017 la reconocen, si los procesos de entrega se realizaron adecuadamente y si la utilización por parte de los beneficiarios fue la esperada.

De manera general, los hogares no recuerdan haber recibido la Cartilla Social del Gobierno Federal en 2017. Solamente el 22% de los encuestados respondieron afirmativamente haber recibido el documento al realizar el cuestionamiento directo. Sin embargo, este valor aumentó a 41% después de que se les mostraba un ejemplo físico de la Cartilla Social (ver gráfica 1). Es importante recordar que todos los hogares encuestados se obtuvieron de una muestra del padrón de CS, por lo que, en teoría, todos recibieron el documento y deberían recordarlo. Esta situación evidencia que la Cartilla Social no ha sido internalizada por los receptores y que se necesita una evocación visual para lograr recordar su recepción.

Gráfica 1

Porcentaje de hogares que afirmaron haber recibido la Cartilla Social en 2017



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

Como lo muestra el cuadro 1, 3 de cada 10 hogares que mencionaron no haberla recibido en primera instancia cambiaron su respuesta al ver el ejemplo visual; mientras que este cambio ocurrió en 5 de cada 10 que mencionaron que no recordaba si la había recibido.

Cuadro 1

Porcentaje de hogares que afirmaron haber recibido la Cartilla Social 2017 tras ejemplo

		Una vez que el encuestador muestra ejemplo visual: ¿recuerda haberla recibido?			Total
		Sí	No	No recuerda	
Primera pregunta: En el 2017, ¿En este hogar se recibió la Cartilla Social del Gobierno Federal?	Sí	72,3%	21,1%		100%
	No	27,0%	66,6%	6,2%	100%
	No recuerda	52,9%	32,9%	14,2%	100%
Total		41,1%	51,2%	7,6%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

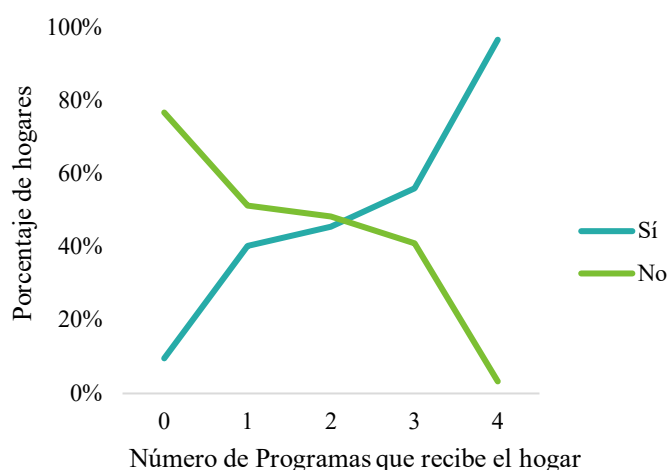
En contraste, el 21% de los que afirmaron, en primera instancia, que sí habían recibido el documento, modificaron su respuesta al verla físicamente. La razón puede deberse a que se trata de un instrumento que es confundido con otros documentos oficiales, como la Cartilla de Vacunación o porque el nombre es generalizable a los programas sociales y no existe precisión. Se evidencia así, que no existe claridad en la conceptualización por parte de los receptores.

9 de cada 10 hogares que respondieron la encuesta eran beneficiarios de PROSPERA, 2 de cada 10 de Liconsa y 1 de cada 10 de la Pensión para Adultos Mayores. En muy pequeña proporción -menor al 10%-, los hogares se beneficiaban de las Estancias Infantiles o de los Comedores Comunitarios. Considerando éstos y los otros programas sociales federales mostrados en la CS, la mayor proporción se beneficiaba solo de programa federal (68%), mientras que 24% era beneficiario de dos distintos. En una menor proporción se recibían tres programas (3%) o cuatro (1%).

Como lo muestra la gráfica 2, existe una relación directa entre el número de programas sociales federales que se reciben en un hogar con recordar haber recibido la Cartilla Social. Este efecto puede ser explicado por dos hipótesis. Por un lado, que los hogares con más programas se benefician de más apoyos porque se encuentran más vinculados al gobierno ex ante de la recepción de la cartilla y cuando recibieron el documento ya conocían su importancia y funcionalidad. Por otro lado, que el número y variedad de apoyos incrementa el interés por los documentos e información oficial que recibe el hogar y es más fácil recordar la recepción.

Gráfica 2

Relación entre porcentaje de hogares que afirmaron haber recibido la CS en 2017 y número de programas del que es beneficiario



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

Los resultados de la encuesta mostraron que la mitad de los hogares que afirmaron haber

recibido la CS en 2017 solamente la han leído una vez o en el momento de la entrega; mientras que 20% no la ha leído nunca. Solamente 33.5% la ha leído en dos o más ocasiones. Esta situación muestra que los beneficiarios no recurren a la información de la Cartilla Social. La poca incidencia que tiene el documento en las actividades de los hogares limita su capacidad como medio para empoderar a las personas y generar que se involucren en las actividades del gobierno -en cualquiera de los niveles-.

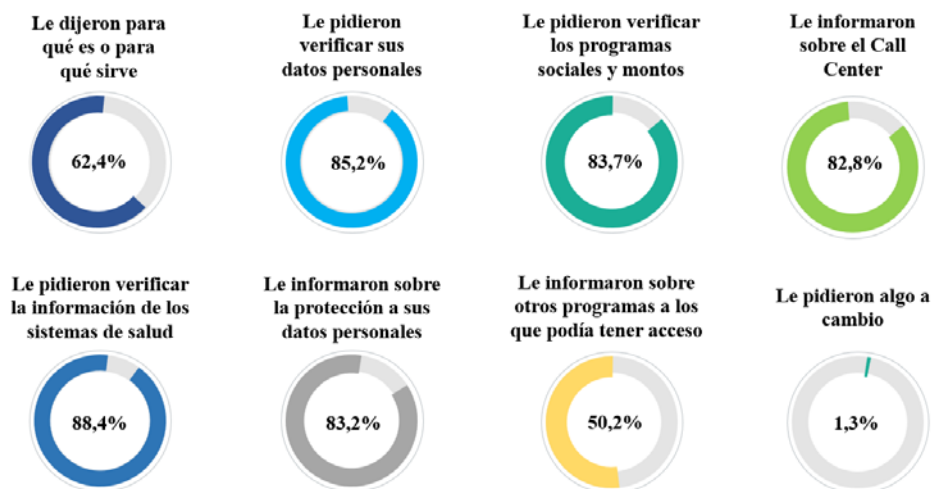
Los datos reflejados en la Cartilla Social 2017 fueron considerados como verídicos. El 99% de los encuestados afirmaron que los datos personales que aparecieron eran correctos y el 90% que era correcta la información sobre los servicios de salud a los que tenía acceso el hogar. Considerando la información de los apoyos, 78.3% mencionó que en su hogar se habían recibido todos los apoyos mencionados y 72% que recibieron las cantidades exactas de dinero que venían en el documento.

La información adecuada refleja que la elaboración del padrón por hogar fue una etapa eficaz, a pesar de las dificultades logísticas en la coordinación de actores y las dificultades técnicas que implicó este proceso al utilizar padrones individuales para formar hogares. En este sentido, es necesario que el padrón de CS sea analizado, depurado y complementado para continuar elaborando un padrón único de hogares beneficiarios de programas sociales de distintas dependencias y niveles de gobierno que permita coordinar actividades hacia grupos vulnerables, evitar duplicidad de apoyos y evaluar los programas sociales.

De acuerdo con la encuesta de percepción a beneficiarios, el proceso de entrega cumple con las características para considerarse adecuado, en comparación con lo ideado por el Programa (SEDESOL, 2017b), pues le informaron a la mayoría de las titulares sobre elementos clave de la Cartilla Social y no les pidieron algo a cambio (ver gráfica 3).

Gráfica 3

Información otorgada en el proceso de entrega de la Cartilla Social 2017



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

Sin embargo, no a todos les mencionaron para qué era o para qué servía este documento. La falta de información sobre las características, objetivo y teoría de cambio de la Cartilla Social al momento de recibirla influye en que los receptores le otorguen un potencial menor uso. Si los hogares beneficiarios, al recibir el documento, no conocen su posible utilización y lo que pueden obtener de él, no le otorgarán el uso buscado e inclusive no la leerán.

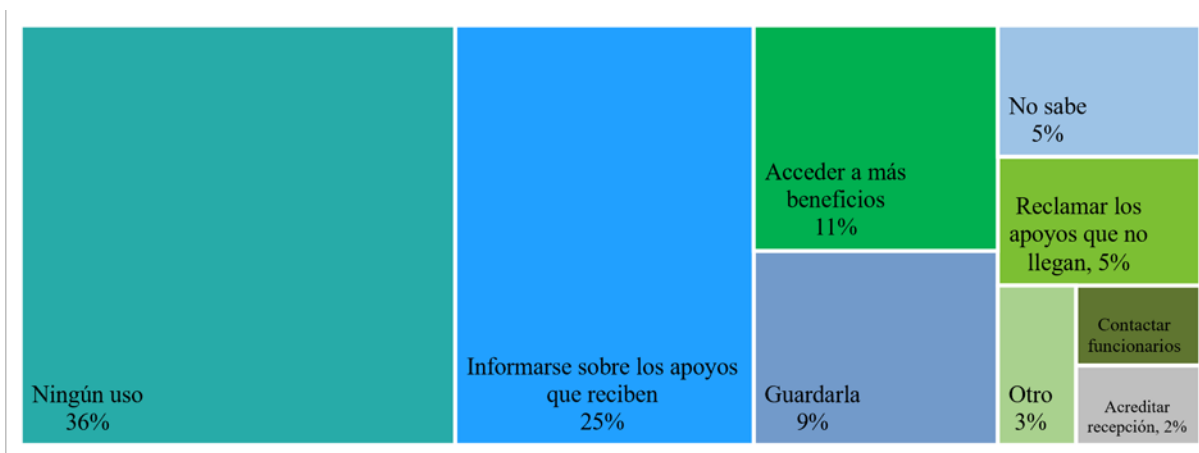
Respecto al cumplimiento de los objetivos de esta estrategia gubernamental, 9 de cada 10 hogares que afirmaron haber recibido la Cartilla Social en 2017 consideraron que la información de este documento era necesaria, útil, importante, clara y entendible. De estas características, la información entendible es la que tiene un menor porcentaje de aprobación (88%); causado, posiblemente, por la falta de un lenguaje más asequible en términos de estilo o inclusive de traducción a lenguas indígenas. También, puede ser porque existe tipografía muy pequeña en las notas aclaratorias que dificulta la lectura y genera desconfianza, al ser percibidos como mensajes que contienen aspectos negativos (Lexia y SEDESOL, s.f.)

A pesar de tan buena percepción, como se muestra en la gráfica 4, solo una cuarta parte de los encuestados relacionaron el uso que le dieron a la Cartilla Social con informarse sobre los apoyos y programas que recibía el hogar. Existen otras acciones que se vinculan con la teoría del cambio, como reclamar apoyos de los cuales no eran beneficiarios, incentivar el acceso a más

beneficios de los programas, acreditar la recepción de los programas o poder hablar con funcionarios sobre el funcionamiento o posibles mejoras a los programas; pero en todos los casos el porcentaje es pequeño.

Gráfica 4

Uso otorgado a la Cartilla Social en los hogares que afirmaron recibirla en 2017



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

En contraste, el 45% de los hogares no le dio ningún uso a la Cartilla Social o, simplemente, la guardó. Además, el 5.3% de los entrevistados no supo cuál fue el uso que le dio al documento. Esta situación implica que la mitad de los hogares que recordaron haber recibido la Cartilla (cuya proporción era menor a la mitad del total) no hizo alguna actividad o acción con el documento que incrementara la participación ciudadana en acciones del gobierno.

Con base en el análisis de Lexia y SEDESOL (s.f), la razón por la que no le dio algún uso es puede deberse a que no se percibe como un documento que contiene información sobre más beneficios, sino solo se ve como un documento mínimo informativo”. Igualmente, la gente que la guardó puede relacionarse con que se genera temor en las receptoras de que en algún momento se los pidan y, al no tenerlo, les retiren los apoyos.

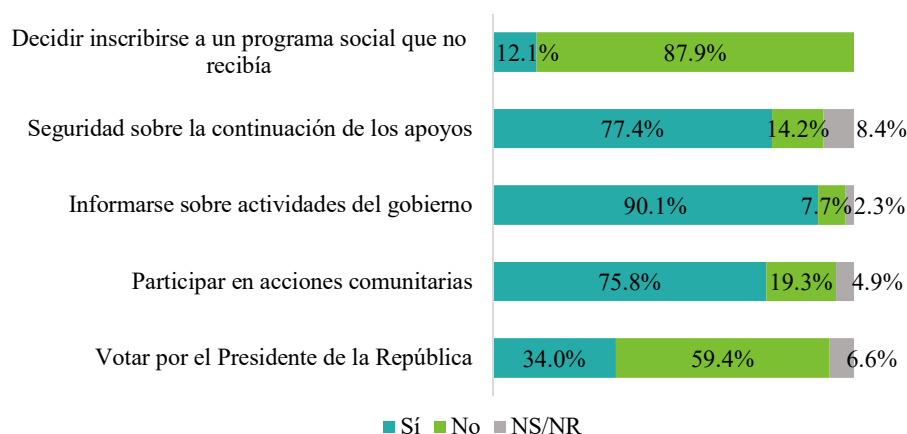
Cabe destacar que solo en 2 de cada 100 hogares la Cartilla Social funcionó como un mecanismo que permitió contestar información de la encuesta del INEGI. Este pequeño resultado puede contradecir la argumentación que afirma que la CS era un documento diseñado para influir respuestas de la ENIGH (encuesta con la que se estima la medición multidimensional de la pobreza

en México).

La Cartilla Social también podría tener posibles usos alternos a los relacionados con su teoría de cambio (ver gráfica 5). Se encontró que facilitó que algún integrante decidiera inscribirse a algún programa social del cual no era beneficiario; principalmente Becas escolares y LICONSA. Esta situación ocurrió solo en 1 de cada 10 hogares que afirmaron haber recibido la CS en 2017; representando una muy pequeña proporción del total.

Gráfica 5

Usos adicionales otorgado a la Cartilla Social en los hogares que afirmaron recibirla



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

También, motivaba a las personas a informarse de las acciones del gobierno y a sentir seguridad de que seguirán recibiendo los apoyos. También, genera seguridad sobre la continuidad en la recepción de los apoyos, posiblemente porque se percibe como un documento formal y otorga a las titulares un sentido de pertenencia de los programas sociales con los que cuentan (Lexia y SEDESOL, s.f.).

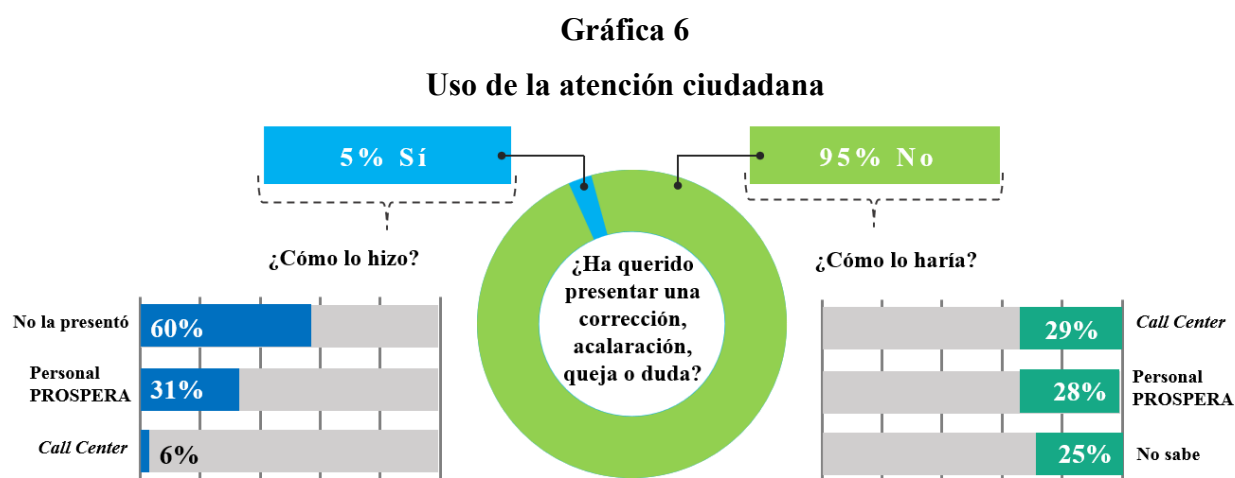
Más de una tercera parte de los hogares afirmó que existía una motivación para votar por el Presidente de la República tras recibir la Cartilla Social. Una posible explicación de esto se puede deber a que en el proceso de entrega al 60% de los hogares les comentaron que se trataba de un documento enviado por el Presidente o por el Gobierno Federal, además del mensaje incluido en el reverso de la Cartilla. O, como afirmaron Lexia y SEDESOL (s.f.:44), el logo del Gobierno

Federal en la portada es un elemento que otorga formalidad y “se asocia con la figura presidencial que les da los apoyos, esto genera certidumbre del origen del dinero y de quien les está ayudando”.

Con estos resultados, se evidencia que las personas receptoras consideran que la Cartilla Social se trata de un documento con información útil e importante pero que, en la mayoría de las veces, solo ha sido consultado una vez. Además, se trata de un documento que no tiene algún uso propicien el empoderamiento y la participación ciudadana en acciones de gobierno.

Finalmente, para completar la participación ciudadana y para fomentar el diálogo entre gobierno y beneficiarios, la Cartilla Social contempló un mecanismo de atención ciudadana. Como se observa en la gráfica 6, pocos hogares han llamado con motivo de alguna corrección, aclaración, queja o duda y, en caso de hacerlo, la mayoría no lo haría mediante el *Call Center*.

Esta situación puede deberse a cuatro cosas: i) la Cartilla les fue entregada por el personal de PROSPERA (programa del que la mayoría de hogares era beneficiario) y las titulares creen que es parte de este Programa; ii) PROSPERA ya tenía instaurado un sistema de atención a quejas y denuncias -a través de las mesas de atención, RA y Vocales- y los receptores están más familiarizados con este mecanismo; iii) que no se internalizó la utilidad del *Call Center*; o iv) para la población que recibió la CS (en su mayoría vulnerable por ingreso) representa un mecanismo de difícil acceso o costoso.



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de percepción a receptores de la CS.

Adicionalmente, tres cuartas partes del total de hogares sabían de la existencia de este

número telefónico para presentar quejas, dudas, aclaraciones, correcciones o sugerencias. Sin embargo, aunque una muy pequeña proporción de los hogares ha marcado alguna vez, no se garantizó que su llamada fuera respondida, pues en 3 de cada 10 casos no contestaron.

Es importante destacar estas situaciones porque el *Call Center* funge como único medio para que los ciudadanos puedan completar el ciclo de gobernanza que pretende seguir la Cartilla Social. Si no todos los beneficiarios tienen conocimiento sobre el número telefónico o si no lo relacionan como el mecanismo más adecuado comunicar algo, el cumplimiento de los objetivos de la Cartilla Social es limitado. Además, el centro de atención telefónica debe garantizar que todas las llamadas sean atendidas; sobre todo en poblaciones de bajos ingresos y recursos limitados, como los que reciben la CS.

Discusión: ¿por qué falló la estrategia para incentivar la gobernanza?

A pesar de la buena percepción que tenía la Cartilla Social como un documento útil, informativo e importante, los resultados mostraron que su uso está alejado de los objetivos que buscaba alcanzar y, en la práctica, no tuvo una utilidad que se relacione con mecanismos que incentiven la gobernanza en los hogares receptores. Esta situación puede ser explicada por cuatro principales razones: i) la implementación se realizó previo al diseño conceptual, ii) no existió un proceso de entrega específico, iii) la atención ciudadana no era vinculante y iv) no se contemplaron mecanismos para promover la inclusión a más programas y derechos sociales.

En primer lugar, la Cartilla Social tuvo fallas en su conceptualización. Al momento de iniciar operaciones formalmente, la Cartilla Social no contaba con un documento de diseño ni tampoco documentos normativos de soporte, sino que se fue normando durante la puesta en marcha. Esta situación implicó que no se tuviera una efectiva planeación de todos los procesos y actividades involucradas para su diseño y operación. Además, no permitía a todos los involucrados entender qué era, para qué servía y cómo funcionaba.

En el diseño, la teoría de cambio consideró una relación directa entre acceso a la información -proveniente de un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia por parte del gobierno- y el empoderamiento de los ciudadanos que se reflejaría en exigencia gubernamental, mayor acceso a otros programas sociales y un diálogo entre gobierno y beneficiarios. El acceso a la información es solo una condición necesaria mas no suficiente para que la ciudadana tenga un

papel dentro de las decisiones. Adicional a la información, la Cartilla debió haber sido acompañada, por ejemplo, de acciones para que los ciudadanos pudieran intervenir en la acción pública al realizar un diagnóstico de manera local y preguntar a los habitantes sus percepciones y necesidades.

En segundo lugar, aunque el proceso de entrega fue efectivo, no se contó con personal y presupuesto exclusivo para estas tareas y para la capacitación. En el caso de PROSPERA, la entrega se incorporó a la dinámica de operación como una actividad adicional de las mesas de atención, pero en los demás programas repartidores seguramente se tuvieron que instrumentar acciones exprofeso para realizar la entrega. Esta situación implicó que se necesitaran esfuerzos adicionales de coordinación al interior los programas y que se diseñaran dinámicas propias para hacer llegar el documento y otorgar la información.

Sin una capacitación efectiva que definiera la estrategia que se debía de seguir ni el qué, cómo, dónde, cuándo y en qué condiciones los programas deberían de entregar el documento a los receptores, la información sobre la utilidad, importancia y posibles efectos pudo haber llegado incompleta o incorrecta. Si no se exponía la Cartilla como un mecanismo que fomentaba el empoderamiento, el acceso a programas y la comunicación con las autoridades, explicando cómo y para qué, su uso se limitaba a ser un medio informativo.

Aunque se tenían manuales de capacitación, éstos no ahondaban en el uso que las familias podían otorgarle a cada apartado de la Cartilla Social ni tampoco explicaban las características de los otros programas sociales que se mencionan en el documento. El personal operativo que entregaba debía de ser capaz de resolver dudas, realizar aclaraciones y simplificar la información. Si los manuales no contenían la información referente a todos los elementos del documento ni un apartado de preguntas y respuestas frecuentes, el personal que entregaba no tenía el conocimiento suficiente para resolver cuestionamientos.

Además, no se tenía documentado un mecanismo detallado de entrega en el que se les indicara a los programas cómo hacer llegar la Cartilla a los receptores. En la planeación del programa se debieron de homogenizar los procesos de entrega para que todas las titulares recibieran la misma información, así como evaluar distintos mecanismos para incrementar el grado de internalización de la información; por ejemplo, decidir si se entrega la Cartilla y después se explican sus componentes o si primero se explica y después se reparte.

En tercer lugar, el mecanismo de *Call Center* podría parecer una buena idea para escuchar

a la ciudadanía; sin embargo, no era vinculante. La Cartilla Social se implementó sin una normatividad que obligue a los programas sociales a responder las aclaraciones o realizar las modificaciones. Con ello, se pueden pasar los reportes a las dependencias y esto no necesariamente se reflejará en cambios en los programas sociales. Adicionalmente, no se consideraron las propias normatividades y procesos internos de los programas para poder realizar modificaciones en los padrones de beneficiarios. Por ejemplo, PROSPERA solo puede hacer una modificación en su padrón tras el llenado de una Ficha de Atención. Sin la modificación de la normatividad de los programas o la adecuación de la Cartilla Social a los procesos operativos de éstos, los cambios en los padrones que reporten los beneficiarios no tendrán efecto y no se contará con actualizaciones efectivas.

Adicionalmente, no se contaba (al menos públicamente) con una tipología de dudas y aclaraciones, respuestas a preguntas frecuentes o manuales de atención rápida que facilitara el trabajo de los telefonistas y simplificara la cantidad de reportes. Más importante aún, no existía un manual (público) en el que se explicaran claramente las diferentes clasificaciones de llamadas, cuando la clasificación es clave para definir quién será el responsable de atender la solicitud del beneficiario. Si el personal que atiende el teléfono no tiene el conocimiento necesario para realizar su trabajo, es posible que se clasifiquen inadecuadamente las aclaraciones, que se responsabilicen a dependencias incorrectas o que no se puedan responder las dudas de los beneficiarios.

Aunado a lo anterior, no existe ningún en la página web algún informe trimestral relacionado con el estatus de las aclaraciones recibidas en el *Call Center* que dé respuesta a los receptores de la Cartilla sobre sus solicitudes (consultado en 2018 cuando la página era SEDESOL y en 2020 cuando es BIENESTAR). La falta de este informe impide que se complete la etapa de difusión del proceso operativo y deja inconcluso el ciclo de comunicación y retroalimentación entre la Cartilla y los beneficiarios.

En cuarto lugar, no se contemplaron mecanismos para promover la participación de la ciudadanía dentro de un marco de gobernanza. De los objetivos buscados en la teoría de cambio, al que se le ha otorgado mayor relevancia es al referente a establecer un mecanismo de transparencia y acceso a la información pública. En materia de rendición de cuentas, se limita solamente al total de programas sociales -federales y estatales- que se presentan en la Cartilla, pero se ha conseguido. En cambio, no existe un claro mecanismo que garantice el empoderamiento

ciudadano y su participación en la acción de políticas. Para ello, es necesario dotar de un sentido al documento y transmitirlo a los receptores, para que no se conserve por temor sino porque su utilidad es clara. También, como lo menciona CONEVAL (2016), se debe de garantizar que el uso de la Cartilla y su información estarán blindados ante los distintos intereses políticos.

La información mostrada en la Cartilla tenía dos limitantes que impedían su uso más allá de un mecanismo de transparencia. Por un lado, los mensajes incluidos en la Cartilla Social buscaban informar a la población sobre los programas sociales de SEDESOL a los que cuales podrían tener acceso, de manera general y homogénea. Esta situación implicaba que, sin diferenciar por características del hogar, todas las personas sabían de los programas sin conocer los mecanismos de incorporación o exclusión. Igualmente, no se contemplaron aspectos clave de los programas que influyen en su capacidad de atención a la demanda como presupuesto, capacidad institucional o presencia en los territorios (no todos operan en todas las Entidades Federativas). Si la información no se focaliza, con la lógica de hacerla más “personalizada” con base en las características del hogar, el documento carece de utilidad para fomentar el acceso a más programas y derechos sociales.

Por otro lado, no se contempló un componente de vinculación con los programas que se promovían, que permitiera a los interesados conocer sobre las características y requisitos necesarios. Sin este componente, lo mostrado en la cartilla se convierte en un listado de programas de la SEDESOL y no facilita que los hogares reconozcan si son potenciales receptores ni saber que sepan qué requisitos cumplir y cuándo o cómo deben de solicitar el apoyo. Situación similar ocurría con los derechos sociales, pues se informaba sobre la importancia de tenerlos pero no se especificaba el mecanismo y las características. La Cartilla debió constituirse como un mecanismo que informe a los beneficiarios sus derechos y cómo ejercerlos, más allá de solo comunicarles los apoyos que reciben.

Conclusiones

En 2016 y 2017 la SEDESOL diseñó y distribuyó la Cartilla Social. Éste era un documento que informaba a los hogares qué programas sociales recibían sus integrantes, el tipo de apoyo entregado (monetarios o en especie) y la frecuencia de recepción. A través de este mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, se buscaba que los beneficiarios estuvieran más informados

y se fomentara su participación en asuntos públicos. De esta manera, la Cartilla Social buscaba el empoderamiento y participación de los ciudadanos para exigir el cumplimiento de sus derechos sociales a través de mayor transparencia y acceso a la información pública.

Mediante el análisis de tres estudios realizados a esta estrategia, esta investigación identificó cuáles fueron los efectos generados en los receptores y señaló posibles explicaciones y lecciones aprendidas del caso mexicano. Los resultados mostraron que la mayoría de los receptores no recuerda haber recibido el documento. A pesar de que los que sí recuerdan el documento tienen una buena percepción de la Cartilla, no le otorgaron una utilidad que se relacione con mecanismos que incentiven el empoderamiento y la participación ciudadana.

Ante esta situación, esta investigación ofreció cuatro explicaciones que se traducen en lecciones aprendidas sobre las fallas para incentivar la gobernanza: i) la implementación se realizó previo al diseño conceptual, ii) no existió un proceso de entrega específico, iii) la atención ciudadana no era vinculante y iv) no se contemplaron mecanismos para promover la inclusión a más programas y derechos sociales.

A pesar de los malos resultados, se debe destacar el esfuerzo por crear un padrón único de hogares beneficiarios que se creó con la Cartilla Social; sobre todo, porque en la encuesta se verificó su veracidad y congruencia. Es necesario que se continúe analizado, depurado y complementado este recurso para identificar complementariedades, duplicidades y coincidencias de apoyos en el mismo hogar, así como posibles necesidades. Para ello, se debe continuar con la estrategia de coordinación interinstitucional y en distintos niveles de gobierno que se impulsó con la Cartilla Social.

Por último, en futuras investigaciones se deben analizar los efectos de estos mecanismos en otros países o a nivel local en las Entidades Federativas que los implementaron para verificar que los argumentos aquí expuestos son replicables en cualquier contexto. Además, deben de compararse los efectos de otros mecanismos alternos que ayuden a transparentar y rendir cuentas a los beneficiarios y que sean de internalización directa como mensajes de texto, videos o de formatos en línea, etc.

Referencias

- Banco Mundial (2017). *Governance and The law*. Washington: The World Bank.
- Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe (CLEAR LAC) (2018). *Estudio sobre el Proceso de Integración, Entrega y Recepción de la Cartilla Social 2017: Informe Final*. Acceso Restringido.
- Cohesión Social (2017). “La cartilla social ¿transparencia o maquillaje de las cifras de pobreza?”. *Cohesionsocial.mx*, <http://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/frente-a-pobreza-y-desigualdad/nuestras-propuestas/la-cartilla-social> (noviembre de 2019).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2017) “Comunicado de Prensa No.04”. *coneval.org*, <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/COMUNICAD O-04-IEPDS-2016.pdf#search=cartilla%20social>
- _____ (2016). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México: CONEVAL.
- _____ (s.f.). *Experiencias en la Integración de Padrones y Sistemas de Información para el Desarrollo Social*. México: CONEVAL.
- De la Torre, Rodolfo (2016). “Programas sociales: tiempo de leer la cartilla”. *Animalpolitico.com*, <https://www.animalpolitico.com/mexico-como-vamos/tiempo-leer-la-cartilla/> (octubre 2019).
- Diario Oficial de la Federación (2017) “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios”. *Gob.mx*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/193439/Acuerdo_Padr_n_ico_de_Beneficiarios_09-02-2017.pdf (octubre 2019).
- Gobierno de la República (2017). *Estrategia Nacional de Inclusión: Documento Rector*. México: Gobierno de la República.
- _____ (2017b.) *Cartilla Social: Guía del Capacitador*. México: Gobierno de la República
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage publications.
- Lexia y SEDESOL (s.f.) “Contratación del servicio de valoración y exploración de la Cartilla Social 2017: Producto No. 3 – Reporte con análisis final de información”. *Gob.mx*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409064/Estudio_de_Valoraci_n_y_Expl

[oracion de la CS 2017.pdf](#) (diciembre 2019).

Martínez, Nain y Espejel, Ileana (2014). “La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental”. *Economía, Sociedad y Territorio*.

Olvera, Dulce (2017). “La Sedesol de Meade dio cartilla social a 9.5 millones de hogares para esconder la pobreza: ONGs”. *Sinembargo.com*, <https://www.sinembargo.mx/24-08-2017/3292196> (noviembre 2019).

Proceso (2017). “ONG critica que Sedesol induce “cartillas” para presumir reducción de la pobreza en el país”. *Proceso.com.mx*, <https://www.proceso.com.mx/500249/ong-critica-sedesol-induce-cartillas-presumir-reduccion-la-pobreza-en-pais> (octubre 2019).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2018). “El Sistema de Información Social Integral, Padrón Único de Beneficiarios y Cartilla Social”. *Gob.mx*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/335007/110618_PPT_SISI_-_Cartilla_social.pdf (diciembre 2019).

_____ (2018b) *Sexto Informe de Labores: 2017-2018*. México: SEDESOL.

_____ (2017). *Quinto Informe de Labores: 2016-2017*. México: SEDESOL.

_____ (2017b). *La Cartilla Social. Documento Conceptual. Versión preliminar*. Acceso restringido.

_____ (s.f.). *Manual Operativo para la entrega de la Cartilla Social: Lo que tu hogar recibe*. Acceso restringido.

Seira, E y SEDESOL (s.f.). “Consultoría Individual de Apoyo para el Diseño de la Estrategia Integral para Identificar el Cumplimiento de los Objetivos de la Cartilla Social”. *Gob.mx*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409066/Informe_Final.pdf (enero 2020).

Sørensen, Eva y Torfing Jacob (2009). "The European Governance Debate", ponencia presentada en el *21st IPSA World Congress of Political Science*.

Zubriggen, Cristina (2011). “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Perfiles latinoamericanos*.

Notas

¹ La Estrategia Nacional de Inclusión (ENI) “se basa en la articulación de los actores relevantes para la toma de decisiones, es decir, se propone incorporar varias dependencias federales y locales, que cuenten con directrices, para que los apoyos se otorguen de manera articulada. Lo anterior tiene que ver también con mejorar la vinculación y comunicación con la ciudadanía, a fin de evitar vacíos de información y el desconocimiento de los derechos sociales. Por tanto, es importante comunicar a los ciudadanos que tienen derechos sociales, así como promover el ejercicio de estos” (SEDESOL, 2017b).

² Programas de SEDESOL incluidos en la Cartilla Social 2016: PROSPERA, Programa de Estancias Infantiles para Madres Trabajadoras, Programa de Adultos Mayores, Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Programa 3x1 Migrantes, Programa Comedores Comunitarios, Programa Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Programa Empleo Temporal, Subsidios a programas para jóvenes (IMJUVE), Articulación de políticas públicas integrales de juventud (SEDESOL, 2017).

³ Programas sociales de otras dependencias incluidos en la Cartilla Social 2016: SAGARPA: Programa Fomento a la Agricultura “Agro incentivos”, Programa Fomento a la Agricultura “PROAGRO Productivo”; SCT: Programa de Empleo Temporal; SEDATU: Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, Programa Vivienda Digna, Programa Vivienda Rural y Programa Hábitat; SEMARNAT: Programa de Empleo Temporal; STPS: Apoyo al Empleo “Bécate”, Programa Apoyo al Empleo “Fomento al Autoempleo” y Programa Apoyo al Empleo “Movilidad Laboral”; CDI: Programa de Apoyo a la Educación Indígena “Casa y comedor del niño indígena” y Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (Promotoría Social, Proyecto productivos comunitarios y mujer indígena y Apoyos Complementarios para el desarrollo indígena) (SEDESOL, 2017).

⁴ Entidades Federativas participantes en la Cartilla Social 2016: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (SEDESOL, 2017).

⁵ Programas sociales de otras dependencias incluidos en la Cartilla Social 2017: SAGARPA: Programa Fomento a la Agricultura “PROAGRO Productivo”; SE: Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM); SEDATU: Programa de Apoyo a la Vivienda; SEP: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos INEA (Alfabetizar de 15 o más, Certificar Primaria y Certifica Secundaria); SEMARNAT: Programa de Empleo Temporal; SHCP: Programa de Aseguramiento Agropecuario, Programa de Pensiones; ENNOSEC: Apoyo a la Educación Indígena, Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena; CONSAR; SEPO; IMSS, ISSSTE, IMSS-PROSPERA (SEDESOL, 2018b).

⁶ Entidades Federativas participantes en la Cartilla Social 2017: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (SEDESOL, 2018b).

⁷ Para las situaciones relacionadas con programas a cargo de la APF, la información se remite a la DGGPB de SEDESOL y ésta los remite al enlace operativo de cada Programa.

En el caso de aclaraciones sobre programas estatales, la información se envía a la Unidad de Coordinación de Delegaciones y junto con los enlaces operativos en las delegaciones SEDESOL, envía las situaciones a las Secretarías de Desarrollo Social de cada Entidad Federativa (Sedesol, 2017b).

⁸ Para SEDESOL, Transparencia y acceso a la información pública se refiere al derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o informáticos) [...] La transparencia permite hacer disponible los datos y la información de las instituciones y organismos del sector público al escrutinio de los ciudadanos, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información gubernamental.

Rendición de cuentas se refiere al requerimiento a una organización, ya sea pública o privada, para explicar a los ciudadanos sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La rendición de cuentas favorece una mayor responsabilidad entre todas las partes, mediante la mejora de los mecanismos de consulta y diálogo para reforzar la legitimidad de las políticas públicas. Sus principales instrumentos son la provisión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y la elaboración de las políticas públicas (Seira y SEDESOL, s.f.).

Emprendimiento de proyectos productivos como mecanismo de gobernanza en zonas rurales

Entrepreneurship of productive projects as a governance mechanism in rural areas

*Edna Carolina González Pérez**

Resumen: El presente estudio representa una primera aproximación al análisis de un modelo complejo de desarrollo rural, su objetivo es proponer el emprendimiento de proyectos productivos multisectoriales. El emprendimiento rural liderado por comunidades locales, constituye un principio de gobernanza pues, representa el empoderamiento de la población al asumirse protagonista de su desarrollo al participar directamente en las decisiones públicas de su entorno. Los proyectos comunitarios son una realidad, sin embargo, los gobiernos no han logrado integrarlos al entramado del desarrollo, por tal motivo el reto es precisamente para el Estado y sus representantes de cara al desafío que la globalización representa.

Abstract: The present study represents a first approach to the analysis of a complex model of rural development, its objective is to propose the entrepreneurship of multisectoral productive projects. Rural entrepreneurship, led by local communities, constitutes a principle of governance because it represents the empowerment of the population by assuming the protagonist of their development by directly participating in the public decisions of their environment. Community projects are a reality, however, governments have failed to integrate them into the development framework, for this reason the challenge is precisely for the State and its representatives in the face of the issue that globalization represents.

1. Introducción

A lo largo del tiempo, los gobiernos mexicanos han diseñado e implementado políticas públicas para el desarrollo rural, basadas preponderantemente en el fomento agrario, lo que relega a los habitantes del campo a un papel meramente de campesinos; sin embargo, los pobladores del medio rural cuentan con habilidades que van más allá de aquello que tiene que ver solamente con la materia agraria, tal es el caso de las artesanías y la gastronomía, por mencionar algunos ejemplos.

* Licenciada en Administración Pública por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP). Estudiante de Maestría en Administración con énfasis en Gestión Pública por la UASLP. Correo electrónico: caro.gonzalez1110@gmail.com

No obstante, estos rubros –el de las artesanías y el de la gastronomía–son promovidos bajo un enfoque cultural, que, si bien es importante la preservación del patrimonio inmaterial del país, la verdad es que la promoción cultural que las instituciones públicas manejan, raras veces genera beneficios o contribuciones que impacten favorablemente en la calidad de vida de las personas que hoy la promueven: los indígenas.

La sociedad rural, indígena o no indígena, representa el mayor porcentaje de población en situaciones de pobreza y pobreza extrema. En el caso del Estado de San Luis Potosí, los municipios rurales son los que cuentan con un bajo nivel de desarrollo humano, y de los tres rubros que componen este índice, es el ingreso el que representa niveles más bajos, por lo que resulta importante depositar ahí la atención. Ante este panorama, surgen algunas inquietudes como: ¿Cuál es la problemática real que existe detrás de estos índices? ¿Qué políticas públicas se están formulando para atender dicha problemática? Pero principalmente, ¿Qué impacto tiene hoy la acción gubernamental en el bienestar y calidad de vida de la sociedad rural en los municipios?

Es evidente que las políticas agrarias aplicadas para impulsar el desarrollo y crecimiento de las zonas rurales, no han generado los resultados esperados en términos de bienestar social. En este sentido, aun cuando los productos agrícolas son parte de las principales exportaciones mexicanas, los campesinos no se han visto favorecidos de los beneficios del comercio exterior.

Las políticas públicas enfocadas al desarrollo rural, tienen como objetivo mejorar el rendimiento productivo del sector agrícola, por lo que las instituciones creadas para tales fines, implementan avances tecnológicos para elevar la eficiencia de la tierra, proveen de tecnología a los grandes productores y subsidian a los pequeños con programas paternalistas agrícolas y sociales, lo cual muestra que enfocarse solamente al crecimiento del sector agrario, no es la clave para el desarrollo rural.

Al respecto, resulta importante identificar áreas potenciales de desarrollo para la población rural, más allá de crear o promover puestos de trabajo en el campo. Por ejemplo, se puede impulsar la transformación de productos (tal es el caso del café, los dulces, y otros alimentos) o la creación de bienes (como es el caso de las artesanías), dinamizar e impulsar dichas áreas y convertirlas en actividades productivas que sean fuente de ingreso para las familias rurales.

Es imperante que el desarrollo productivo de las zonas rurales se materialice bajo un enfoque territorial; es decir, considerando el patrimonio territorial que también es parte

fundamental de la cultura de las zonas rurales indígenas y no indígenas, y que trasciende los límites geopolíticos, por lo cual resulta indispensable considerar estos factores en el diseño e implementación de las políticas públicas que se formulen, mismas que podrían repensarse y replantearse de forma intermunicipal, o incluso, interestatal.

Las políticas [...] sectoriales y otras de carácter [...] centralizado no constituyen [...] garantías del éxito de cada uno de los territorios, [...] es fundamental trazar [...] políticas que permitan la inserción de las localidades: hay que [...] elevar la competitividad de cada una de ellas (Morales, 2014: 75).

2. Marco conceptual

2.1. Políticas públicas bajo un esquema de gobernanza y enfoque territorial

El diseño e instrumentación de políticas públicas en México, tradicionalmente se ha realizado de una forma centralizada; es decir, los tomadores de decisiones gubernamentales identifican los problemas públicos desde sus escritorios, asesorándose por algunos expertos pertenecientes al Estado o bien a la academia, gestando instituciones e instrumentos para implementar los proyectos o programas gubernamentales que la administración pública considera necesarios para resolver un problema público o para atender las demandas de la ciudadanía, abriendo como único espacio de participación social, los foros de consulta ciudadana; sin embargo, en últimos años se ha planteado la formulación de políticas públicas desde el esquema de la gobernanza.

Las políticas públicas se pueden clasificar en tres tipos: 1) Políticas centralizadas con impacto regional o local; 2) Políticas descentralizadas no participativas, es decir, se descentralizan al trasladar el poder a estados o municipios, pero no garantizan mayor participación; y 3) Políticas descentralizadas y participativas (Morales, 2014: 76). Estas políticas descentralizadas y participativas son aquellas que se formulan desde un esquema de gobernanza.

De acuerdo con Castillo (2017), la gobernanza se conceptualiza como un modelo, un sistema, un enfoque, un fenómeno y una escuela de pensamiento. Muchas definiciones se han construido sobre este concepto, pero para fines del presente estudio, la gobernanza se entiende como la forma de gobierno descentralizada y caracterizada por una activa participación de múltiples actores, principalmente locales, que intervienen en la planeación de su desarrollo social,

económico y político, de una forma coordinada dentro de un territorio específico.

Lo anterior significa que la responsabilidad del desarrollo recae en todos los actores y no solo en el Estado, por lo que en términos de gobernanza es la sociedad local quien se convierte en protagonista y principal actor, ya que es precisamente ésta quien puede identificar con mayor precisión las necesidades prioritarias, así como las herramientas, instrumentos, capacidades y habilidades para hacer frente a las problemáticas encontradas, potencializando los elementos endógenos del territorio en el cual se presenta la oportunidad de desarrollo.

La gobernanza, entonces, se basa en estrategias de desarrollo endógeno con carácter local, donde dichas estrategias son diseñadas y consensuadas por los principales actores locales, quienes procuran optimizar responsablemente los recursos endógenos y diversificar la base productiva local, introduciendo innovaciones y adaptaciones sociales e institucionales. El desarrollo endógeno supone una relación más directa con la población local, surgiendo así distintas formas de participación y nuevas formas de relación entre actores, así como la gestión de nuevos instrumentos de desarrollo a partir de redes de confianza, que van más allá de las tradicionales redes jerárquicas y verticales del gobierno (Morales, 2014: 82).

El desarrollo endógeno puede entenderse como un proceso de crecimiento y cambio estructural, que utiliza el potencial y los recursos locales y permite mejorar el nivel de vida de la población [...]. Las políticas públicas que se orientan a la mejora de la competitividad de los lugares y territorios, proponen acciones y medidas que son diferentes de unos lugares a otros, ya que la dinámica económica y los recursos disponibles no son uniformes (Vázquez y Rodríguez, 2015: 627-628).

En la gestión del desarrollo local desde la gobernanza, el territorio juega un papel importante, en virtud de que el concepto de territorio trasciende la mera división geo-política para referirse a un “espacio socio-geográfico, cultural e históricamente construido, mediante la acción del capital social comunitario - la variable fundamental involucrada - capaz de generar institucionalidad, asociatividad y acción colectiva, dando paso a una nueva ruralidad basada en la diversificación productiva” (Bravo y Zambrano, 2018: 28).

Se considera también que los territorios son “lugares de proyectos colectivos y de

articulación de las relaciones global/local” (Torres, 2016: 10). Para Herrera (2013, citado por Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018) el territorio es un espacio en el cual se puede identificar el impacto del actuar de diversos actores institucionales y no institucionales, es decir, es el punto de partida para evaluar la eficiencia de su coordinación y colaboración en la gestión de actividades multisectoriales.

Algunos autores señalan que la gobernanza es multinivel e interactiva: multinivel en referencia a los procesos, mismos que se integran e interconectan entre los niveles de gobierno a través de sus instituciones y los procesos de las instituciones del sector privado en formas de intercambio y colaboración; el término interactiva en la gobernanza se refiere a las relaciones, sean éstas unilaterales, bilaterales o multilaterales, la extensión “interactiva” implica que la gobernanza se trata de relaciones trans-límite y por lo tanto interdependientes según la forma de gobierno de que se trate: coordinación-gobierno jerárquico, colaboración-autogobierno, cooperación-cogobierno (Castillo, 2017: 167-168).

Siguiendo lo anterior, al fortalecer las relaciones de actores que interconectan sus procesos constructivos para potencializar el desarrollo endógeno del territorio, se generan redes sociales mediante las cuales se intercambian experiencias e ideas, gestando así el conocimiento y la innovación para transformar las necesidades en oportunidades de crecimiento, estimulando y promoviendo a través de redes un sentido de colaboración y cooperación (Suárez Rincón, Aranda Camacho y Herrera Tapia, 2018: 545-546).

Lo anterior apoya el hecho de que fortalecer las relaciones entre actores, es un principio de gobernanza, por consiguiente, se debe perseguir una forma de gobierno interactivo multilateral y cooperativo, ya que un gobierno unilateral y jerárquico (o de simple coordinación) tenderá a formular políticas centralizadas poco participativas. De la misma forma, la integración multinivel de los procesos puede garantizar el ejercicio de la gobernanza, ya que los procesos dan dirección a las acciones que los distintos actores deciden tomar en relación al desarrollo social, político y económico de los territorios.

Las políticas de desarrollo local no han tenido los efectos esperados cuando las instituciones no facilitaban la interacción entre los actores [...]. El estudio de casos muestra [...] cómo el efecto de las políticas sobre el bienestar de la población local aumenta cuando las

instituciones permiten a los ciudadanos participar en el diseño, ejecución y control de las acciones e iniciativas (Vázquez y Rodríguez, 2015: 629- 630).

Dicho de otra manera, cuando las políticas no son instrumentadas bajo una lógica de gobernanza multinivel e interactiva, los objetivos de desarrollo no son alcanzados, por lo tanto “la aplicación de diferentes formas de participación de los actores privados o semi-públicos en los debates o en la decisión pública permite avanzar hacia procesos de gobernanza armoniosos y democráticos” (Torres, 2016: 12).

2.2. La participación ciudadana como institucionalidad

En los asentamientos de poblaciones pequeñas, como las comunidades rurales mexicanas, las viviendas usualmente se encuentran distanciadas unas de otras, aun así, la comunicación entre familias no se ve restringida; por el contrario, las relaciones se estrechan debido a la poca cantidad de personas con las cuales se interacciona. Es común que entre familias rurales se organicen para cumplir algún objetivo local, que puede ser de tipo social, político o económico.

Las asociaciones organizadas de la población rural representan una institución con alto grado de legitimidad, representatividad y confianza entre sus integrantes y ante el resto de la población local; no obstante, su alcance se ve limitado al no contar con el reconocimiento, respaldo y apoyo del Estado, dado que son consideradas informales por carecer de instrumentos claramente definidos y por no estar constituidas legalmente de acuerdo a la legislación de que se trate. Por su parte, las instituciones orientadas al sector rural pertenecientes al Estado cuentan con lineamientos, estructuras y bases legales que les dan peso sobre el actuar público, aun cuando carecen de legitimidad, valor e impacto social.

Ropero (2016) sugiere que el capital social en zonas rurales está dividido entre instituciones formales gubernamentales e informales de carácter ciudadano, donde ambas instituciones producen externalidades que inciden directa o indirectamente en el desarrollo local, y sus acciones determinan el éxito o fracaso de las políticas públicas desde su diseño hasta su operación. Bajo el esquema de gobernanza, el Estado tendría que dar prioridad a las instituciones informales, articulando su institucionalidad formal con instrumentos de participación directa para la ciudadanía.

Para conseguir una articulación institucional, es necesario el trabajo en red por parte de actores locales públicos y privados, gubernamentales y sociales, en donde se consensuen las decisiones a partir del diálogo y debate, gestionando el conocimiento, de tal forma que los vínculos entre actores institucionales se fortalezca a favor de una incidencia positiva de las políticas públicas en la transformación del territorio, “lo cual supone una mejor atención a la complejidad que en este caso representa la ruralidad” (Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018: 547).

La consolidación de instituciones de carácter ciudadano sólo es posible a través de su participación activa, ésta es resultado de la posición de poder en la que se encuentren y de su interés para incidir en la vida pública en la cual se desenvuelven. Prieto (2009, citado por Castillo, 2017) indica que con la participación se institucionalizan las relaciones políticas basadas en una mayor implicación de los ciudadanos de forma individual o bien mediante asociaciones cívicas en la formulación, ejecución y control de políticas públicas; es decir, la participación es el proceso de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que inciden en su desarrollo social, económico y político.

La participación de la sociedad en los procesos de planeación del desarrollo es un reto en la medida que existe desinterés, desmotivación, incredulidad y desconfianza de la ciudadanía hacia los funcionarios gubernamentales y hacia los mecanismos del servicio público, es por ello que los instrumentos de gobernanza deben incentivar y facilitar la inclusión de todos los actores interesados en su desarrollo. En este sentido, Roper (2016) plantea la importancia de que el Estado fortalezca y reconfigure la institucionalidad formal que de él depende, dirigida al sector rural con base en las necesidades y realidades de los territorios, articulando consensuadamente con la institucionalidad informal (comunidades campesinas, indígenas y no indígenas) políticas multisectoriales y multidimensionales, dejando atrás a la institución tradicional preocupada más por cumplir objetivos presupuestales que soluciones reales e integrales.

Cuando la sociedad está regulada por normas y reglas de juego que ponen el poder al alcance de los ciudadanos y de los grupos sociales y económicos emergentes, e impiden el ejercicio arbitrario de la ley, se facilitan los procesos de crecimiento y cambio estructural. Las instituciones democráticas favorecen la aparición de nuevos actores económicos y políticos que participan en la toma de decisiones que afectan a la economía y a la sociedad

(Vázquez y Rodríguez, 2015: 627).

Sin embargo, no solo los actores económicos y los actores institucionales del sector público son parte de los procesos de desarrollo territorial, también las colectividades locales, asociaciones, procesos de cooperación o construcción social se integran al análisis del desarrollo de territorios (Torres, 2016: 17).

La interacción de actores, principalmente la participación ciudadana individual y colectiva en el ámbito local, genera redes de confianza y relaciones de cooperación y gestión que derivan en instituciones comunitarias. Las normas y estructuras funcionales de estas instituciones constituyen el capital social que, bajo un esquema de gobernanza, interviene en el diagnóstico, establecimiento de objetivos, diseño, implementación y/o evaluación de políticas para aminorar los problemas sociales y demás conflictos en los territorios (Bravo y Zambrano, 2018: 28; Roper, 2016; Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018).

2.3. Proyectos productivos y gobernanza territorial

La gobernanza territorial se basa en el principio de gestión “de abajo hacia arriba”, esto es, que el diseño e implementación de políticas es dirigido desde lo local de acuerdo a las necesidades de cada territorio considerando sus elementos endógenos. En este sentido, hablar de gobernanza es hablar de iniciativas de autogestión de la sociedad local, ya sea bajo la forma de asociaciones, organizaciones y colectivos locales formados con el objetivo de atender una necesidad que no ha sido atendida total o parcialmente por el Estado, implementando proyectos comunitarios que en muchos casos son productivamente alternos a la actividad agrícola. “Puede encontrarse solución a los problemas fundamentales del municipio a través de proyectos de desarrollo local” (Blanco Díaz, 2014: 193).

La transformación social vía proyectos [...] construye nuevas estructuras de oportunidades y mayores espacios de libertad para los habitantes, creando así un entorno favorable para el despliegue del potencial de los territorios [...]. Los proyectos a los cuales aquí se hace alusión se refieren a proyectos sociales [...] que pueden ser evidenciados en pequeños negocios, unidades de producción familiar, microempresas y demás iniciativas de carácter

local (Baca y Herrera, 2016: 71).

El resultado de los proyectos de autogestión local dependerá de cómo sean llevados a la práctica por los actores privados, públicos, locales y estatales, la estrategia metodológica en la implementación y operación de proyectos, así como los instrumentos que el Estado disponga, la articulación de esfuerzos y conocimientos entre actores técnicos y sociales encauzará el éxito o fracaso de cada proyecto (Baca y Herrera, 2016: 77, 85).

El gobierno, a través de sus políticas públicas incide en el futuro de los emprendimientos locales, por lo tanto, durante el diseño de estrategias para incentivar y promover iniciativas emprendedoras, debe considerar la diversidad de proyectos que cada territorio puede gestar. Algunos proyectos productivos alternos a la agricultura son emprendidos principalmente por grupos específicos como mujeres y jóvenes, por lo tanto, es importante identificar los actores que lideran cada proyecto para impulsarlos a partir de estrategias e instrumentos focalizados a grupos vulnerables.

De acuerdo a los factores territoriales, cada proyecto tendrá un giro distinto, mientras en algunas zonas los estímulos al turismo serán clave para el fortalecimiento del desarrollo, en otras la producción de alimentos será el potencializador del desarrollo debido a los recursos naturales presentes en el territorio, o quizá por su proximidad a las zonas urbanas los proyectos rurales de comercialización tendrán un impacto significativo mayor que la producción de bienes.

La diversificación productiva y multisectorial es característica de los modelos de gobernanza territorial, por lo tanto, los gestores y tomadores de decisiones en el sector gubernamental, deben considerar que las estrategias metodológicas en cada región serán diferentes, diseñar un modelo con estrategias únicas de desarrollo territorial rural sería incongruente con el mismo concepto que lo define. “Las distintas iniciativas de desarrollo local tienen lugar en contextos diferentes, por lo que deben ser diseñadas a la medida” (Blanco Díaz, 2014: 191).

Aunado a lo anterior, la “arquitectura organizacional que las instituciones formales e informales implementan” es parte de la diversificación que se encuentra en la gestión territorial, misma que debe ser considerada en el diseño de estrategias de desarrollo de acuerdo a cada territorio (Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018: 554)

Para diseñar las estrategias es preciso contar con un cuerpo técnico multidisciplinario de

especialistas en las características propias de la región, es decir, abordar cada área de interés bajo una óptica multidisciplinaria, ya que de lo contrario se pueden “excluir elementos relevantes del análisis y, en consecuencia, incidir en decisiones parciales y fragmentadas de política pública” (Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018: 548).

En concordancia a lo anterior, Blanco (2014) identifica entre los obstáculos que puede encontrar el desarrollo local, el desconocimiento de las metodologías para llevar a cabo proyectos y la falta de cuerpos técnicos permanentes que orienten las iniciativas locales para materializarse en proyectos de desarrollo.

Lograr una gobernanza territorial en zonas rurales ha sido un reto para México y otros países de Latinoamérica, sin embargo, al plantear el modelo de desarrollo territorial a través del emprendimiento y diversificación de proyectos productivos gestionados mediante instituciones e instrumentos debidamente articulados y con la inclusión de actores públicos y privados, los países emergentes pueden pasar de políticas centralizadas y sectoriales a políticas participativas de corte territorial.

2.4. Emprendimiento en zonas rurales

Algunos autores como Angelelli y Prats (2005, citados por Díaz de León y Cancino, 2014) y Baumgartner et al. (2013, citados por Alario y Morales, 2016) señalan que, a través del emprendimiento, las personas inciden positivamente en la economía local ya que por un lado tienen la posibilidad de aumentar sus ingresos, y por otro fomentan el desarrollo endógeno a partir de distintas formas de capital social. En consecuencia, el emprendimiento puede ser una estrategia viable para que personas de escasos recursos mejoren su calidad de vida y bienestar social.

Dado que la población del sector rural representa el mayor porcentaje en los índices de pobreza y pobreza extrema y teniendo en cuenta que las acciones gubernamentales no han logrado paliar esta problemática, se considera que el emprendimiento en la sociedad rural puede subsanar las condiciones de precariedad en la cual se encuentran.

El emprendimiento de proyectos se gesta y desarrolla de acuerdo a las características del contexto. Siguiendo a autores como Ruiz Navarro et al. (2013, citados por Alario y Morales 2016) y Amorós y Bosma (2014, citados por Díaz de León y Cancino, 2014), el emprendimiento se ha clasificado principalmente en dos categorías, de acuerdo a su naturaleza pueden ser por necesidad

(desarrollados en condiciones de pobreza) o por oportunidad, estos últimos se subclasifican en dinámicos (principalmente presentes en países desarrollados) y por estilo de vida (asociados a zonas turísticas).

Considerando la clasificación anterior, los emprendimientos rurales pueden ser iniciativas por necesidad o por estilo de vida. De acuerdo al análisis de Díaz de León y Cancino (2014), los proyectos productivos rurales emprendidos por necesidad tienen como característica ser impulsados por personas con un bajo nivel educativo, poca visión a futuro del negocio, con redes de contacto principalmente de amigos y familiares, dedicados al sector primario y con un crecimiento limitado. Se destaca que estos emprendimientos no representan una contribución socioeconómica, y por el contrario están destinados al fracaso.

Por su parte los emprendimientos rurales por estilo de vida, están constituidos por personas con un nivel educativo medio, con la capacidad de desarrollar habilidades de negocios, establecer redes de contacto con clientes, municipalidades y gremios, enfocados al sector turístico y con un crecimiento limitado. Al relacionarse al turismo, estos emprendimientos tienen la posibilidad de crear nuevos empleos y por lo tanto a incidir en el crecimiento económico de la región (Díaz de León y Cancino 2014).

Las diferencias entre los emprendimientos por necesidad y por estilo de vida radican básicamente en la educación y el establecimiento de redes de los emprendedores, de estos elementos parten otros como la visión a futuro y el desarrollo de habilidades empresariales. Del mismo modo, Alario y Morales (2016) a través de su estudio identifican el espíritu emprendedor como promotor y dinamizador de la economía y el desarrollo rural, principalmente cuando los emprendedores cuentan con estudios medio-altos.

En este sentido, Blanco (2014) considera que la educación bajo capacitación es un factor clave para cumplir los objetivos de desarrollo, de este modo los actores que emprenden proyectos locales adquieren los conocimientos necesarios para llevar a cabo sus iniciativas, bajo una formación que los conciente sobre la importancia de trabajar apegados a los procesos de una manera ética y socialmente responsable.

Por otro lado, el conocimiento de cada actor que participa en el emprendimiento de proyectos para el desarrollo social, económico y político, se fortalece cuando éste se gestiona en conjunto con otros actores, formando redes de conocimiento y colaboración entre emprendedores

pertenecientes a un determinado territorio, cuyo fin es mejorar el bienestar individual y colectivo, utilizando los recursos endógenos sustentablemente, por tanto, las redes de emprendedores locales resulta ser un factor viable para impulsar el desarrollo en los territorios (Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018: 544-545).

3. Metodología

Este trabajo se realizó bajo un enfoque cualitativo, en virtud de que solo se apoyó en revisión documental sobre el objeto de estudio abordado. Es decir, se trata de un estudio de carácter exploratorio y preponderantemente descriptivo, enfocado en el análisis documental. Se realizó una revisión y análisis de estudios y casos publicados durante el periodo comprendido entre los años 2014 y 2019. Como se puede observar, solamente se consideró la investigación concerniente al área de desarrollo local, rural, regional o territorial; realizada en los últimos cinco años, depositando principalmente la atención en casos de estudio en donde colectivos del sector rural se organizan para impulsar su crecimiento económico y social, especialmente en países latinoamericanos, pero sin descartar investigaciones fuera de Latinoamérica. A través de una búsqueda en bases de datos, se localizaron los artículos que en su título ostentan cualquiera de las siguientes palabras clave: desarrollo territorial y endógeno, gobernanza, desarrollo rural, proyectos productivos, institucionalidad y nueva ruralidad, descartando aportaciones pertenecientes a años anteriores (antes del 2014).

4. Revisión de la literatura: Casos de estudio

El interés por formular políticas públicas más participativas ha impulsado el estudio de casos que aportan distintas experiencias importantes a considerar para avanzar hacia el entendimiento de una gobernanza más precisa en la teoría y más real en la práctica. Fuentes y Serrano (2019) señalan, en su trabajo desarrollado en territorio español, que cuanto más cercana es la relación entre la sociedad civil y gobierno, más se garantiza el cumplimiento de las políticas públicas.

Concluyen los citados autores que se debe diseñar algún mecanismo para que la población acceda al sistema de instituciones públicas, mismo que actualmente se percibe en crisis. Además – siguiendo con los mismos autores–, éstos señalan que la organización de un concejo abierto es viable en algunos municipios con población reducida, tal como las municipalidades rurales en

México, dicho concejo se define como una institución pública donde la totalidad de la población de una comunidad interviene y toma decisiones sobre los temas que inciden en el territorio (Fuentes y Serrano, 2019).

En Latinoamérica, la tendencia de diseñar políticas públicas que incorporan elementos de gobernanza, que parten de un enfoque territorial e intersectorial y que promueven la participación de distintos actores va en aumento, casos como la instalación de Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar en Uruguay muestran cómo una política pública diseñada dentro de una dinámica de descentralización permite dinamizar la participación de los productores agrícolas en su desarrollo al contar con un espacio para atender los problemas locales y gestionar la mejor solución, ponderando la cercanía con los funcionarios locales y otras instituciones públicas, mediante esta política se logra pasar de un tratamiento sectorial a uno intersectorial y territorial contribuyendo a su vez a la formación de capital social (Arbeletche, et al., 2019: 147-166).

En contraste con lo anterior y a pesar de los esfuerzos que se han hecho para adoptar el enfoque territorial en los procesos de política pública en Latinoamérica, Pérez y Montenegro (2015), exponen que en casos como Brasil y México el esfuerzo llega solo a planteamientos teóricos, pues en la práctica se sigue una lógica tradicional o neoliberal con estrategias de desarrollo diseñadas de una forma centralizada, es decir desde el gobierno federal, implementando como supuesto mecanismo de gobernanza la intervención de asesores pagados por el Estado y la integración de órganos colegiados, en donde la participación de la sociedad civil se plantea como obligatoria para planear el desarrollo rural, empero la participación de ésta resulta insuficiente, nula o limitada.

Respecto a lo anterior, Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia (2018), señalan en el caso mexicano, que a través de concejos la “gestión de proyectos y propuestas de estrategias de desarrollo en general son incipientes”, ya que dichos concejos representan más un escenario político utilizado por actores con poder que un espacio de participación multiactoral para la toma de decisiones sobre temas del territorio.

Queda de manifiesto que la participación ciudadana es un elemento fundamental para la construcción de la gobernanza, es por ello que al diseñar políticas públicas se busca hacer partícipe a la sociedad civil permitiendo que ésta tome las decisiones sobre su desarrollo; consecuentemente,

se consolida la gobernabilidad al legitimar la relación gobernante-gobernado. La integración de organismos e instituciones que operan como espacios de participación y consulta ciudadana son el mecanismo de gobernanza más implementado por los gobiernos, sin embargo, la implementación de este mecanismo no siempre da los mismos resultados debido al enfoque, estructura e instrumentos bajo los cuales se opera.

La población rural ha demostrado tener la capacidad de impulsar su propio desarrollo sin la intervención directa de instituciones del Estado, en su lugar, la institución que da impulso a la participación ciudadana es dirigida por la misma sociedad bajo proyectos locales que atienden a las necesidades y características del territorio en que se ubican; el caso de los artesanos en el Sur de Brasil, muestra cómo estos actores son protagonistas de su propio desarrollo.

El estudio realizado por Ciliane, Zamberlan, y Flores (2014), describe que los artesanos brasileños se organizan para aprovechar los beneficios que trae consigo el turismo de cada región. El estudio permite apreciar las distintas dinámicas en las cuales se desenvuelve la actividad comercial de artesanías y cómo los artesanos rurales aprovechan esta forma de autogestión para mejorar su calidad de vida al generar un ingreso adicional e independiente al de la agricultura.

Analizando propiamente el caso mexicano, el estudio de Ortega, et al. (2018), aporta un caso de éxito sobre la materia concerniente a las palmeadoras de Tlaxiaco, Oaxaca, en donde las mujeres indígenas se organizan en un colectivo institucional llamado Unión de Palmeadoras de la Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca, México.

Sobre el caso expuesto en el párrafo inmediato que antecede, se observa que las mujeres se dedican a la elaboración de tortilla artesanal para autoconsumo y venta. A partir del estudio realizado entre el 2015 y 2017 por los autores ya citados, se identificó la participación de las mujeres pertenecientes a la ya mencionada institución, como actores clave para la dinamización de la economía local, en la medida que gestionan una importante red de proveedores para realizar las actividades propias de su oficio, donde se considera que dicha participación en el desarrollo económico del territorio contribuye a fortalecer la gobernanza y consolidar la gobernabilidad en tanto el gobierno facilita la integración e impulso del colectivo (Ortega et al., 2018).

El desarrollo social, económico y político ha pasado por varios modelos o enfoques del pensamiento, el caso de las cooperativas del sector pesquero artesanal de México revela que el comportamiento de las relaciones sociales y económicas enmarcadas en un modelo de desarrollo

económico neoliberal transforma el sentido comunitario de los colectivos o cooperativas para convertirse en empresas económicas individualistas, alejándose de los objetivos por los cuales inicialmente se crearon, las “cooperativas familiares, están caracterizadas por ser correctas en su constitución legal, pero ficticias en su función social” (Buitrago y Valdés, 2013 citado por Magadán Revelo, Escalona Maurice y Hernández García, 2015)

Con todo, el reto es avanzar hacia el bienestar social, mientras las políticas macroeconómicas amenazan la igualdad social perpetrando la pobreza. Las zonas rurales son las más afectadas en los procesos de globalización, ya que las políticas públicas diseñadas, al menos en el país mexicano, tienden a seguir una lógica centralizada y sectorial en donde las actividades regularmente son enfocadas al impulso agrario. No obstante, el enfoque territorial de desarrollo ha cobrado fuerza gracias a la Red de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural de México (Red GTD), proyecto de investigación creado en 2009, en el cual participan universidades, centros de investigación y dependencias de gobierno.

La Red GTD, a través de sus actividades, ha brindado recomendaciones para la elaboración de políticas públicas a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), sus publicaciones y trabajos han contribuido y aportado elementos para el diseño de estrategias de desarrollo, como mecanismos de participación ciudadana, ha documentado la intervención, instrumentación y aplicación de políticas públicas rurales y en general ha coadyuvado en la propuesta de políticas públicas para el desarrollo rural con enfoque territorial (Suárez Rincón, Aranda Camacho, y Herrera Tapia, 2018: 554-556).

La Red GTD es un actor institucional importante que, si bien representa un trabajo colaborativo de múltiples actores, en éste no se integra a la población local, se limita a representantes académicos y gubernamentales. Es por ello que la Red GTD puede ser considerada sólo como un cuerpo de expertos capaces de aportar recomendaciones a partir de evidencias recogidas de sus investigaciones, es decir, sólo como uno de varios elementos importantes del entramado en la construcción de gobernanza.

Es así que, después de años de formular políticas agrarias para la población rural, se vuelve urgente repensar la orientación del actuar del aparato gubernamental, pues los indicadores sociales apuntan a una agudización de la pobreza. El desarrollo rural bajo un enfoque territorial ha sido implementado desde hace décadas en Europa, y hasta hace algunos años en América latina. Las

características de los programas territoriales para el desarrollo rural reflejan políticas públicas diseñadas y formuladas bajo un esquema de gobernanza, esto es la gestión del desarrollo endógeno de abajo hacia arriba, con una importante y activa participación de la población local rural, esta participación puede presentarse en forma de colectivos, asociaciones, cooperativas, familias.

El elemento fundamental de la lógica de gobernanza es que la propia sociedad local (en este caso rural) se organiza para impulsar las actividades conducentes a su desarrollo, colaborando entre sí para solucionar una problemática o una demanda no atendida debidamente por el gobierno. Por su parte, el Estado liberado de la responsabilidad total del desarrollo social, económico y político del sector rural, tiene como reto instrumentar políticas acordes con el enfoque de gobernanza, garantizando su correcta implementación y operación.

Conclusiones

A lo largo de 5 años (2014-2019) se han documentado casos en los cuales queda evidencia de que los pobladores de zonas rurales pueden desarrollar sus capacidades y habilidades más allá de la agricultura y que pueden gestionar sus propios proyectos productivos y de desarrollo de acuerdo a las características del territorio donde se encuentren, ya sea con el apoyo del Estado, de entidades privadas o a través de la generación de una red de actores locales.

Así mismo, se muestra que la gestión de proyectos debe partir de la población local, pues es ésta quien tiene identificadas las necesidades prioritarias que se deben atender; de igual manera, se revela que cuando el gobierno desarrolla estrategias sin contemplar la opinión pública, la participación ciudadana, vista como elemento importante para la construcción de la gobernanza, es limitada, insuficiente o nula.

Durante el periodo analizado, se encontraron pocos estudios relacionados u orientados al tema de la gobernanza territorial y capital social, en su mayoría, las aportaciones vienen de casos españoles, entendiendo que dicho país es pionero y referente en impulsar los estudios territoriales. En el caso mexicano, particularmente en el estado de San Luis Potosí, la aplicación de la gobernanza territorial en zonas rurales, se limita a la literatura legislativa, esto quiere decir que el enfoque territorial del desarrollo se localiza plasmado en las leyes que rigen a las instituciones conducentes al desarrollo de comunidades indígenas y al sector regional o rural.

Es pertinente destacar que no se encontró evidencia acerca de la aplicación u operación efectiva de la legislación antes mencionada, ya que se han documentado solo pocos casos de estudio mexicanos, de modo que se hace evidente la necesidad de llevar a cabo más investigaciones de campo, a fin de determinar el nivel de gobernanza en que se ubican las comunidades rurales mexicanas, reconocer casos de éxito e identificar los elementos que impiden el pleno desarrollo territorial rural.

Los casos de estudio muestran sólo una parte del abanico de opciones que el gobierno tiene para diseñar políticas públicas. La diversidad de estas opciones recae en el enfoque territorial del actuar gubernamental: en algunos casos y de acuerdo a la población a la cual se dirige la política rural, la instalación de un concejo puede activar la participación ciudadana y con ello democratizar la gestión de políticas públicas; en otros casos, armonizar las instituciones formales e informales será la clave para que se potencialice el desarrollo rural. Igualmente, existe la posibilidad de que la gobernanza se fortalezca reconociendo y apoyando los colectivos que dan autonomía a las comunidades, a través de instrumentos públicos accesibles para toda la población indígena y no indígena del sector rural.

Es preciso que los gestores públicos asuman su papel de facilitadores del desarrollo, entendiendo que el éxito de sus decisiones estará en función de la participación activa de la sociedad, por lo cual resulta más que pertinente establecer medios de comunicación efectivos con las poblaciones locales, considerando que cada territorio es diferente y por tanto su acercamiento a él, así como la respuesta de la población, dependerá de la dinámica cultural, social, económica, política, medioambiental e histórica que defina el territorio en cuestión, de tal forma que se pueda identificar y potencializar responsable y humanamente la ventaja competitiva de cada región rural.

Finalmente, los casos de estudio incluidos en el presente trabajo muestran que, en México los foros de consulta y participación ciudadana no tienen un impacto significativo en la construcción de la gobernanza, debido a que son tomados como mecanismos meramente políticos. En cambio, la gobernanza se democratiza cuando la sociedad rural autogestionada emprende proyectos productivos para atender las necesidades que la población misma identifica, como una oportunidad de desarrollo.

De igual manera, se aprecia que las iniciativas emprendidas por la sociedad local son una forma de participación en las decisiones públicas enmarcadas en el modelo de gobernanza

territorial. Sin embargo, aún queda la interrogante sobre qué elementos y características sociales y culturales de los territorios facilitan la asociatividad para la autogestión, al tratarse de poblaciones de alta marginación como las comunidades indígenas mexicanas.

Bibliografía

- Alario Trigueros, Milagros y Morales Prieto, Érica (2016). “Iniciativas de las mujeres: emprendimiento y oportunidades en el espacio rural de Castilla y León”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica* 2016, 62(3), 613-637 <http://dx.doi.org/10.5565/rev/dag.369>
- Arbeletche, Pedro Raúl, Courdin, Virginia, Guibert, Martine, Sabourin, Eric, Saravia, Alejandro, y Tourrand, Jean Francois (2019). “La experiencia en Uruguay de las Mesas de Desarrollo Rural en territorios de agricultura familiar”. *Eutopía, Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (15), 147 – 166.
- Baca Tavira, Norma y Herrera Tapia, Francisco. (2016). “Proyectos sociales. Notas sobre su diseño y gestión en territorios rurales”. *Convergencia*, 23(72), 69-87.
- Blanco Díaz, Elena (2014). “Obstáculos a vencer en el desarrollo local. Estudio de caso: municipio Guanabacoa”. *Economía y Desarrollo*, (151), 187-197.
- Bravo, Olga y Zambrano, Paola (2018). “Turismo comunitario desde la perspectiva del desarrollo local: un desafío para la Comuna 23 de Noviembre, Ecuador”. *Revista Espacios*, 39(07), 28.
- Castillo Cubillo, Mónica. (2017). “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”. *Revista CS*, (23), 157-180.
- Ciliane Ceretta, Caroline, Zamberlan dos Santos, Nara Rejane, y Flores dos Santos, Vilson. (2014). “La valoración de las artesanías en el sur de Brasil a través del turismo”. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 23(4), 668-684.
- Díaz de León, Denise y Cancino, Christian. (2014). “De emprendimiento por necesidad a emprendimiento por oportunidad: casos rurales exitosos”. *Multidisciplinary Business Review*, 7 (1), 49-53.
- Fuentes García, Raúl y Serrano Doblas, Juan Antonio. (2019). “El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana”. *Gestión y Política Pública*, XXVIII(2). 441-472.
- Magadán Revelo, Luis Daniel, Escalona Maurice, Miguel Jorge y Hernández García, Miguel Ángel. (2015) “El modelo neoliberal en el cooperativismo del sector pesquero artesanal”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*. 1, 273-279.
- Morales de Llano, Esteban. (2014). “La dimensión territorial de la competitividad”. *Economía y*

Desarrollo, 151(1), 71-84.

- Ortega Ortega, Tomas, Núñez Espinoza, Juan Felipe, Vázquez García, Verónica, Vizcarra Bordi, Ivonne, Sesia, Paola María, y Flores Sánchez, Diego (2018). “Mujeres y organización comunitaria. El caso de las palmeadoras de Tlaxiaco, Oaxaca, México”. *Eutopía, Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (13), 33-52. <https://doi.org/10.17141/eutopia.13.2018.328>
- Pérez Sánchez, Alfonso y Montenegro Gómez, Jorge Ramón (2015). “Estructura institucional y participación de actores en la estrategia de desarrollo territorial rural: Una aproximación en el Territorio Paraná Centro en Brasil y en la Región Huamantla en México”. *Gestión y política pública*, 24(2), 417-457.
- Ropero Beltrán, Sandro. (2016). “La institucionalidad rural en Colombia: Reflexiones para su análisis y fortalecimiento”. *Mundo Agrario*, 17(35), 022.
- Suárez Rincón, Jennifer Valeria, Aranda Camacho, Yesid Vicente y Herrera Tapia, Francisco (2018). “Las Redes de conocimiento para la gestión territorial: El caso de la Red GTD”. *Gestión y Política Pública*. XXVII (2), 541-570.
- Torre, André (2016). “Rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios”. *Revista Geográfica de Valparaíso*, (53), 07-22.
- Vázquez Barquero, Antonio y Rodríguez Cohard, Juan Carlos (2015). “La política de desarrollo local: los desafíos de los territorios de desarrollo tardío”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLVII (186), 625-638.

Gestión de la educación y gobernanza

Las prácticas de gobernanza en la educación básica vs Desarrollo de un gobierno abierto

Governance practices in basic education vs. Development of an open government

*María Verónica Nava Avilés**

Resumen: El trabajo muestra avances del análisis de las prácticas de gobernanza en la educación básica en México desde una visión multidimensional de la complejidad al situar como criterio metodológico la multirreferencialidad de la vida cotidiana institucional a partir de las determinaciones de las políticas educativas internacionales y su impacto en las nacionales para visibilizar algunos de los sentidos y significados que los actores educativos le atribuyen al favorecer u obstaculizar el desarrollo de un gobierno abierto.

Abstract: The work shows advances in the analysis of governance practices in basic education in Mexico from a multidimensional view of complexity by placing as a methodological criterion the multireferentiality of institutional daily life based on the determinations of international educational policies and their impact on national ones to make visible some of the senses and meanings that educational actors attribute to it by favoring or impeding the development of an open government.

Introducción

A partir de los procesos de descentralización y transferencia de tareas y responsabilidades gubernamentales a las comunidades, en este caso educativas, bajo la figura de la Nueva Gestión Pública (NGP) para mejorar los servicios públicos locales, el crecimiento de las comunidades así como el desarrollo de mecanismos para realizar las decisiones de gobierno a los ciudadanos a través de la gobernanza local como refieren Del Castillo y Azuma (2011:58) es el escenario para el logro de los objetivos educativos con eficiencia, eficacia y calidad.

Es importante recordar, como señala Hood (1991), que la base de dichas prácticas se constituye a partir de los principios fundamentales de una gestión profesional en el sector público a través de estándares, indicadores de desempeño, un mayor énfasis en el control de resultados, competencia laborales, estilos de gestión, control de recursos y una mejor rendición de cuentas,

* Dra. en Educación, Universidad Pedagógica Nacional, Gestión Escolar, Complejidad, Diseño Curricular, Pedagogía Escuela Normal Superior de México, Realiza Estudios Posdoctorales en C3 Ciencias de la Complejidad. Universidad Nacional Autónoma de México. estnav@hotmail.com

entre otros, provenientes del sector privado; ejemplo de ello es la implementación, desde el Ciclo Escolar 2014-2015 de los documentos: Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes con una serie de Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos de Evaluación de los Concursos de Oposición para el Ingreso, Promoción y Reconocimiento (SEP, 2014a) y el de Perfiles y Funciones de las Nuevas Figuras para el Fortalecimiento de la Escuela (SEP, 2014b).

Establecer una serie de instrumentos para la gestión pública en la educación básica con una visión basada en la disciplina de la Administración Pública hace que sus fundamentos sean trasladados de igual forma en la figura de la Gobernanza por parte del Estado; lo que de origen la vuelve una práctica gubernamental regulatoria (Tolofari, 2005) para el desarrollo de una organización institucional con eficacia administrativa, una mayor participación ciudadana, la instrumentación de procesos de autonomía de las instituciones públicas a través de dos niveles: el de la gestión y el curricular y una mayor transparencia con la cultura de rendición de cuentas.

Visión que, de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011), permite aumentar la eficiencia, eficacia e innovación del sector público y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos; al incorporar acciones gubernamentales como las prácticas de Gobernanza Pública en las instituciones educativas. Lo que en su momento representa para el gobierno federal la posibilidad de evaluar la capacidad de la administración pública a través del logro de los objetivos.

Una de las estrategias para enfrentar los retos actuales y futuros y el impacto de la tecnología de la información en la política educativa representa para el gobierno la interacción con las empresas y los ciudadanos, al establecer mecanismos de cooperación; sean interinstitucionales entre los niveles que constituyen la educación básica, de acuerdo a la administración actual “*educación multinivel*” con los ciudadanos y las empresas. Donde la participación y responsabilidad colectiva permita a sus actores con innovación mejorar la calidad del servicio educativo que ofrecen.

Lo que representa para la escuela y la comunidad ser la opción viable para gobernar los asuntos públicos, a través del desarrollo de prácticas de participación democrática y ciudadana a partir del ejercicio de la gobernanza institucional; desde la cual se delegan responsabilidades, transferirlas hacia otros actores, legitimar las disposiciones normativas y ejercer una mejor transparencia de las acciones colectivas.

Sin embargo, las tramas y urdimbres que se entretajan como parte de la cultura institucional en una comunidad educativa que poco ha evolucionado en la corresponsabilidad de roles se constituye en posibilidad, sea para favorecer la interrelación de sus actores (director, alumnos, padres de familia, autoridades educativas locales, empresarios, entre otros) u obstaculizarlas, fracturando procesos colectivos en el ejercicio de un gobierno abierto.

Lo multidimensional y multirreferencial como criterios metodológicos

Uno de los elementos fundamentales del trabajo de investigación es situar el objeto de estudio desde el criterio multidimensional de la complejidad, lo que nos permite ubicar el conocimiento de la gobernanza desde la transdisciplinariedad a partir de criterios metodológicos de algunos filósofos y epistemólogos:

Considerar que la realidad es multidimensional, está estructurada a varios niveles, que reemplaza la realidad unidimensional, a un solo nivel, del pensamiento clásico; existencia de niveles de realidad diferentes multidimensional y multirreferencial, en la cual el ser humano puede reencontrar su lugar. (Nicolescu, 1994)

Reconocer diversas dimensiones de la sociedad y el conocimiento para ayudar a no aislar una parte del todo a reconocer sus interretroacciones permanentes con otras dimensiones humanas de manera holográfica. La educación debe promover una «inteligencia general» apta para referirse, de manera multidimensional, a lo complejo, al contexto en una concepción global. (Morín, 1999)

Revisar los recortes empíricos desde un pensamiento que reconoce un equilibrio entre lo que es cognitivo y lo que es afectivo, entre lo perceptivo y lo conceptual organizado; entre lo físico y lo mental, entre lo que es gobernado por reglas y lo que no; coherentemente exploratorio, insistentemente creativo, cuidadoso de las relaciones establecidas dentro de su propia organización y en su intento hacia el mundo, conformado por los otros seres humanos, por todo lo viviente, por todo lo que existe en el mundo y por el planeta en su conjunto. Es un pensamiento flexible, abierto, amplio, lleno de recursos, resiliente y en red.

(Lipman. et.al.,1980)

Tratar de dar sentido a las prácticas de gobernanza desde la complejidad es reconocer una forma no lineal de concebir y enfrentar los problemas que impactan en los niveles de participación de los actores en las instituciones educativas así como de reconocer las contribuciones en la formación de ciudadanos de forma integral y con responsabilidad ético-social con consciencia en el desarrollo sostenible y sustentable personal, de la comunidad y del país.

El criterio metodológico de la multirreferencialidad para analizar las prácticas de gobernanza institucional a través de la complejidad guarda una relación con la teoría sistémica; en tanto, en algunas escuelas secundarias sus procesos de cambio generados por sus actores se han establecido a partir de la toma de decisiones corresponsables en la vida cotidiana institucional; mismos que se encuentran conformados por una serie de elementos articulados entre sí.

Lo cual permite su funcionalidad interna al establecer en los diversos proyectos académicos, propósitos comunes y al mismo tiempo se encuentran vinculados por condiciones externas, que marca la normatividad; considerados como parte del suprasistema, que también influyen en su funcionamiento y, a veces favorecen, obstaculizan o lo condicionan como son las determinaciones de las políticas educativas internacionales y su impacto en las nacionales a nivel de la educación obligatoria.

Sin embargo, como parte del funcionamiento del mismo microsistema emergen elementos como: liderazgo, trabajo colaborativo, participación corresponsable, autonomía y toma de decisiones que de igual forma favorecen u obstaculizan el desarrollo de un gobierno abierto.

El análisis de las prácticas de gobernanza reconoce la producción de sentido o sentidos (institucional, técnico, personal, de grupos) acerca de una realidad social (Souto, 2004) en nuestro caso la de gobernanza, donde la atribución de significados permite captar y comprender elementos singulares ante situaciones problemáticas que cotidianamente viven los actores educativos, imprevisibles, diversas y en ocasiones caóticas; lo que de acuerdo con Wagensberg (1985) forman parte de un método primario de composición activa ante las exigencias de la concordancia sinérgica que han de tener entre si los distintos componentes de los procesos de desarrollo institucional.

Mismas que en algunos casos se pudieron contrastar con la información empírica, por lo que teoría y realidad, connota relevancia, cuando la voz de los actores que se entrevistaron nos permitió visibilizar diversas realidades de dicha práctica a las que podemos considerar como

construcciones emergentes ante modelos teóricos de gestión institucionalizados donde se pretenden el control y el logro eficiente de resultados.

Prácticas de Gobernanza en La Educación Básica

La Gobernabilidad, es uno de los ejes básicos para conseguir una eficiente gestión y política educativa, tiene carácter multidimensional y relacional que guarda un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales con la capacidad del sistema político para responder manera legítima y/o eficaz a sus demandas (Mayorga y Córdova, 2007) cuya función está a la práctica, manteniendo las decisiones necesarias y dar solución a problemas sociales, conflictos presentados, siendo el resultado de los procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes a través de un sistema de reglas y procedimientos de los que se crean estrategias y expectativas concretas.

Así mismo, la gobernabilidad refiere la capacidad social o atributo colectivo de toda la sociedad para exigir un sistema de gobierno que cumpla con los objetivos que se espera lograr como sinónimo de estabilidad política, es una cualidad que identifica a las sociedades y a sus sistemas sociales, no a sus gobiernos (Prats, 2011).

La noción de gobernabilidad está referida “a la capacidad política de una sociedad y debe ser vista como una construcción de la política”; la gobernabilidad democrática, por su parte, se refiere “a la construcción de un orden institucional plural, conflictivo y abierto” que implique “una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente y de autoridad que tendría que tener el poder ejecutivo frente a los otros poderes y la sociedad misma. (Mayorga y Córdova, 2007).

El ejercicio de gobernanza en el ámbito educativo transita por formas caracterizadas por la interacción entre la pluralidad de actores al dar la posibilidad de la participación de los actores en las organización institucional al involucrase en los asuntos propios del ámbito de acción del Estado, como es la educación; su carácter evolutivo y la pluralidad de usos, aproximaciones y definiciones existentes, de acuerdo con señala Cerrillo (2005) se mantiene una idea genérica de que está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos.

En su sentido normativo, la gobernanza (SEP, 2016) se conforma por valores éticos,

jurídicos y políticos que parten de la escuela, la nutren desde el respeto, la confianza, la honestidad y la responsabilidad, permiten la división de responsabilidades entre los diversos actores al compartir atribuciones así como dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones que a cada uno corresponde.

Por tanto, la gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico como señala Prats, (2001) caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores entre lo público y lo privado; en este sentido, la gobernanza impulsa la coordinación de las acciones de los actores y la institución.

Transitar por los niveles entre lo institucional, instituido e instituyente requiere de una serie de acciones que trastocan las prácticas actuales de autonomía institucional, ya que en la constitución de la participación social como un ejercicio de derecho que tiene la ciudadanía puede influir no solo en la toma de decisiones públicas relevantes sino en cuestiones organizacionales de la propia institución que afectan la cultura política participativa de la ciudadanía, como señalan Logás y Mollá (2007); al poner en riesgo en algunas ocasiones la credibilidad profesional de los docentes.

Para ello, se requiere de ciudadanos actores protagónicos de cambio, por lo que en este caso en escuelas secundarias, el aprendizaje colectivo centrado en el ejercicio de liderazgo pudiera hacer que las prácticas de gobernanza viabilicen una cultura de mayor ejercicio democrático de la comunidad.

En dicho sentido, se visibilizan dos tipos de figuras en uno de los componentes del éxito en la implementación de políticas públicas y la gestión del cambio, un liderazgo abierto, el que se considera “[...]es esencial para establecer una cultura de mejora continua, los líderes deben estar preparados y ser capaces de escuchar a quienes encabezan, al igual que a quienes sirven. Necesitan tener la capacidad de influir sobre las personas para que se concentren en una visión común de lo que se valora, lo que se cree o a lo que se aspira...” (OCDE,2011, p.15) como lo refieren algunos padres de familia:

El buen funcionamiento y logro de resultados exitosos de la escuela dependen en gran medida de la influencia que ejerce el director sobre los demás maestros y padres de familia para resolver problemas que afectan a la mayoría; ya que es él, quien conoce mejor qué se debe hacer, nos señala qué acciones debemos realizar para lograr los resultados que

queremos obtener para una buena educación con nuestros hijos, establecer vínculos necesarios con los maestros y puede anticipar problemas. (Entrev, 2019)

El ejercicio de la gobernanza basado en “*actores estratégicos*” como uno de los elementos por el cual las organizaciones institucionales adquieren valor y estabilidad como señalan entre otros Hegstenberg (1999), destaca a través de las experiencias vividas al señalar la importancia de sus logros como forma de valoración colectiva de un “*buen ejercicio de gobierno*” y de la participación como “*estrategia administrativa*” para la consecución de fines preestablecidos a partir de la visión y decisiones de una sola de las figuras educativas, el director de la escuela.

Lo que consideramos es una práctica centralista de la administración de gobierno institucional a partir de “*la capacidad de algunos directivos*” para resolver los problemas y plantear nuevas situaciones; el conjunto de formas que la organización adopta para coordinar el trabajo son las principales variables de diseño estructural en las que el proceso institucionalizador de la dirección pública exige reformas significativas como señala Mintzberg (1984):

La ubicación del poder de decisión y el juego de poder de la centralización, el arraigo y desarrollo de la gerencia pública exige diseños descentralizados que irrumpen en burocracias públicas verticales tradicionales, en la que una parte del poder de decisión fluye y se desplace desde la dirección para fortalecer la capacidad decisoria.

La construcción de sistemas de planificación y control basados en resultados fundamentan un adecuado control del rendimiento directivo; cuando los directivos públicos se ven obligados a desempeñar su tarea en estos marcos estructurales, lo normal es que se produzcan toda clase de “ruídos” organizativos, consumidores de ingentes energías y al mismo tiempo limitadores tanto de los resultados de gestión como de la consolidación a largo plazo de una gerencia pública plural.

La gestión pública a través de la figura de la gobernanza ciertamente requiere de directivos con un liderazgo que impulse acciones colectivas; sin embargo, la acción individual debe incorporarse a la acción colectiva a través de prácticas de corresponsabilidad basada en ética de cooperación y participación ciudadana; la dinámica activa y cambiante de la organización

institucional requiere considerar “*otro tipo de relaciones*”, informales, espontáneas y autoorganizadas y con ellas, el necesario replanteamiento del ejercicio mismo del liderazgo.

Ceder responsabilidad de los procesos al profesorado, a los padres de familia y otro tipo de actores externos implica, no solo ofrecer respuestas rápidas ante los problemas inmediatos con los que se enfrentan sean de emergencia o contingencia sino de considerar que la evolución de la escuela y sus actores implica pensarla y pensarse como parte de un sistema abierto; en los que la energía y la información fluyen a lo largo de él y más allá de sus fronteras como refieren entre otros autores Olmedo (2005), al poseer una estructura dinámica requiere de la interacción de sus elementos; por tanto, las relaciones existentes entre sus ellos, no son simples ni lineales como tampoco es posible que un solo actor decida o anticipe con certeza su evolución futura y desencadenamiento de acontecimientos.

Uno de los elementos de consideración fundamental en los estudios de la gobernanza es la institucionalidad del liderazgo directivo; lo que requiere de la revisión de políticas y su orientación e investigación (Pont., et al. 2008) desde otras construcciones de relación entre su funcionalidad y el aseguramiento del éxito de las reformas en las organizaciones institucionales; por una donde implique un cambio importante tanto en la forma en que se ha abordado el fenómeno como en el concepto mismo de organización (Hesselbein,2002) a que éste tradicionalmente se ha dado, en tanto el control es menor cuando se reconoce la incertidumbre del presente y futuro desde la participación colectiva en la búsqueda del bien común.

Una posible figura del ejercicio de una práctica abierta y plural de gobernanza es el tránsito por la dimensión horizontal que tiene que ver con el elemento estructura, el cual representa la tensión entre un control por una parte de la autoridad y la autonomía individual o del grupo que contrasta con la dimensión vertical de la figura de autoridad institucional y es por medio de la participación plural de los actores donde las relaciones horizontales guardan el equilibrio entre la estructura de poder y la participación.

Donde los límites entre lo público y lo privado de la cultura escolar se constituye en un amplio abanico de acciones como la toma de decisiones de corte académico al asumir corresponsabilidad a partir de la consulta pública, la negociación, el debate y el consenso que la comunidad educativa asume.

Por ello es indispensable pasar gradualmente de un sistema educativo que históricamente

se ha organizado de manera vertical a uno más horizontal para constituir un sistema compuesto por escuelas con mayor autonomía de gestión; es decir, con más capacidades autogestivas fortalecidas por otro tipo de liderazgo directivo, trabajo colegiado, menor carga administrativa, infraestructura digna, acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, conectividad, un presupuesto propio, asistencia técnico-pedagógica de calidad y mayor participación de los padres y madres de familia como señala la SEP (2017).

Desde una perspectiva amplia del conjunto de procesos y de fenómenos que suceden al interior de la escuela la gobernanza transita por diversos niveles de construcción como señalan algunos profesores y directivos:

La participación pedagógica es relevante en toda institución que forma a los futuros ciudadanos, es por ello que en la cultura escolar debemos participar todos, a pesar de que actualmente las formas de autogestión promueven que asumamos responsabilidades las disposiciones normativas contradicen cuando queremos en colectivo establecer nuevas prácticas organizacionales más acordes con las necesidades de los alumnos y la comunidad educativa; sobre todo por la poca participación de los padres de familia y en su caso un buen porcentaje su usencia y falta de responsabilidad con la propia educación y formación de sus hijos; prácticamente es un atarea que han ido delegando a los maestros y responsabilizando a la escuela de su proyecto de vida.

Sin embargo, el equipo docente, la toma de decisión nos ha permitido avanzar en acuerdos que la mayoría trata de respetar, quizá porque han sido producto de asumir compromiso con las propias condiciones socioeconómicas de los alumnos tan precarias. (Entrev, 2019)

Hay factores que afectan el funcionamiento escolar como lo es la infraestructura, pudiéramos considerar que nos une el interés de que la sociedad cambie, de que nos sintimos corresponsables del tipo de acontecimientos que cotidianamente vivimos dentro y fuera de la escuela, todos queremos un México mejor y para ello todos tenemos que colaborar siendo mejores maestros y formar mejores ciudadanos. Es un compromiso de todos. (Entrev, 2019)

Algunos de los sentidos y significados que los actores educativos le atribuyen al favorecen u obstaculizar el desarrollo de un tipo de participación diferente se aproxima a la complejidad, esto es, establecer relaciones dinámicas del todo con las partes y las relaciones dinámicas entre lo indeterminado y lo determinado, lo caótico; es decir, el comportamiento impredecible del funcionamiento del sistema. Mismos que requieren de que las políticas públicas no solo respondan a estudios estandarizados sino a los procesos que favorecen u obstaculizan dichas prácticas que en algunas ocasiones son construcciones democráticas a través del desarrollo de la participación corresponsable de sus actores que al buscar colectivamente procesos de mejora transitan por nuevas formas de gobernar y con ello un ejercicio distinto de gestión pública

Misma que se basa fundamentalmente en la colaboración de los actores como refieren Vaillancourt (2009), Cunill (2008) y Pestoff (2006), quienes resaltan su riqueza a partir de la posibilidad de cambio en las organizaciones y en un efecto positivo al proceso de democratización, a través de la co-producción y la co-construcción de acciones colectivas en beneficio de mejorar los servicios públicos que se ofrecen.

Ambas construcciones bien pueden aproximarse a la “ecoformación”, como una manera de buscar el crecimiento interior a partir de la interacción consciente colectiva (Nava y Carreño, 2019) con el medio humano y natural, de forma armónica, integradora y axiológica; que implica ir más allá del individualismo y utilitarismo del conocimiento al tomar en consideración a los “*otros*” en su alteridad y trascendiendo la realidad sensible de lo transpersonal y tomando como principio la cooperación y entornos colaborativos frente a la competitividad para el desarrollo de nuevos “*escenarios*” de intercambio y diálogo, de ambientes agradables de trabajo con estrategias dinámicas, flexibles, retadoras, como pudieran ser los entornos virtuales que tanto atraen y motivan a la juventud.

La relación gobernanza y prácticas de mayor participación ya no se centra en las capacidades del gobierno sino en los procesos de gobernar de los actores educativos involucrados desde los propios instrumentos que implementa y norma el gobierno, en las decisiones que acuerdan, desarrollan y se benefician aprovechando las formas de participación que el propio Estado establece; en cuyo caso bien puede establecerse ciertas relaciones con la figura de un gobierno abierto Corojan, A. y Campos, E. (2011), en tanto sus niveles de transparencia creen espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana.

Si bien es importante mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las dependencias públicas bajo los principios de la rendición de cuentas y responsabilidad (accountability), la participación y la colaboración civil, se requiere como señala Calderón (en Sebastián y Calderón, 2010) que el gobierno abierto sea una cuestión de actitud que implica:

Un cambio cultural de las organizaciones menos jerárquicas que trabajen más en red, donde la información fluya de forma más eficiente, cambiar las formas en que nos relacionamos, tanto en lo interno, como en lo externo con los ciudadanos y ambos formar el centro de la gestión, hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

Cambio en los procesos en la Administración Pública, que realmente estén diseñados para servir a los ciudadanos y por lo tanto deben reingeniarse todos los procesos para conseguir que así sea. Si los procedimientos no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan en nada, hay que eliminarlos o cambiarlos.

Cambio en la organización, las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos, mismos que requieren actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados colectivos.

Cambio en las formas de relación que establezcan facilidades y posibilidades de comunicación y acción.

Las organizaciones escolares pueden visualizar entornos favorables desde este tipo de prácticas de mayor sentido prospectivo con base en la anticipación de nuevas reformas educativas a partir de la dinámica interacción entre los impactos de los proyectos institucionales y los que pueden establecer a través del trabajo con redes de colaboración de forma interinstitucional que implicarían procesos de autoorganización emergente como otro tipo de formas y estructuras organizacionales (Maturana & Varela, 1990 y 1994).

Por su parte Kooiman. (2009) considera que la gobernanza incluye además otros elementos que pueden convivir e interactuar en la sociedad; factores que se consideran como elementos de

análisis en el orden y las formas de la gobernanza:

Jerárquica, considera relaciones verticales entre los actores; esto incluye las relaciones entre el Estado y los ciudadanos o las que se dan al interior de las grandes corporaciones, donde la dirección y el control son los elementos clave de este modo.

Cogobernanza, la asociación de diversos representantes sociales con un propósito común pero cada uno mantiene su identidad y autonomía; esta forma incluye las asociaciones público-privadas y las redes.

Autogobernanza, situación donde los actores toman decisiones de auto-gobierno con autonomía del Estado.

La implicación de una organización instituyente plural es una plataforma o puente para conseguir un desarrollo organizativo y profesional alternativo, este compromiso, como patrón organizativo de un centro, se expresa en un trabajo en colaboración y equipo, más que jerárquico y aislado, y en unos marcos estructurales de relaciones que posibilitan la autonomía profesional junto a la integración de los miembros en la organización como lo señalan Murphy y Cooper (2000).

Dicho compromiso sustenta el trabajo diario y la agenda común de actividades que proveen en colectivo de un conjunto de valores compartidos al favorece la integración de los profesores por las relaciones con sus colegas, alumnos y padres de familia más allá del espacio del aula y la escuela; por tanto, se requieren de nuevos enfoques de gobierno que abran importantes pautas para el impulso de un desarrollo educativo más sólido y sostenible. Esto plantea importantes exigencias de definición de política pública que deben transitar por un nuevo marco de concertación para apoyar los procesos de una gestión educativa democrática en los siguientes ámbitos:

Mayor autonomía de las escuelas

Fortalecimiento de la supervisión escolar y de los sistemas de acompañamiento académico

Desconcentración administrativa a nivel local

Modelo de participación plural

Instalación de sistemas de evaluación y rendición de cuentas orientados por criterios regionales contruidos sobre las condiciones y necesidades locales.

No se trata de reivindicar la autonomía de los equipos de profesores en la toma de decisiones de cambio en las instituciones sino de reconocer que son los propios actores quienes tienen la posibilidad de transformar la realidad educativa a partir del propio compromiso que asumen en un proyecto de trascendencia docente.

La democracia juega un papel importante en la formación del ejercicio de gobernanza en la que el ciudadano ejerce para elegir o tomar decisiones importantes que marquen el rumbo de los proyectos institucionales; sin ella no podría existir una sociedad incluyente donde se forman sujetos autónomos, capaces de tomar decisiones y construir proyectos de futuro.

Los nuevas formas de gobernanza plurales, democrática e incluyentes además de regular, son una nueva forma de participación en las decisiones de la educación, desde la mirada singular de los actores se aportan compromisos de responsabilidad al centro educativo, a partir de la capacidad que tienen los miembros para interpretar y proponer mejoras en la cultura escolar propia de la institución. Cada escuela desarrolla su propia cultura como señala Pérez (2000), cada escuela configura su propia forma específica de establecer los intercambios personales y curriculares y aunque pueden encontrarse elementos comunes que se repiten en las circunstancias más diversas, siempre actuarán de manera singular ya que la cultura de cada centro escolar se forma en un espacio y tiempos concretos de interacciones, en cierta medida, específica de cada contexto escolar y por tanto no son transferibles automáticamente a otros escenarios.

Reflexiones finales

Analizar las prácticas de gobernanza en la educación básica nos ha permitido reconocer algunas características de formas que asumen en el ejercicio de la organización institucional, así como procesos de cambio generados a partir de la participación de los padres de familia en la toma de decisiones para la mejora de la formación de sus hijos.

Los niveles de análisis permiten vislumbrar los retos principales que enfrentan docentes y directivos ante la participación heterogénea no siempre basada en el diálogo, ya que en muchas de

las ocasiones en la toma de decisiones, las prácticas de gobernanza están normadas; lo que hace que difícilmente las propuestas consensuadas sean aplicables.

Centrar la visión multidimensional de la complejidad en las prácticas de gobernanza nos permite señalar que los planos de análisis, si bien son recortes de aproximaciones categoriales también alertan de la necesidad de continuar los estudios por planos más holísticos entre la política pública y la educativa.

La multirreferencialidad como parte del criterio metodológico ayudó para analizar las prácticas de gobernanza en algunas escuelas secundarias así como los procesos de cambio generados por sus actores a partir de su participación en la vida cotidiana institucional en función de algunos elementos como: liderazgo, trabajo colaborativo, participación corresponsable, autonomía y toma de decisiones que favorecen u obstaculizan el desarrollo de un gobierno abierto.

La continuidad de este tipo de investigaciones permitirá realizar un diagnóstico del tipo de prácticas reales de gobernanza que se realizan en las escuelas, sobre todo a partir de los trabajos de los CTE y vislumbrar los retos que enfrentan los actores en la toma de decisiones así como las oportunidades de mejora y no solo por las disposiciones de política pública sino por sus propios procesos de autonomía de gestión y quizá de concreción de escenarios futuros.

El ejercicio que realizan algunas escuelas de educación básica en procesos democráticos como lo son las prácticas de gobernanza, no solo es digno de reconocimiento, sino de que a través de las figuras de toma de decisiones en la política pública puedan reconocer que en muchas de las prácticas los actores asumen de forma corresponsable y de auto-compromiso los roles de participación con el fin de contribuir a la formación de ciudadanos con mayores herramientas éticas y democráticas.

Bibliografía

- Cerrillo I. Martínez, A. (2005). *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid: Universitat Oberta de Catalunya. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cunill Grau, N. (2008). “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en: PNUD (forthcoming). *Contribuciones al Debate: Estado y Democracia de Ciudadanía en América Latina*. Lima: Myrsa.
- Coroñan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno Abierto: Alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.
- Del Castillo, G. y Azuma, A. (2011). *Gobernanza Local. La Supervisión*. México: FLACSO.
- Hesselbein, F. (2002). *Hesselbein on leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hegstenberg, P., Kohut, K. & Maihold, G. (eds.) (1999). *Sociedad civil en América Latina. Representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Hood, C. (1991). *A. Public Management for all Seasons? Public Administration*. V. 69. N.1.
- Kooiman, J. (2009). *Governing as Governance*. Reino Unido: Sage Publishers.
- Lipman, M. et al. (1980). *Philosophy in the classroom*. Philadelphia: Temple University Press.
- Longás, J. y Mollá, N. (2007). *La escuela orientadora. La acción tutorial desde una perspectiva institucional*. Madrid: Narcea.
- Lorenzo, S. y Calderón, C. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. México: Algón Editores.
- Maturana, H. & Varela, F. (1994). *De máquinas y seres vivos: Autopoiesis, la organización de lo vivo*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Mayorga, F. y Córdova. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Suiza: Working Paper.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Morín, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Francia: UNESCO.
- Murphy, L. R. y Cooper, C. L. (Eds.) (2000). *Healthy and productive work. An international perspective*. Londres: Taylor&Francis.
- Nava Avilés, V. y Carreño Crespo, L. (2019) “La reflexión crítica colectiva en los procesos de eco-formación docente”, en: *Seminario Horizontica 2019. La utopía posible. Pensamiento y Acción en la Formación Docente*. Mesas de Trabajo Transdisciplinarias. Escuela Normal Superior de Michoacán en la Ciudad de Morelia, Michoacán.

Nicolescu, B. (1994). *La transdisciplina. Manifiesto*. Mónaco: Du Rocher.

OCDE. (2011). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing

Pestoff, V. (2006). “Citizens and coproduction of welfare services, Public Management”. Review No. 8 (4).

Pérez Gómez, A. (2000). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, Madrid: Morata.

Prats, J. (2011). “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, en: *Revista Instituciones y Desarrollo*. N° 10. España.

Pont, B., Nusche, D. & Moorman, H. (2008). *Improving school leadership*. Volume 1: Policy and Practice. OECD.

SEP. (2014a). *Concurso de Oposición para el Ingreso al Servicio Profesional Docente en Educación Básica. Ciclo Escolar 2014-2015 Perfil, Parámetros e Indicadores para Docentes y Técnicos Docentes y Propuesta de Etapas, Aspectos, Métodos e Instrumentos de Evaluación*. SEB. CNSPD. México: SEP.

_____. (2014b) *Las Nuevas Figuras para el Fortalecimiento de la Escuela. Perfiles y Funciones*. México: SEP-AFSEDF.

_____. (2016). *El Modelo 2016. El Planteamiento Pedagógico de la Reforma Educativa*. México: SEP.

_____. (2017). *Ruta para la Implementación del Modelo Educativo*. México: SEP.

Souto, M. (2004). *La Formación de Docentes en el Análisis Multirreferenciado de Clases*. Educación, Lenguaje y Sociedad. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.

Tolofari, S. (2005). *New public management and education*. Policy Futures in Education. V. 3. N. 1.

Vaillancourt, Y. (2009). *Social Economy in the co-Construction of public policy*. *Annals of Public and Cooperative Economics* (80) 2. Canadá: University of Quebec in Montreal.

Wagensberg, J. (1985). *Ideas sobre la complejidad del mundo*. Barcelona: Tusquets.

El alcance de la política social en la disminución de la pobreza en Chiapas

The scope of social policy in the decrease of poverty in Chiapas

Ana Marcela Limones Pérez*

Resumen: En este trabajo se presenta la discusión sobre la pobreza como un problema estructural, cuándo se inició el estudio de la pobreza de manera formal, cómo es concebida desde los dos diferentes enfoques que se han manejado, qué implicaciones ha tenido la investigación de este fenómeno para la política social, etc. Siguiendo la misma línea, se menciona que el concepto de pobreza se ha discutido ampliamente por la comunidad académica internacional, sin embargo en México gran parte de esta discusión no ha sido tomada en cuenta por lo tanto es factible decir que debido a eso se ha obtenido resultados poco favorables en materia de reducción de la pobreza en la población mexicana. En relación al debate político los fines, los medios y los términos están entrelazados, consecuentemente, el debate académico y político alrededor de la pobreza no es simplemente descriptivo, es prescriptivo (Alcock, 1993). Consecuentemente, el concepto de pobreza es contrastado con los de desigualdad social, exclusión social principalmente con el objetivo de mostrar que a pesar que estos conceptos son similares y que abarcan parte de la definición de pobreza no necesariamente significan lo mismo. También se discute la importancia de tomar en cuenta los conceptos de división y estratificación social para enriquecer el análisis. De igual manera se enfatizan dos cosas, primero que la pobreza se entiende mejor como una función de las estructuras y procesos sociales, económicos y políticos que crean y perpetúan una distribución desigual de los recursos, tanto dentro de un contexto global como entre la sociedad Lister (2004). Y segundo, que las políticas están desarrolladas con base a la conceptualización adoptada políticamente. La política social contra la pobreza depende de la conceptualización que se tenga de esto, puede ser una política efectiva o no. Por lo tanto, incluir el debate internacional que existe en torno a la pobreza en México es muy importante como objetivo para replantear la conceptualización que se tiene del fenómeno y consecuentemente diseñar una política social más efectiva para combatir la pobreza en el país.

Abstract: This paper presents the discussion on poverty as a structural problem, when the study of poverty was formally initiated, how it is conceived from the two different approaches that have been managed, what implications has the investigation of this phenomenon had for social policy, etc. Following the same line, it is mentioned that the concept of poverty has been widely discussed by the international academic community, however in Mexico much of this discussion has not been taken into account therefore it is feasible to say that due to that it has been obtained

* Maestra en docencia por el Instituto de Estudios de Posgrado de Chiapas; pobreza y política social como líneas de investigación, Universidad de Guanajuato. E-mail: amlimones@gmail.com

unfavorable results in terms of poverty reduction in the Mexican population. In relation to the political debate the ends, means and terms are intertwined, consequently, the academic and political debate around poverty is not simply descriptive, it is prescriptive (Alcock, 1993). Consequently, the concept of poverty is contrasted with those of social inequality, social exclusion mainly with the objective of showing that although these concepts are similar and that they cover part of the definition of poverty they do not necessarily mean the same. The importance of taking into account the concepts of division and social stratification to enrich the analysis is also discussed. Similarly, two things are emphasized, first that poverty is best understood as a function of the social, economic and political structures and processes that create and perpetuate an unequal distribution of resources, both within a global context and among the society Lister (2004). And second, that policies are developed based on the politically adopted conceptualization. Social policy against poverty depends on the conceptualization of this, it may be an effective policy or not. Therefore, including the international debate that exists around poverty in Mexico is very important as an objective to rethink the conceptualization of the phenomenon and consequently to design a more effective social policy to combat poverty in the country.

Introducción

La pobreza es el principal problema del país, afecta la vida de quienes la padecen y una gran proporción de esas personas son incapaces de salir de esa condición, por lo tanto, llevan una vida de privaciones y por lo general quedan excluidos de la sociedad. A pesar de las numerosas acciones contra la pobreza, los gobiernos mexicanos siguen sin tener éxito, sobre todo en el estado de Chiapas que ha reflejado los índices más altos de pobreza a nivel nacional¹.

Ante esta situación, el principal objetivo de este trabajo de investigación es discutir algunas de las razones por las cuales la pobreza en Chiapas resulta tan elevada. De acuerdo a lo antes mencionado es evidente notar que Chiapas se encuentra en una posición de desventaja social.

La primera parte se aborda de manera breve la discusión internacional que existe sobre la pobreza y sus características. La segunda parte aborda cómo México ha establecido sus medidas oficiales y como la omisión de los debates internacionales sobre pobreza en su análisis han dado como resultado planteamientos deficientes de su política social.

La última parte consiste en describir brevemente el contexto social y político de Chiapas, además de plantear las preguntas que definen esta investigación.

¿Qué entender por pobreza?

La pobreza es un problema sumamente grave porque afecta la vida de las personas que la padece

y es generadora de otros problemas que afecta a la sociedad: democracia inestable, inseguridad, bajo crecimiento económico, etc. Cuando hablamos de pobreza generalmente pensamos en una definición consensuada, sin embargo, la pobreza es un término tan complejo en su conceptualización como en su definición y medición, primero porque no existe definición exacta y consensada del término y por ende esto ha desatado una nutrida y fuerte discusión dentro de la comunidad académica² y; segundo, es un concepto netamente político (Alcock, 1993).

La pobreza se entiende mejor como una función de las estructuras y procesos sociales, económicos y políticos que crean y perpetúan una distribución desigual de los recursos, tanto dentro de un contexto global como entre la sociedad Lister (2004) además, Lister señala que la pobreza carga con un imperativo moral que tiene importantes implicaciones en la distribución de recursos en la sociedad. Esto quiere decir que las políticas están desarrolladas con base a la conceptualización adoptada políticamente. La política social contra la pobreza depende de la conceptualización que se tenga de esto, puede ser una política efectiva o no.

Existe una extensa literatura y discusión alrededor del estudio de la pobreza que es importante sistematizar. En primer lugar, encontramos un enfoque estrecho de la pobreza que la define exclusivamente en términos de la falta de ingresos para acceder a una canasta alimentaria básica, a esta noción se le conoce como el enfoque de subsistencia³. Este enfoque concibe a la pobreza en términos absolutos: como la falta de dinero para cubrir las necesidades básicas (fisiológicas) y tiende a prescribir definiciones basadas en “afirmaciones” de expertos a cerca de las necesidades mínimas de las personas (Gordon and Spicker, 1999). Por lo tanto, bajo este enfoque se acuña el término *pobreza primaria*, se consideraba pobres a las personas que no contaban con los recursos suficientes para funcionar físicamente. Este enfoque se asemeja mucho a la visión que la sociedad tiene de la pobreza. Este método ha sido muy usado⁴.

Este método elabora una canasta de bienes y servicios que se necesitan en la sociedad, se le añade un costo y con esto se construye una línea de pobreza. Por lo general se detalla más el componente alimentario porque cada alimento se explica y se costea. Pero, las otras necesidades se calculan de diferente forma, se ajustan a la canasta alimentaria a través de aplicar un factor de expansión que es conocido como el coeficiente de Engel. Al usar el coeficiente de Engel, las necesidades no alimentarias no se explican ni costean, sino que se consideran como una extensión de la canasta alimentaria. Es primordial poner atención a esto porque de acuerdo a como se calcula

esta extensión resulta importante para los resultados finales.

No obstante, desde la década de los setenta este enfoque ha sido duramente cuestionado por dos importantes personajes, Peter Townsend (1979) y Amartya Sen (1981, 1984 y 1992). Ambos han encabezado el debate más reciente sobre la pobreza, por razones de espacio, solo discutiré las ideas principales de estos autores.

Tanto Townsend como Sen se separan de la noción de subsistencia para conceptualizar la pobreza como relativa a los estándares sociales que prevalecen en la sociedad de un individuo en particular. Propusieron un enfoque multidimensional de la pobreza que incluye medidas monetarias y no monetarias. Esta visión de la pobreza trascendió la discusión académica y recalcó el enfoque gubernamental a través de la conceptualización de la pobreza como exclusión social que ha ocurrido en el contexto de la Unión Europea (Rodríguez, 2010). Una de las características de este enfoque es el rechazo a cualquier noción de pobreza que sea fija, además de la constante discusión del significado de pobreza. Asimismo, este enfoque ha sido respaldado por un amplio número de académicos (Nolan y Whelan, 1996; Ringen, 1988; Atkinson, 1998; Jenkins y Rigg, 2001; Platt, 2006, etc). De acuerdo a Townsend (1979) la pobreza se da un proceso dual. Por un lado, existe en la sociedad una reconstrucción continúa de las necesidades de los individuos y por el otro, la sociedad también determina los recursos con los que se puede satisfacer esas necesidades. Por lo tanto, la pobreza es la imposibilidad de vivir como una sociedad determinada vive normalmente, es la carencia de participación social debido a la falta de recursos.

El trabajo de Sen es muy interesante, primero porque parte de cuestionarse si realmente los ingresos que obtienen una familia o individuo son importantes. Él define a la pobreza como la ausencia de capacidades básicas que le permiten a cualquier individuo insertarse en la sociedad, a través del ejercicio de su voluntad (Sen, 1992). Proporciona una definición amplia de la pobreza. Consecuentemente argumente que las capacidades son lo que las personas pueden hacer, por lo tanto, la pobreza se manifiesta como la incapacidad para conseguir bienestar precisamente debido a la ausencia de medios. Por consiguiente, argumenta que el dinero es únicamente el medio para adquirir bienes y servicios o productos que se pueden comprar, son simplemente formas particulares para lograr funciones (Sen, 1992).

El concepto de pobreza está relacionado con dos conceptos muy importantes: exclusión y desigualdad social. Es fundamental entender que estos conceptos por muy relacionados que estén

no necesariamente significan lo mismo. El primero representa la división primaria significativa en la sociedad como una entre una mayoría incluida y una minoría excluida (Levitas, 1998). Mientras que la desigualdad alude básicamente en la comparación entre oportunidades o recursos a los que diferentes grupos sociales tienen acceso (Rodríguez, 2010).

El concepto de exclusión social se integró como complemento al estudio de la pobreza, ha sido de gran ayuda porque considera a la pobreza como una forma de exclusión social, además de que vislumbra aspectos de la pobreza que no habían sido observados, por ejemplo, la relación que existe entre los recursos materiales y no materiales. Por otro lado, Richardson y Le Grand (2002) y Burchardt et al., (2002) señalan que no existe una división clara entre aquellos que están incluidos y aquellos que están excluidos, más bien aparece una continuidad.

Incluir la exclusión social en la discusión ha sido substancial porque señala la importancia de implementar políticas públicas con objetivos amplios en lugar de priorizar la focalización de recursos a la población en pobreza. Estas políticas amplias de bienestar tienen el efecto positivo de reducir la pobreza (Whelan *et al.*, 2002).

Los países del Norte se han construido una vasta literatura sobre la pobreza, desde su definición (Townsend, 1979; Piachaud 1981; Gordon y Townsend, 2000; Gordon, 2006; Room, 1995; Jenkins y Micklewright, 2007; Lister, 2004) y las diversas mediciones (Halleröd, 1996; Mack y Lansley, 1985; Piachaud, 1987; Nolan y Whelan, 1996). Además, se han sumado a la tarea de analizar las consecuencias de diversas acciones políticas contra la pobreza. La experiencia de estos países ha sido de gran ayuda para vislumbrar problemas que antes no se podía observar y poder implementar políticas más efectivas contra la pobreza.

Cabe señalar que esta discusión no persigue consensuar una definición de la pobreza, ni determinar de forma tajante sus causas, tampoco es rígida con cómo medirla. El fin de esta discusión es el análisis de las implicaciones de la pobreza y como los resultados puede variar dependiendo al enfoque y medición que se adopte.

México en la medición de la pobreza: aciertos y desaciertos

La omisión de la discusión internacional sobre pobreza por parte de las autoridades mexicanas trae como consecuencia grandes deficiencias en el planteamiento de la política contra la pobreza. Por un lado, porque es un concepto político como se mencionó previamente, y por el otro lado, porque

las respuestas políticas están determinadas por la conceptualización, definición y medición de la pobreza, todo esto refleja posiciones políticas (Lister, 2004).

En México, la manera en como se había medido la pobreza había sido muy diversa porque cada gobierno usaba diferentes medidas y por lo tanto no existía una oficial. A partir del 2000 mediante la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se crea una medida oficial de pobreza, la cual partió del enfoque de subsistencia y se construyó la “Línea de pobreza patrimonial”. Esta línea consistía en fijar una canasta básica con cierto número de calorías por persona⁵. Posteriormente se le aplicaba el coeficiente de Engel para calcular el resto de las necesidades. Sin embargo, la forma en como México aplicó el coeficiente de Engel fue usando como referencia un hogar muy pobre, de tal manera que se asumió que las demás necesidades podían costearse con la misma cantidad de dinero que cuesta la canasta alimentaria.

A mediados de la década de 2000 se aprueba la Ley General de Desarrollo Social y a partir del 2004 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que es la institución gubernamental con autonomía responsable de medir la pobreza y evaluar los programas sociales, con el objetivo de mejorar la política social. Y en conjunto con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), como la principal fuente para las mediciones de pobreza creada en 1992. Y para el 2008 se pasa del enfoque de subsistencia al enfoque multidimensional.

Al adoptar el enfoque multidimensional México daba buenos pasos no solo para la aplicación de una mejor política contra la pobreza sino también para una mejor identificación de los pobres, de tal manera que se adoptara una visión más amplia como en los países del Norte. Sin embargo, esto no fue así.

Con esta nueva medición, en México se consideraba pobre a quien estuviera por debajo de la línea de ingreso y tuviera más de una carencia social⁶. Por lo tanto, se construyó la línea de pobreza llamada “línea de bienestar”. Basada en establecer una canasta alimentaria que contenga todos los requerimientos nutricionales y calóricos, construida por expertos (CONEVAL, 2009). Se tomó un hogar como referencia al cual naturalmente, al costo de la canasta se le aplicó el coeficiente de Engel para cubrir las demás necesidades y determinar el costo total de la canasta de bienes y servicios. El problema de esto fue: 1) que, en la práctica esta canasta solo contenía los valores calóricos mas no los nutricionales, además de que; 2) los demás indicadores fueron contruidos

con mucho minimalismo.

Esto resultó en que la línea de bienestar no salió realmente de la subsistencia, además de que en el 2008 la línea obtenida fue muy baja porque el valor que se le agregó a los componentes no alimentarios fueron determinados tomando como referencia un hogar muy pobre. Por otro lado, CONEVAL agrupó los indicadores sociales⁷ en un índice de privación, entonces se considera que una persona se encuentra en un estatus de privación social cuando manifiesta una carencia social. En la práctica, estos indicadores han sido muy diferente debido a cómo se construyeron. Por ejemplo, en la carencia de *rezago educativo*, se considera inexistente cuando se amplía la cobertura, es decir, cuando se funda una escuela en un lugar rezagado, pero no se toma en cuenta si la escuela cuenta o no con los espacios adecuados y con suficientes docentes, cuenta con servicios, el acceso es fácil o no, etc., por lo general, en las zonas más marginadas de México las escuelas no están debidamente equipadas y muchas son unitarias o bidocente⁸ si cuentan con suerte.

La evidencia nos señala que usar un enfoque multidimensional con medidas monetarias y no monetarias ha sido lo mejor, tal como la experiencia europea lo señala. Sin embargo, el caso mexicano no ha dado los frutos esperados debido a construcción minimalista tanto de la línea de bienestar como de los indicadores de privación.

Evidentemente México ha avanzado en el combate a la pobreza; pero no se ha alejado del enfoque de subsistencia como se mencionó anteriormente. Las medidas que ha implementado muestran deficiencias serias en el alcance de las metas. Aunque se logra apreciar que México adoptó un enfoque multidimensional todavía sigue excluyendo la experiencia internacional de su análisis y por lo tanto, esta carencia de discusión se ve reflejada en la política social.

Ahora bien, la pobreza como mencioné previamente no solo es un problema complejo, sino que, en parte, corresponde al impacto y desarrollo del proceso político y de la continuidad de las políticas públicas. La política social es fundamental para erradicar la pobreza y en México predomina mucho el enfoque estrecho de la pobreza a pesar de que la medición sea multidimensional. El enfoque de subsistencia ha persistido mucho más allá de su origen y se ha arraigado, tanto desde el punto de vista de las visiones que comúnmente sostiene la sociedad sobre la pobreza, como desde el punto de vista de los criterios que usan muchos gobiernos para definir la pobreza (Scott, 1994). Las consecuencias de la estrechez son que la pobreza ni se elimina ni se alivia, más bien produce un efecto placebo que al fin de cuentas solo promueve la subsistencia.

La política social es fundamental para eliminar la pobreza por eso en el contexto mexicano convendría repensarla: objetivos, eficacia y operatividad. A manera de que funcione como un mecanismo de prevención y al mismo tiempo de alivio de la pobreza

Chiapas, un estado mágico pero pobre

En Chiapas coexisten diferentes realidades no solo en la cuestión de diferentes grupos sociales, también hay diferencias significativas en el interior de los municipios. Chiapas cuenta con 118 municipios de los cuales Tuxtla Gutiérrez es la capital y la ciudad más importante, le siguen San Cristóbal de las Casas, Comitán, Reforma y Tapachula, estas son las ciudades principales, los demás municipios son comunidades rurales. Chiapas sigue siendo una entidad mayormente rural (Boltvinik, 2000) con una población campesina e indígena muy significativa que subsiste de las actividades primarias, el cultivo tradicional principalmente.

La historia de Chiapas se caracteriza por la lucha por el territorio y la persistente desigualdad social asociada a la desigual redistribución de los recursos. El movimiento zapatista en 1994 provocó que las miradas nacionales e internacionales voltaran hacia Chiapas y visibilizó la pobreza de la población. Los conflictos internos en Chiapas por el territorio han generado desplazamientos forzados, detrás de estas disputas se ve una omisión de las autoridades locales por el bienestar de un sector de la población que ha sido y sigue siendo el más vulnerado. Estos grupos vulnerados carecen o están excluidos de los beneficios de la política social para integrarse dignamente a la sociedad, prácticamente están olvidados.

En Chiapas, la violación de los derechos humanos ha sido histórica y persistente. El rostro de los derechos humano se forjó a través de un largo proceso de encuentro en donde los pueblos indígenas se sintieron identificados por el atropello a su dignidad humana y a raíz de este proceso de unificación se comenzaron a cometer grandes violaciones a los derechos humanos.

Pero estas violaciones a los derechos no solo ocurren en el plano indígena, si bien algunas décadas atrás era el grupo más golpeado, hoy se extiende a otros grupos sociales: quienes pertenecen al lado menos favorable de una división social (Payne, 2006) los cuales tienen oportunidades desiguales en el acceso a recursos monetarios, no monetarios y sociales. Estos constituyen el grupo más vulnerable en Chiapas. Asimismo, los individuos en la parte más baja de la estructura ocupacional tienen mayor riesgo de estar en pobreza, debido a bajos niveles de

remuneración (Lister, 2004) y viceversa, los que están del lado opuesto a esta categoría son los no pobres.

Mucha de la literatura acerca de Chiapas ha sido sobre los movimientos indígenas particularmente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Sin embargo, ha habido poca literatura sobre los factores asociados con la pobreza en el Estado⁹.

La pobreza en Chiapas es tan generalizada y profunda que revela una historia de marginación social de larga data y se encuentra más extendida que en el país. Sin embargo, el caso de Chiapas es muy particular no solamente por el gran rezago que hay, los niveles de pobreza, desigualdad y marginación persistentes desde hace años que ha socavado los cinco pilares de la política social (Hudson, et. Al, 2008). En Chiapas la pobreza tiene fuertes raíces estructurales, consecuencias no solo de una política social y económica poco eficiente, también se cuestiona la intervención del Estado junto con las autoridades locales y una desigual distribución de los recursos.

La herramienta más importante para reducir la pobreza es la política social, la manera en que esta ópera resulta esencial para entender que tan efectiva es la reducción de la pobreza en una sociedad (Rodríguez y Patrón, 2016). Particularmente en Chiapas, el condicionamiento y la manipulación anteriormente mencionada componen como opera la política social en el estado.

De acuerdo al Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES)¹⁰ 2019, Chiapas no cuenta con un punto de acceso que integre información importante de los programas y acciones estatales de desarrollo social, que incluya la descripción del programa y cómo opera. Tampoco cuenta un sistema público de monitoreo de los programas donde se publique la información sobre el seguimiento de los programas sociales. Lo mismo sucede con el monitoreo y evaluación del desarrollo estatal. A pesar de que Chiapas cuenta con normativa vigente en materia de monitoreo y evaluación, solo cuenta con el registro de sus beneficiarios para menos del 50% de los programas implementados. Por lo tanto, el IDES en el nivel de desarrollo de las capacidades institucionales para la implementación de la política social, Chiapas quedó en el nivel Escaso por los resultados que obtuvo¹¹.

Por otro lado, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2018 informó que Chiapas no posee evidencia del seguimiento a sus resultados; el Índice de Monitoreo y Evaluación 2011-2019 cataloga a Chiapas como la entidad con avance bajo en la generación de

monitoreo y evaluación. De acuerdo a la biblioteca virtual de CONEVAL, no se encontraron registros de diagnósticos, estudios y estrategias sobre pobreza y desigualdad en el estado de Chiapas.

El problema no son los programas sociales per se sino cómo son aplicados, la carencia de monitoreo a los mismos y la falta de estudios sobre el tema para brindar un panorama mucho más claro del comportamiento de la pobreza, como se menciona previamente. También de que por un lado existe la política social y por el otro lado el desarrollo social que es el que ve a los pobres. Además de que el impacto a los programas de por sí ya es limitado, todos estos son focalizados en lugar de ser universales. Cuando el bienestar no se provee desde la universalidad se convierte en un bienestar segmentado y estratificado¹².


Las personas que viven en pobreza en Chiapas continuamente son víctimas de injusticias y sufren dificultades o no acceden a los beneficios de los cuales tienen derecho por ser ciudadanos¹³, como la educación, la salud, la alimentación, vivienda y seguridad social. Actualmente el estado de Chiapas ha arrojado los peores índices económicos y sociales en el país y una extrema violación a los derechos humanos¹⁴, lo que ha llevado a calificar al gobierno como el peor en la historia del estado. Dejando a la población más pobre de lo que se encontraba en el 2012.

La ENIGH también se apoya del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), como se mencionó anteriormente. Su finalidad es recabar información detallada de monto, la estructura y la distribución de los ingresos de los hogares; el acceso a la salud, a la seguridad social y a la educación de los integrantes del hogar; la seguridad alimentaria de los hogares; las características de las viviendas que ocupan y los servicios con que cuentan estas viviendas. La ENIGH se levanta cada dos años y antes del 2016 cada estado tenía que pagar para hacer su encuesta y fuera representativa. A partir de la ENIGH 2016 se encuestaron a todas las entidades federativas y los resultados son representativos a nivel nacional.

Chiapas de acuerdo a la ENIGH 2018, Chiapas ocupa el último lugar eso quiere decir que es el estado donde se registró mayor pobreza acorde a los siguientes datos: el promedio del ingreso total trimestral nacional es de \$53,012.00 de los cuales para Chiapas¹⁵ en zonas urbanas es de \$34,515.00 y en zonas rurales es de \$18,009.00. En relación al promedio del gasto total trimestral nacional es de \$47,205.00 de los cuales Chiapas refleja un gasto en zonas urbanas de \$23,973.00 y en zonas rurales de 13,690.00.

El problema de la pobreza en Chiapas es más serio de lo que parece porque no solo fue el estado más pobre en el 2018 sino que ha destacado como el más pobre desde que usaba la línea de pobreza patrimonial, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1
Evolución de la pobreza por ingresos.

 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social		EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS									GRADO DE COHESIÓN SOCIAL		
		Alimentaria			Capacidades			Patrimonio			Coeficiente de Gini		
Clave de entidad	Entidad federativa	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
	Nacional	23.7	24.1	18.8	31.3	31.8	26.7	53.2	53.6	51.3	0.562	0.55	0.50
07	Chiapas	46.2	53.3	48.6	55.1	61.5	58.0	75.1	79.1	78.1	0.543	0.54	0.51

Fuente: archivo histórico del CONEVAL.

En diez años de medición multidimensional por el CONEVAL, Chiapas no ha tenido movilidad, es decir, ha permanecido como el estado más pobre de la República Mexicana a pesar de los esfuerzos de las autoridades federales como estatales.

Tabla 2
Población en situación de pobreza en Chiapas del 2008 al 2018.

Año	Porcentaje	Miles de personas
2008	77.0	3682.3
2010	78.5	3,886.3
2012	74.7	3,782.3
2014	76.2	3,961.0
2016	77.1	4,114.0
2018	76.4	4,174.6

Fuente: elaboración propia con estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Tabla 3

Población en situación de pobreza extrema en Chiapas del 2008 al 2018.

Año	Porcentaje	Miles de personas
2008	38.7	1850.8
2010	38.3	1885.4
2012	32.2	1629.2
2014	37.8	1654.4
2016	28.1	1498.6
2018	29.7	1623.3

Fuente: elaboración propia con estimaciones de CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

Como se puede apreciar en ambas tablas, el porcentaje de pobreza y pobreza extrema es alarmante. Si bien, del 2010 al 2012 disminuyó en ambos rubros, esto no quiere decir que el problema se esté resolviendo porque como vemos en los años posteriores, el porcentaje de las personas en pobreza sigue siendo alto.

Entonces, con base a lo mencionado previamente: el breve análisis de la discusión sobre pobreza y la forma en como México desarrolla su política contra la pobreza. Es pertinente preguntarse ¿por qué Chiapas es pobre?, ¿por qué los programas federales y estatales son indicadores de un déficit en la disminución de la pobreza en Chiapas? y ¿en qué medida las divisiones sociales intervienen para perpetuar la pobreza en grupos específicos?

Estas preguntas orientan el presente trabajo de investigación, las cuales resultan pertinentes pues, si bien existe información de los porcentajes de pobreza, aún hay poca información sobre las características de la pobreza por entidad federativa. Sobre todo, en Chiapas, además de ser un estado pobre no posee diagnósticos y/o investigaciones sobre su pobreza, como se mencionó anteriormente.

Bibliografía

- Alcock, P. (1993) *Understanding Poverty*, 2nd edn. Basingstoke: Palgrave.
- Atkinson, A. (1998), *Poverty in Europe*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Buchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D.(2002) *Introduction*, in Hills, J. Le Grand, J. and Piachaud, D., *Understanding Social Exclusion*. Oxford, University Press.
- Boltvinik, J. (2000) *Chiapas: una nueva visión para una nueva política*. Senado de la República Mexicana.
- Gordon, D. and Spicker P. (1999) *The international Glossary on Poverty*. London/New York: Zed Books.
- Hudson, J. (2008) *The short guide to Social Policy*, University of Bristol, Policy Press.
- Jenkins, S. and Micklewright, J. (2007) *New directions in the analysis of inequality and poverty*.
- Jenkins, S. y Rigg, J. (2001), *The Dynamics of Poverty in Britain*, Department for Work and Pension Research, reporte núm. 157.
- Levitas, R. (1998) *The Inclusive Society: Social exclusion and the New Labour*, Basingstoke, Macmillan.
- Lister, R. (2004) *Poverty*, Cambridge, Polity Press.
- Mack, J. y Steward L. (1985), *Poor Britain*, Londres, Allen and Unwin.
- Nolan, B. and Whelan, C. (1996) *Resources, Deprivation, and Poverty*. Oxford: Clarendon Press.
- Payne, G. (2006) *Social Division*, Basingstoke, Palgrave.
- Platt, L.(2006), “Poverty”, en Geoff Payne, *Social Divisions*, Basingstoke, Palgrave.
- Richardson, L. y Le Grand, J (2002), “Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion”, *Social Policy and Administration*, 36(5), pp. 496-515.
- Ringen, S. (1988), “Direct and Indirect Measures of Poverty”, *Journal of Social Policy*, 17, pp. 351-365
- Room, G. (1995), *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, Bristol, Polity Press.
- Rodríguez, K. (2010) *Poverty in Mexico at the Beginning of Twenty-First Century*. Lambert Academy Publishing.
- Rodríguez, K. y Patrón, F. (2016) *La efectividad de la política social en México. Un análisis de la*

reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. VOLUMEN XXVI . NÚMERO 1 . SEMESTRE DE 2017 . PP. 3-51

Rowntree, S. (1908) *Poverty, a study of town life*. Macmillan and CO., Limited St. Martin street, London.

Sen, A. (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press

Sen, A. (1984), “Poor Relatively Speaking”, en *Resources, Values and Development*, Oxford, Basil Blackwell

Sen A. 1990), “Justice: Means versus Freedoms”, en *Philosophy and Public Affairs*, 19(2), pp. 111-121.

Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*, Cambridge, Mass., Clarendon Press.

Scott, J. (1994) *Poverty and Wealth: Citizenship, Deprivation and Privilege*, Harlow, Longman.

Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin Books.

Whelan, C., Richard L. y Bertrand M. (2002), “Multiple Deprivation and Persistent Poverty in the European Union”, *Journal of European Social Policy*, 12(2), pp. 91-105.

Notas _____

¹ En diez años de medición multidimensional por parte del CONEVAL, Chiapas se ha posicionado como la entidad federativa más pobre del país. En el 2018, el 76.4% de la población vivía en pobreza.

² Cuando expongo que no hay una definición exacta de pobreza no es porque no se haya tenido la intención de hacerla sino porque realmente no existe y, si existiera, dudo que pudiera ser operacionalizada. Esto se debe a que el concepto de pobreza varía tanto de cada investigador como desde el enfoque del cual sea visto, incluso del contexto histórico por el que transcurre cada sociedad.

³ Introducido por Rowntree. Este fue el primer enfoque de la pobreza que se puso en práctica en el Reino Unido a finales del siglo XIX.

⁴ Especialmente en el caso de Estados Unidos, CEPAL y México.

⁵ 2,220 calorías en áreas urbanas, y 2,180 en áreas rurales.

⁶ Para esta estimación, México combinó el método indirecto que se refiere al ingreso y el método directo que alude a las carencias sociales.

⁷ Rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación. En el índice de privación no se incluye el grado de cohesión social.

⁸ Las escuelas unitarias son las que solo cuentan con un docente, y las bidocentes con dos. En ambos casos, el docente realiza el trabajo administrativo y/o de intendencia, además de impartir clases.

⁹ La existente estudia el tema de la pobreza desde la óptica del bajo rendimiento económico y la baja productividad, sin embargo, estudiar la pobreza únicamente desde esas dos visiones no explica en detalle la pobreza del estado.

¹⁰ Refleja la capacidad institucional de cada estado para la implementación de la política de desarrollo social efectiva en la disminución de la pobreza.

¹¹ Se midieron tres indicadores cada uno con una serie de reactivos. Sin embargo, una de las limitaciones del IDES es que no mide la eficacia de la política social de cada estado, o el desempeño de los programas y acciones estatales de desarrollo social, entendidos como la contribución de cada programa a la resolución del problema público que le dio origen (IDES, 2019).

¹² La estratificación se produce porque el poder del mercado genera tipos de oportunidades, condiciones de vida y experiencias (Scott, 1996).

¹³ De acuerdo a Marshall (1950) la ciudadanía posibilita el acceso a recursos y oportunidades como un derecho que se tiene por el simple hecho de ser ciudadano.

¹⁴ En la administración pasada fue donde más violaciones a los derechos humanos se registraron.

¹⁵ El 5% más pobre experimentó una caída en su ingreso, de acuerdo a la ENIGH 2018.

Debates conceptuales y temas emergentes

La necesidad de políticas públicas para la promoción del bienestar psicológico en el proceso migratorio entre México-Estados Unidos

The need for public policies for the promotion of psychological well-being in the migration process between Mexico-United States

*Erica Ivonne Cervantes Pacheco **

Resumen: Las diversas maneras de conceptualizar el retorno han traído consigo dificultades analíticas, teóricas y metodológicas en el estudio y atención a la población migrante. Derivado de la investigación doctoral sobre la constitución de sujetos de género masculinos en la experiencia migratoria (Cervantes-Pacheco, 2016), se encontró entre los hombres migrantes de una comunidad rural del norte de Michoacán que el retorno es sólo una fase de un proceso continuo, la idea de regresar a EU sigue presente a pesar del retorno voluntario o por deportación. A pesar de que existen algunos programas e iniciativas implementados por el gobierno mexicano, como “Somos mexicanos” y el Programa de Atención a Migrantes Retornados (PAMIR/PRIM), éstos no atienden las necesidades psicológicas de reinserción, readaptación subjetiva y familiar en los lugares de origen, ya que los esfuerzos se encaminan a la recepción de los migrantes. En este sentido, no existen programas en México que atiendan la dimensión psicológica de los migrantes de retorno, muchos menos de los hombres. Jacobo y Cárdenas (2018: 16-17) señalan que “Los servicios de salud mental han estado ausentes dentro de la estrategia principal del gobierno federal, ignorando así la relevancia de emociones de trauma, tristeza, enojo, impotencia y dolor experimentadas durante el retorno, especialmente si es involuntario. Recomendamos priorizar la provisión de servicios de salud mental en dos momentos: a) la llegada y traslado a la comunidad de origen y b) el establecimiento en el lugar de destino”. Aunque dichos principios también estén señalados como una necesidad de atención por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los servicios de cuidado psicológico que se ofrecen a los migrantes de retorno se proporcionan fugazmente. Aunque el Programa Especial 2016-2021 de la Secretaría del Migrante del Gobierno del Estado de Michoacán resalta los esfuerzos para atender a los migrantes binacionalmente, también señala que no existen suficientes políticas públicas dedicadas a dar atención integral a los migrantes y sus familias (p. 30); destacando que uno de los principales problemas de la migración internacional es el deterioro de la salud física y emocional de las personas. Por ello, se está implementando y evaluando la eficacia de un programa de intervención psicológica y social directamente en las comunidades rurales de origen, a través de una investigación mixta. Se espera que constituya una herramienta de ayuda a hombres para atender los

* Doctora en Ciencias Sociales, con especialidad en estudios de la mujer y relaciones de género, por la Universidad Autónoma Metropolitana. Desarrolla las líneas de investigación Migración y género, estudios de los hombres y configuraciones familiares en la posmodernidad. Profesora e investigadora de la Facultad de Psicología de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Correo: erickapsic@gmail.com

costos emocionales de la migración en el contexto de retorno, e incida en políticas públicas binacionales.

Abstract: The various ways of conceptualizing the return have brought analytical, theoretical and methodological difficulties in the study and attention to the migrant population. Derived from the doctoral research on the constitution of male gender subjects in the migratory experience (Cervantes-Pacheco, 2016), it was found among migrant men from a rural community in northern Michoacán that return is only one phase of a continuous process, the idea of returning to the US is still present despite voluntary return or deportation. Although there are some programs and initiatives implemented by the Mexican government, such as “We are Mexican” and the Program of Attention to Returned Migrants (PAMIR / PRIM), they do not meet the psychological needs of reintegration, subjective and family rehabilitation in places of origin, since the efforts are aimed at receiving migrants. In this sense, there are no programs in Mexico that address the psychological dimension of returning migrants, much less men. Jacobo and Cárdenas (2018: 16-17) point out that “Mental health services have been absent within the main strategy of the federal government, thus ignoring the relevance of emotions of trauma, sadness, anger, helplessness and pain experienced during the return, especially if it is involuntary. We recommend prioritizing the provision of mental health services in two moments: a) the arrival and transfer to the community of origin and b) the establishment at the destination”. Although these principles are also indicated as a need for attention by the National Human Rights Commission, the psychological care services offered to returning migrants are provided fleetingly. Although the 2016-2021 Special Program of the Migrant Secretariat of the Government of the State of Michoacán highlights the efforts to assist migrants bi-nationally, it also indicates that there are not enough public policies dedicated to providing comprehensive attention to migrants and their families (p. 30); highlighting that one of the main problems of international migration is the deterioration of people's physical and emotional health. Therefore, the effectiveness of a psychological and social intervention program is being implemented and evaluated directly in the rural communities of origin, through mixed research. It is expected to be a tool to help men to meet the emotional costs of migration in the context of return, and influence binational public policies.

El objetivo de este trabajo es justificar la necesidad de desarrollar políticas públicas para la promoción del bienestar psicológico en el proceso migratorio entre México-Estados Unidos, dirigidas a hombres en el proceso de adaptación al contexto de retorno a sus comunidades rurales de origen en México, que contemplen disminuir las condiciones de vulnerabilidad de los hombres y sus familias, asociadas al trauma psicológico, el estigma social y el malestar subjetivo en los procesos de (re)adaptación por deportación, que vayan más allá de los aspectos laborales y económicos de los programas establecidos por el Gobierno Federal y Estatal; con base en los antecedentes investigativos que se han realizado en una comunidad rural en particular, ubicada en la región centro-norte del estado de Michoacán (Cervantes-Pacheco, 2016; 2017, 2018 y 2019;

Flores y Cervantes, 2016). A partir de la perspectiva de género, específicamente desde el feminismo postestructuralista de Butler (1990) y De Lauretis (1999), se aborda el estudio de los hombres michoacanos en constante constitución como sujetos de género a través de la experiencia migratoria, por los que cruzan aspectos de raza, clase y condición migratoria que los deja desprovistos de poder y privilegios asociados con el patriarcado. Desde un enfoque teórico sistémico y transnacional, se analiza a las familias de estos varones como un sistema imbricado en procesos sociales, económicos y políticos más amplios, que se conforma e interactúa frente a dos estados-Nación en condiciones de desigualdad. De tal manera que, a través de la reciente implementación y evaluación de un programa de intervención psicológica para hombres migrantes en el contexto de retorno y la formación de promotores comunitarios de salud, se provea de insumos para incidir en políticas públicas binacionales entre México y Estados Unidos

Introducción

Si bien la migración México-Estados Unidos tiene una larga historia que data desde finales del siglo XIX, las formas y los patrones de movilidad de las y los migrantes mexicanos hacia y desde Estados Unidos se han transformado con el paso del tiempo puesto que están imbricados en factores económicos, políticos y sociales más amplios. Algunos eventos del siglo XXI acontecidos en Estados Unidos han impactado en el cese de la migración circular y no autorizada de los mexicanos y en el incremento de migrantes de retorno. Los ataques terrorista a las Torres Gemelas en 2001, la crisis financiera y económica de 2008, el recrudecimiento de las políticas migratorias y el reforzamiento de la frontera sur con México, que comenzaron desde 2008 en el mandato de Barak Obama, y que se han recrudecido ante los posicionamientos antiinmigrantes y xenofóbicos del actual presidente Donald Trump, han favorecido para que las estancias en Estados Unidos sean cada vez más largas y con miras de permanencia, en parte por los costos y riesgos de cruzar la frontera.

Aunque retorno de migrantes no es nuevo, sí aumentó tres veces más respecto a la década anterior, la migración mexicana se caracterizó por la no autorización de ingreso al vecino país del norte, lo cual acrecentó las probabilidades de que los migrantes permanecieran más tiempo en EU y desarrollaran proyectos laborales y conformaran sus familias. La mayor parte de las deportaciones hacia México ha sido de hombres con una trayectoria de al menos 10 años en EU

que ya no se visibilizaban a sí mismos regresando a México, donde formaron parejas y tuvieron hijos (Giorguli, 2017). En este escenario, los retornos no voluntarios colocan a los integrantes del sistema familiar en un proceso de vulnerabilidad económica, social, laboral y emocional, sobre todo si hubo detenciones previas y encarcelamiento en el vecino país del norte, sobre todo en estados con alta intensidad migratoria, como en el caso de Michoacán que históricamente ha ocupado los primeros lugares a nivel nacional de expulsión de migrantes hacia Estados Unidos. La experiencia directa e indirecta en materia migratoria de los más de cuatro millones de habitantes en el estado de Michoacán, y las redes sociales de apoyo tejidas en ambos lados de la frontera, han conformado la organización social, económica y cultural de los 113 municipios y sus comunidades rurales.

La migración de hombres michoacanos hacia Estados Unidos era una práctica circular hasta antes de 2001, pero con el progresivo recrudescimiento de la política antiinmigrantes estadounidenses las causas y características del retorno son diversas, por un lado, hay quienes toman la decisión personal de regresar por haber cumplido ciertos objetivos migratorios y/o por reunificación familiar; por otra parte, se debe a deportaciones forzadas, algunas desde el intento de cruzar la frontera y otras dentro del territorio estadounidense, donde puede haber detenciones previas y en unos casos encarcelamiento.

Las condiciones de salida de la población migrante y el periodo de tiempo de estancia en aquel país presentan retos en diferentes niveles y complejidades para los individuos, el Estado y sus instituciones, en los procesos adaptativos en el contexto de retorno. Por lo que ahora se espera que se convierta en uno de los principales lugares de recepción de migrantes de retorno. Entre 2009 y 2013, se deportaron 2.7 millones de mexicanos de los EU, un promedio de 540,000 mexicanos deportados anualmente en ese lapso de cinco años, que aumentó en los siguientes años (CONAPO, 2015).

Por ello, las comunidades rurales del estado de Michoacán, se tornan un lugar viable para el estudio de la migración en el contexto de retorno desde una perspectiva de género, en específico para el estudio de los varones con experiencia de migración que han retornado en condiciones de deportación después de haber permanecido al menos diez años en Estados Unidos, cuya situación es la separación familiar y/o la abrupta interrupción del proyecto migratorio, a fin de promover el bienestar subjetivo propio y el de sus familias, ya que las investigaciones realizadas en una

comunidad rural de la región centro-norte de Michoacán, indican que los hombres migrantes en el contexto de retorno presentan un elevado malestar subjetivo por los procesos personales y sociales de readaptación al entorno (Cervantes-Pacheco, 2017; 2018 y 2019); aunado con los escasos programas de atención que promuevan la salud mental y comunitaria en dicha población.

El bienestar psicológico de los hombres en la experiencia de migración

De acuerdo a las experiencias investigativas con hombres michoacanos migrantes en ambos lados de la frontera (Cervantes-Pacheco, 2016; 2017; 2018; 2019; Flores y Cervantes, 2016; 2017), se ha detectado un incremento de los hombres que regresaron de Estados Unidos a comunidades rurales de Michoacán por deportación, mientras que sus familias se quedaron en aquel país dado su estatus migratorio autorizado.

Respecto a su bienestar subjetivo en los hombres migrantes de retorno, se encontraron niveles moderados y altos de sintomatología depresiva, ansiedad, tristeza, alcoholismo, incapacidad de disfrute de la vida, descontento con los ingresos económicos y las oportunidades laborales, dificultades para mantener y fortalecer vínculos afectivos con sus familiares, sobre todo los asociados a la paternidad; así como una no aceptación de la realidad que impide reconstruir un nuevo plan de vida (Flores, Brazil-Cruz, Rivera-Lopez, Manzo, Siañez y Cervantes-Pacheco (2019).

Entre los varones de estudio se han manifestado diversas emociones paradójicas en el proceso de retorno dependiendo del estatus migratorio, si regresaron por voluntad propia o por deportación. Quienes regresaron por voluntad propia refieren sentirse afortunados por los logros personales, materiales y familiares conseguidos a través de la migración, y contentos por la reunificación familiar. En los relatos de los participantes deportados se identificaron emociones de tristeza, desesperanza, ansiedad, enojo, culpa, vergüenza, soledad y depresión, por la separación de su familia, enojados consigo mismos por no aprovechar las oportunidades económicas que el “Norte” les ofreció, y arrepentidos por eventos ocurridos durante la trayectoria migratoria.

No hay evidencia de algún tipo de atención a sus malestares subjetivos. Se pudo observar que la manera en que las emociones y las tensiones fueron canalizadas fue a través del consumo de alcohol en la mayor parte de los participantes, y en otros casos por medio del exceso de trabajo, en tanto que algunos se expusieron a situaciones de riesgo y violencia.

Por otra parte, las diversas maneras de conceptualizar el retorno a los lugares de origen han traído consigo dificultades analíticas, teóricas y metodológicas en el estudio y atención a la población migrante, especialmente en aquellas dirigidas a los hombres cuyos malestares son invisibilizados. Entre los hombres migrantes de una comunidad rural del norte de Michoacán se encontró que el retorno no es la culminación de la migración, ni mucho menos un reemigración, es sólo una fase de un proceso continuo, ya que la idea de regresar a Estados Unidos sigue presente a pesar del retorno voluntario o por deportación y de los peligros del cruce fronterizo y las restricciones legales de volver a reingresar a EU; éstas pueden ser temporales, al menos de 10 años, o de por vida. Por lo que se detectó una ambivalencia emocional, acompañada de una desolación y desesperanza, entre la dificultad de aceptar que no volverían a EU y la negación de reconstruir un plan de vida en su comunidad.

El bienestar psicológico de los hombres en relación con la constitución de sujetos de género

Cervantes-Pacheco (2016) encontró en las comunidades rurales de Michoacán, que la migración hacia Estados Unidos está impregnada en el imaginario personal y colectivo de tal modo que se vuelve difícil que los hombres no participen en ésta. El imaginario del “Norte” representa oportunidades para mejorar las condiciones económicas y materiales de vida; es tan idealizado que se vuelve aspiracional para los hombres de generación en generación. A través del proceso migratorio es posible para los varones adscribirse a los mandatos de la representación de la masculinidad tales como el trabajo, la proveeduría económica, la conformación de relaciones de pareja(s) y la paternidad.

De igual manera, se han encontrado malestares subjetivos asociados a los aprendizajes de género masculinos que no son atendidos por ellos mismos, por la academia ni por los profesionales de la salud mental; entre los que destacan escasos niveles de autocuidado y una sobre exposición a prácticas de riesgo, como cruzar la frontera indocumentadamente. Los malestares de los hombres se incrementaron en la medida que están asociados a los aprendizajes de género masculinos, tales como la proveeduría económica y el trabajo. Así, a menor eficiencia en tales mandatos, menor calidad afectiva en las relaciones familiares porque los varones se auto perciben como sujetos sin derecho, no sólo familiares sino también ciudadanos (Cervantes-Pacheco, 2016). También se observó mayor desilusión y desesperanza; así como estrés postraumático que dificulta la

concentración, altera los ritmos de sueño, trastoca la alimentación y genera niveles significativos de ansiedad (Cervantes-Pacheco, 2018).

Retomando la investigación de Cervantes-Pacheco (2016), si para ser hombre los individuos se suscriben a las representaciones de la masculinidad del trabajo y la proveeduría económica a través de la migración, el regreso inesperado los deja desprovistos de estos elementos por lo que subjetivamente se encuentran en tela de juicio. Dado que estos hombres conformaron relaciones de pareja y tuvieron hijos durante su larga estancia en Estados Unidos, es frecuente observar que sus esposas y sus hijos/as de se quedaron en aquel país, lo que dificulta la conyugalidad y la paternidad. Ante las dificultades laborales y económicas de la región, es difícil encontrar un trabajo que genere suficientes ganancias para hacer una proveeduría económica eficiente a sus familias, ya que además habría que hacer la conversión de pesos a dólares. Se han detectado algunos casos donde la imposibilidad de la proveeduría económica se ha traducido en el rompimiento del lazo conyugal y la paternidad.

Por ello, es probable que en este grupo de varones a mayores malestares subjetivos y emocionales, menores serán las posibilidades de una (re)adaptación al contexto de retorno, expresadas en dificultades laborales, económicas, comunitarias y en rupturas familiares. Ante la imposibilidad legal de volver a Estados Unidos, ya ni de manera indocumentada, los varones deportados se están constituyendo en sujetos de género masculinos desesperanzados, culpables, inseguros física y emocionalmente, estigmatizados socialmente, derrotados y avergonzados; que no acceden a ningún programa de gobierno que pueda ayudarles en los procesos de adaptación en el contexto de retorno.

La necesidad de políticas públicas binacionales que incidan en el bienestar psicológico de los hombres y sus familias

Si el retorno de migrantes a México aumentó tres veces más respecto a la década anterior, se prevé una mayor demanda de atención psicológica y de políticas públicas dirigidas a la salud mental frente a los constantes reacomodos familiares de las separaciones y las reunificaciones de cara a la migración, que a su vez acentúan los efectos estresantes en todos los involucrados en ella, particularmente en quienes se ven forzados a regresar a su país de origen.

En este sentido, no existen programas en México que atiendan la dimensión psicológica de

los migrantes de retorno, muchos menos de los hombres. Aunque dichos principios también estén señalados como una necesidad de atención por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los servicios de cuidado psicológico que se ofrecen a los migrantes de retorno se proporcionan fugazmente a través de líneas telefónicas, como la establecida por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los servicios de salud mental han estado ausentes dentro de la estrategia principal del Gobierno Federal, ignorando así la relevancia de emociones de trauma, tristeza, enojo, impotencia y dolor experimentadas durante el retorno, especialmente si es involuntario. Recomendamos priorizar la provisión de servicios de salud mental en dos momentos: a) la llegada y traslado a la comunidad de origen y b) el establecimiento en el lugar de destino (Jacobo y Cárdenas, 2018: 16-17).

A pesar de que existen varios esfuerzos de recepción a través de algunos programas e iniciativas implementados por el gobierno mexicano, como “Somos mexicanos” y el Programa de Atención a Migrantes Retornados (PAMIR/PRIM), coordinados por la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración (INM, 2015), éstos sólo prevén la recepción de los deportados en 11 puntos fronterizos y en el aeropuerto a través de tres vuelos semanales a la Ciudad de México, y otorga a los retornados una constancia de repatriación, alimentos, servicios médicos, transporte a su lugar de origen y una guía con información básica; éstos no atienden las necesidades psicológicas de reinserción y readaptación subjetiva y familiar en los lugares de origen.

Del mismo modo, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) realizaron el “Foro de diálogo sobre iniciativas de reinserción de migrantes en retorno y sus familias. Una perspectiva desde la sociedad civil”. Para ello, funcionarios de ambas instituciones se reunieron con integrantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y representantes de otras dependencias gubernamentales para diseñar y fortalecer las acciones para lograr una adecuada reinserción de migrantes y sus familias en su regreso al territorio nacional, entre los que destacan la necesidad de atención psicológica, pero que aún no ha fructificado en programas de intervención psicológica.

Los servicios consulares son solamente una parte de la ayuda que ofrece el gobierno de México a sus connacionales en el extranjero. Por décadas han existido diversos programas diseñados

para atender a poblaciones migrantes específicas. Ejemplos son los Grupos Beta, el Programa Paisano, Vete Sano, Regresa Sano y Repatriados Trabajando. En la actualidad, estos esfuerzos se han conjuntado en un programa de atención integral llamado Somos Mexicanos. Por medio de este programa se pretende armonizar los programas de atención a migrantes de retorno.

Por su parte, el Gobierno del Estado de Michoacán, a través del Programa Especial 2016-2021 de la Secretaría del Migrante, resalta los esfuerzos para atender a los migrantes binacionalmente señalando que no existen suficientes políticas públicas dedicadas a dar atención integral a los migrantes y sus familias (p. 30); destacando que uno de los principales problemas de la migración internacional es el deterioro de la salud física y emocional de las personas.

Por ello, a través de políticas públicas se pretende visibilizar las relaciones de poder que se tejen desde los Estados-nación de acogida y expulsión para producir sujetos migrantes en condiciones de vulnerabilidad y estigmatización, como actualmente se encuentran los mexicanos, las cuales generan malestar subjetivo y familiar no atendido en ambos lados de la frontera. Es imperante resaltar que las condiciones psicológicas de trauma, depresión y ansiedad, en las que estos hombres se encuentran en el contexto de retorno estarán relacionadas con el proceso de reinsertación a la vida laboral, económica, familiar y social. Así, se pretende concientizar del impacto de la política migratoria y la ideología de género en el bienestar subjetivo de los hombres migrantes, así como la necesidad de desarrollar propuestas de atención psicológica y políticas públicas encaminadas a la atención de salud mental de los hombres en ambos lados de la frontera, pero sobre todo en su regreso a México.

Programa de intervención psicológica y social en el contexto de retorno y la formación de promotores comunitarios de salud

De frente a estas necesidades, se está implementando y evaluando la eficacia de un programa de intervención psicológica y social directamente en las comunidades rurales de origen, a través de una investigación mixta (Cervantes-Pacheco, 2019), cuyo resultado se espera que constituya una herramienta de ayuda a hombres para atender los costos emocionales de la migración en el contexto de retorno, e incida en políticas públicas binacionales.

El diseño de programas de intervención y la evaluación de su implementación son acciones propias del campo de la psicología en ámbitos sociales, educativos y de salud (Fernández-

Ballesteros, 2011), ya que buscan atender científicamente las problemáticas detectadas, que en este caso son los malestares subjetivos producidos por los costos emocionales de la migración en los contextos de retorno. A su vez, la metodología de la investigación, en sus perspectivas cualitativas y cuantitativa, constituyen herramientas complementarias para la evaluación de las intervenciones, en un esfuerzo de hacer ciencia aplicada que produzca beneficios directos a la sociedad (Anguera, 2008).

En un sentido innovador en el campo de la salud mental y la migración de retorno, en la segunda fase de la investigación (Cervantes-Pacheco, 2020) se planea la capacitación de hombres promotores comunitarios de salud mental que hayan sido migrantes de retorno. La figura de un promotor de la salud se encuentra documentada desde la Organización Mundial de la Salud, a través de la Iniciativa Global de Escuelas Promotoras de Salud en 1995, en línea con los mecanismos para la promoción de la salud establecidos en la Carta de Ottawa, en 1986.

Este modelo es la estrategia educativa preferida de “La Clínica”, ubicada en Oakland, California, que tiene el propósito de mejorar a largo plazo los resultados de salud en la población migrante de latinos. Los promotores son líderes en educación sobre la salud e instruyen a los miembros de la comunidad local, tienen la competencia de generar participación y organización comunitaria, y pueden intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas. Generalmente es una persona que forma parte de la misma comunidad y que por sus habilidades puede ayudar a otros a encontrar la ruta de bienestar.

Conclusiones

La migración es considerada un suceso estresante de vida que impacta a todos los involucrados en ella, y la deportación produce los efectos de violencia psicológica en los varones deportados, ya que ante la imposibilidad legal de regresar a Estados Unidos y la consecuente reunificación familiar, éstos presentan sintomatología depresiva, ansiedad y estrés crónico.

Los privilegios que la masculinidad pudiera otorgar a los hombres, también con lleva el peso de la obligación de cumplir con el rol asignado y asumido culturalmente, desde el cual existe una dificultad para identificar, nombrar y reconocer las emociones, los malestares y las tensiones subjetivas (Seidler, 2000; Jiménez y Tena, 2007a).

Para los hombres migrantes el peso de la normatividad de género los proyectó a cumplir con los mandatos de la representación de la masculinidad, a pesar de que también es un ideal

complejo de alcanzar en su plenitud y conlleva costos emocionales. Al no suscribirse a la representación de la masculinidad a través de la migración, los varones quedan expuestos a las sanciones, el desprestigio y los castigos colectivos. Dicha valoración provoca temor y frustración en los participantes, sobre todo cuando alcanzar la representación de la masculinidad se torna casi imposible en las condiciones de precariedad macroestructurales de la región.

La salud mental del migrante y su familia es una necesidad de los hombres que regresan a sus lugares de origen, sobre todo en comunidades rurales de México, que por lo general cuentan con menores accesos a las instituciones de migración de niveles gubernamentales. Por ello, es imperante incidir en el desarrollo de políticas públicas que contemplen esta dimensión del bienestar subjetivo en las migraciones de retorno, diferenciado los distintos perfiles y niveles de vulnerabilidad de quienes regresan para coadyuvar en una reinserción efectiva, con satisfacción y calidad de vida, para lo cual se requiere desde las políticas públicas de una visión integral y no sólo una reinserción socioeconómica o de apoyo legal.

Referencias

- Anguera, M. T. (2008). “Evaluación de programas desde la metodología cualitativa”. *Acción Psicológica*, 5(2), 87-101.
- Butler, J. (1990). “Actos performativos y constitución del género. Un ensayo sobre fenomenología y teoría feminista”, en Sue-Ellen Case (Ed.), *Performing Feminisms: Feminist Critical Theory and Theatre*, Johns Hopkins University Press.
- Cervantes-Pacheco, E. (2016). “La constitución de sujetos masculinos en la experiencia migratoria hacia Estados Unidos. El caso de un grupo de hombres migrantes de la comunidad de Charo, Michoacán”, tesis inédita de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Cervantes-Pacheco, E. y Flores, Y. (2017). “Salud mental en hombres michoacanos en una comunidad agrícola de California, Estados Unidos”, en *Migración y Salud 2017. Reflexiones y retos sobre la salud de la población migrante*, (pp. 121-130). México: Iniciativa de la Salud de las Américas y Consejo Nacional de Población.
- Cervantes-Pacheco, E. (2017). “La subjetividad masculina en la experiencia de migración de michoacanos hacia Estados Unidos en el contexto de retorno”, en M. Cano y D. Olivera, *La complejidad de la migración y el desarrollo en México. Un análisis multidisciplinario* (pp. 33-56). México: Red Iberoamericana de Academias de Investigación, A.C.
- Cervantes-Pacheco, E. (2018). Reporte técnico de la investigación “El bienestar subjetivo de los hombres michoacanos con experiencia de migración hacia Estados Unidos en el contexto de retorno. Hacia una propuesta de atención psicológica con perspectiva de género”, proyecto aprobado con recursos económicos, del 1º de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018, por la Coordinación de Investigación Científica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en el Programa de Investigación 2017-2018.
- Cervantes-Pacheco, E. (2018). “La inclusión del género en los estudios migratorios. El caso de los varones michoacanos con experiencia de migración hacia Estados Unidos”, en M. E. Rivera-Heredia y R. Pardo. (Coords.), *Migración: miradas y reflexiones desde la universidad* (pp. 103-120). México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Miguel Ángel Porrúa.
- Cervantes-Pacheco, E. (2019). Reporte técnico de la investigación “Implementación y evaluación

de un programa de intervención psicológica para hombres migrantes en el contexto de retorno y la formación de promotores comunitarios de salud”, proyecto aprobado con recursos económicos, del 1º de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2020, por la Coordinación de Investigación Científica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo en el Programa de Investigación 2019-2020.

De Lauretis, T. (1999). “La tecnología del género”, *Diferencias. Etapas de un camino a través del feminismo*, Madrid, Horas y horas.

Flores, Y., Brazil-Cruz, L., Rivera-Lopez, H., Manzo, R., Siañez, M. & Cervantes-Pacheco, E. (2019). Aquí en confianza (here in confidence): Narratives of migration, mental health, and family reunification of Mexican immigrant men in the California Central Valley. En N. Deeb-Sossa. (Ed.), *Community-Based Participatory Research: Testimonios from Chicana/o Studies* (pp. 153-178). Arizona, United States of America: The University Arizona Press.

Flores, Y. y Cervantes, E. (2016). Final report about the research “Impact of migration on the mental health and family functioning of Mexican immigrant men”. Programa de Investigación en Migración y Salud, Iniciativa de Salud de las Américas de la Universidad de California, Berkeley.

Jacobo, M. y Cárdenas, N. (2018). *Los retornados: ¿cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos?* México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios.

INEGI (2015). “Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos”. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espano/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf (Consultado el día 31 de agosto de 2018).

Instituto Nacional de Migración (INM). (2015). *Guía de Procedimiento de Repatriación al Interior de México PRIM*. México: SEGOBINM.

Vulnerabilidad, riesgo y gobernanza

La nueva gobernanza y la agenda pública de los adultos mayores: hacia una política pública gerontológica distinta

The new governance and the public agenda of the elderly people: towards a different eldercare policy

Eunice Arias Arias *

Resumen: En la presente ponencia se abordará la elaboración de agenda pública desde la nueva gobernanza¹, con la intención de resaltar la relación simbiótica que mantiene la ciudadanía y el Estado para ello, a pesar de que el Estado es la única agencia que puede implementar las políticas públicas y la agenda gubernamental. Ante esta perspectiva, el análisis de grupos etarios se vuelve relevante con la intención de observar qué agenda de Gobierno existe con segmentación de edad. Específicamente para este ensayo, observaremos la agenda pública de los adultos mayores y el proceso de elaboración de la política pública gerontológica en México.

Abstract: In this presentation, we will address the making-agenda processes from the new governance perspective², with the intention of highlighting the symbiotic relationship that citizens maintain with the State for this purpose, despite the fact that the State is the only agency that can implement public policies and the governmental agenda. Given this perspective, the analysis of age-segmented groups becomes relevant, since it is important to know which governmental agenda exists with age-segmentation, and specifically for this essay, we will observe the public agenda of the elderly and the making-process of eldercare policy in Mexico.

El proceso demográfico que han atravesado los países latinoamericanos ha marcado la actual agenda de gobierno y la segmentación institucional que se ha realizado por parte de los Estados, con la intención de atender de manera más focalizada a cada sector poblacional. La mayor parte de los países latinoamericanos han experimentado en la última década un acontecimiento que no ha excluido a nuestro país: *el envejecimiento acelerado*. Este fenómeno, que generalmente se había

* Maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México, Candidata a Maestra en Derechos Humanos y Garantías por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestranda en Políticas Públicas Internacionales en Queen Mary University of London. Líneas de Investigación: gerontología social, movilidad social, derechos humanos, bienestar y sistemas de protección social. Directora General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Secretaría de Bienestar en México y Profesora Invitada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro. Mail: e.ariasarias@hss18.qmul.ac.uk

presentado mayormente en países fuera del continente americano, -mayormente en Europa y Asia-, ha hecho que los gobiernos locales estén suscribiendo Tratados y Convenios con agencias y organismos internacionales, con la intención de establecer estándares y marcos que estén sirviendo como referencia para poder incluir de manera eficiente las necesidades específicas de los adultos mayores. Las políticas públicas que dan respuesta al envejecimiento demográfico generalmente tienen como objetivo generar una atención integral a la persona adulta mayor. Es decir, un tema que se consideraba como privativo del sector salud y que había definido a la población adulta mayor como sujeta de asistencia social a través de programas de gobierno orientados a aumentar la esperanza de vida, ahora está siendo transversalizado a políticas públicas que tienen como intención crear un nuevo modelo de atención gerontológica. De hecho, la *ancianidad* está siendo considerada como una “etapa vital de creciente importancia” (Moragas, 2004, pág. 76), producto de investigaciones pertenecientes a ciencias como la sociología, que a través de su enfoque han hecho énfasis que la edad biológica no necesariamente condiciona a las personas a realizar alguna actividad en particular, ya que con el avance en las ciencias exactas, ha habido un mejoramiento cualitativo y cuantitativo en la esperanza de vida de la población mundial.

El envejecimiento de la población mundial es un fenómeno sin precedentes, que continuará. Durante el siglo XX, la tasa de adultos mayores se ha incrementado y se espera que la tendencia se mantenga durante el siglo XXI. En 2010, el 10% de la población tenía sesenta años o más. Para el 2025 la tasa proyectada es del 15.1%, y para el 2050, de 20.5 (Ciancia & Vallet, 2013, pág. 44).

Ante este escenario global que de manera natural no excluye al continente latinoamericano ni a México, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores retoma todo lo establecido en herramientas jurídicas de protección internacional que también aluden a los Adultos Mayores, que se enumeran en el orden que se mencionan en el Preámbulo de dicha Convención:

Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991); la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992); la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional

de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), así como los instrumentos regionales tales como la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003); la Declaración de Brasilia (2007), el Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable (2009), la Declaración de Compromiso de Puerto España (2009) y la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (2012); (CIDH, 2015) y la Resolución A/RES/67/139.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores recoge de manera efectiva todas las necesidades de esta población, con la intención de brindar un punto de partida para todos los países que deseen empezar a formular en políticas públicas a favor de los adultos mayores, de manera anticipada a un fenómeno inminente que eventualmente tendrá que ser incluido.

La Convención, de manera general, resalta la importancia de que los países de Latinoamérica realicen políticas públicas que no solamente brinden cuidados, sino que generen participación de los adultos mayores, y pone especial énfasis en que debe de existir un área de monitoreo de dichas políticas públicas – la gran importancia del dimensionamiento de resultados y del impacto respecto a los objetivos planteados-.

Además, el mismo ordenamiento anteriormente referido menciona la necesidad de que los adultos mayores, - ante lo previamente expuesto respecto a cambios demográficos proyectados-; sean integrados en todos los aspectos de la vida pública. Es decir, temas como acceso a la justicia, su representación legal, el derecho al trabajo de las personas adultas mayores – incluso revisar los topes de edad de jubilación en cada país, ya que la expectativa es mayor que en épocas anteriores-; y la realización de acciones que tengan como objetivo eliminar la discriminación por edad; son los que deben ser integrados en las normativas nacionales y locales de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Derivado de la presión por parte de la Comunidad Internacional, la mayor parte de los países en la región latinoamericana cuentan con una Ley enfocada a la población adulta mayor, y varios tienen Institutos para la vejez, que tienen como principal función crear políticas públicas para la inclusión.

Ante lo anterior, México ha adquirido obligaciones internacionales para elaborar políticas públicas que protejan a las personas adultas mayores. Sin embargo, ¿bajo qué agenda pública se está elaborando la agenda gubernamental? En lo concerniente al tema de la ponencia, que es la elaboración de agenda pública de las personas adultas mayores bajo la perspectiva de la nueva gobernanza, es importantísimo tener en cuenta que integrar la percepción de los adultos mayores respecto de los problemas que existen es imperativo para crear la agenda gubernamental. Es decir, bajo la perspectiva de Guy Peters y Jon Pierre, la *nueva gobernanza* incluye redes sociales que hace que los Gobiernos y la ciudadanía desarrollen una relación simbiótica, de tal manera que las redes “controlen políticas públicas y los ciudadanos puedan hacerla exigible al Estado” (Peters & Pierre, 2016, pág. 53). Lo anterior tiene un impacto en la pregunta ¿la participación tiene un impacto en los *policy outcomes*?; y, además, ¿cómo es posible observar las variaciones en los resultados que pueden ser atribuibles a la intervención social?

Es decir, aunque la simbiosis entre la ciudadanía –o los programas específicos- es deseable, tenemos que observar y cuantificar qué resultados son producto de la participación social en la elaboración de la agenda gubernamental. Con lo anteriormente dicho, ¿cuál es la importancia de la Gobernanza? Peters y Pierre, así como otros autores, se preguntan lo mismo. La globalización desafía el papel tradicional del Estado, -sin menoscabo a la soberanía de los países-, y nos hace repensar cómo el Estado formula las políticas públicas, así como el rol activo que empiezan a jugar los ciudadanos en la elaboración de la agenda gubernamental.

Entonces, ¿qué capacidad tiene el Estado de responder a las demandas de la agenda pública? Después de todo, y ante la caída de la *vieja gobernanza* y la idea del *Estado omnipotente*, ha sido necesario repensar la economía mundial y las demandas externas. Aguilar (2009) menciona que, en el proceso de consolidación de gobernar distinto, el Estado tuvo la necesidad de integrar actores fuera del gobierno, y simpatizar con la idea de que gobernar ya no es solamente implementar, sino consensuar, ya que la sociedad moderna debe tener formas de poder controlar al mismo Gobierno (Aguilar, 2009). Hoy en día existen organizaciones no gubernamentales (ONG), intelectuales, comunidades epistémicas, medios de comunicación y distintas fuerzas de poder que modifican el gobernar contemporáneo.

Con esta idea, ¿cómo podemos integrar la perspectiva de la nueva gobernanza a la formulación e implementación de la política pública gerontológica? Primero, es fundamental

reconocer la existencia de una agenda que ellos reconocen como propia. Sus demandas y percepciones no deben ser ignoradas en la conformación de la agenda gubernamental. Según un estudio llevado a cabo en Querétaro en 2016 por la autora³, se ha observado que la mayor demanda de las personas adultas mayores es que sus derechos humanos se respeten. En adición, existen fenómenos muy poco analizados con detalles, como el cambio de roles de género que existe en el hogar posterior a la jubilación, en donde la mujer pasa a tener el control dentro de la casa, pero solamente en lo que refiere al manejo económico del hogar ya que el hombre continúa siendo quien toma decisiones y quien ostenta el liderazgo moral. Como el ejemplo previo, existen distintos fenómenos que se observan con mucha más frecuencia en las políticas con segmentación de edad.

En lo que refiere, por ejemplo, al acceso al empleo, la primera causa que las personas adultas mayores observan como obstáculo es la discriminación que enfrentan debido a la edad al insertarse al mercado laboral⁴. Lo anterior se infiere ya que las personas adultas mayores han manifestado expresamente que la principal razón por la cual no son empleados es que las agencias o empleadores expresamente les manifiestan que prefieren a personas de menor edad.⁵

Entonces, derivado de la investigación hecha acerca de las herramientas jurídicas internacionales y nacionales y la encuesta de percepción antes citada, bajo el esquema de nueva gobernanza el pleno goce al derecho al trabajo en adultos mayores debe incluir vértices como las siguientes: eliminación de la brecha salarial de género, la inclusión con perspectiva de género al mercado laboral - la mayor parte de la tasa de desempleo se concentra en las mujeres adultas mayores -; evitar el trabajo informal e integrar de manera inmediata el debate sobre los programas pensionarios con personas que no generan contribuciones al Estado.

¿Qué dimensiones reales tenemos respecto de la población adulta mayor en México? Según el índice de envejecimiento⁶ desarrollado por la CEPAL, México se encuentra en etapa de “envejecimiento moderadamente avanzado”, con un índice de 33,9. Aunque no formamos parte de los países más envejecidos, según lo anteriormente citado, deberíamos de estar formulando ya una estrategia a futuro. Argentina, Chile y Uruguay, tienen un índice de 58,1; 59,1 y 81,7 respectivamente, y se encuentran en la etapa de “envejecimiento avanzado”. Los países previamente mencionados, se encuentran más avanzados en lo que refiere a sus normativas a favor de Adultos Mayores, - cabe mencionar que los tres países ya firmaron la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores-. Los países

más pobres, y los más envejecidos, estarán en franca desventaja para hacerle frente al envejecimiento.

Considero que la transformación demográfica venidera no ha sido dimensionada por las autoridades mexicanas, quienes han tenido poca atención en elaborar políticas públicas con segmentación de edad desde una perspectiva *bottom-up*. Cabe aclarar que el envejecimiento, *per se*, no es un problema, ya que estaríamos estigmatizando y estereotipando negativamente un sector poblacional con características específicas, como cualquier otro; el problema radica en que las sociedades han segregado a este porcentaje de la sociedad, creando impactos distintos a nivel individual, e impactos más generalizados que afectan al pleno desarrollo económico y social de los países. Con la inversión de la pirámide poblacional, se vislumbra “un desafío para los decisores y actores sociales encargados de formular políticas públicas. Asimismo, se convierte en una oportunidad para transformar la política económica, los sistemas de pensiones, de seguridad social y mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores y sus familias. Estas estrategias socioeconómicas deben estar encaminadas a transformar el imaginario social en torno al envejecimiento y la vejez” (Torrado Ramos, y otros, 2014).

La agenda de las personas adultas mayores, que ya existe y que no está sujeta a cambios gubernamentales, debe ser plenamente respetada y reconocida por los tomadores de decisiones, desde la perspectiva de la *nueva gobernanza*. La insuficiencia del Estado y la realidad social deben concurrir.

La nueva gobernanza quiere ser, como previamente he dicho, la respuesta por parte de los gobiernos domésticos para evitar descarrilamientos ante la globalización y las presiones internacionales –mayormente económicas-, que ha puesto a los Gobiernos en situaciones muy complejas. Dichas situaciones no son una expresión individual de los países ni una comunión con el neoliberalismo, pero debe admitirse que existen factores que pueden modificar la agenda pública, la agenda-*setting* y la agenda gubernamental. La metodología de la nueva gobernanza guarda una cercana relación metodológica con la elaboración de políticas públicas *bottom-up*, que toma como unidad individual a las personas o a los países, según sea el *approach* metodológico. Sin embargo, ¿tendría vinculación real la participación ciudadana y la agenda pública con la elaboración de la agenda gubernamental? Es decir, distintos teóricos de la Ciencia Política se han dedicado a investigar cómo es que existen marcos para el diseño de política pública que afecten su planeación,

diseño y evaluación. Pero ¿cómo integrarlo de manera efectiva, y más cuando hablamos de política pública con segmentación de edad? Tendríamos que apelar a la pura toma de decisiones. Es decir, la elaboración de agenda con segmentación de edad es lo suficientemente específica como para que un tomador de decisiones sepa absolutamente todos los problemas a integrar cuando se elabora, por ejemplo, la política pública gerontológica. Sería mayormente deseable que entonces, en lugar de utilizar la metodología *top-down*, -que también puede tomarse como una metodología etnocentrista y poco multicultural-; nos apeguemos a la integración de distintas agendas a través de la creación de consensos con la ciudadanía, en el marco de la relación simbiótica que mencioné al principio para dichos fines.

Con lo anteriormente dicho, debe integrarse en la planeación de políticas públicas etarias, la perspectiva de quienes serán los destinatarios. Además, las matrices de indicadores de resultados deben incluir indicadores que nos permitan dar seguimiento al cumplimiento de aquellas demandas que surgen de la interacción con la ciudadanía. Si bien desde el principio se mencionó la dificultad de poder medir y cuantificar los *policy outputs* de la participación ciudadana en la elaboración de la agenda gubernamental, sí es posible crear indicadores y un sistema de planeación que integre las construcciones sociales dentro de la agenda gubernamental.

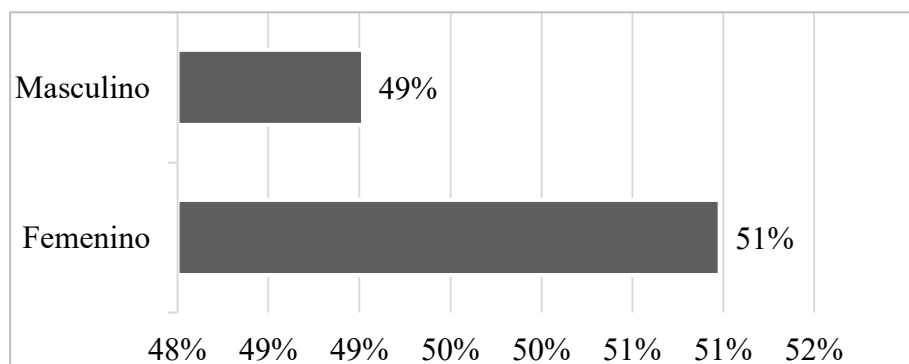
Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ciancia, O. E., & Vallet, H. E. (2013). *Adultos mayores: Ciudadanos y actores sociales*. 45. Argentina: Departamento de Publicaciones, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- CIDH. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington, D.C.: OEA.
- Aguilar, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1ra. ed.). México: Porrúa.
- Moragas, R. M. (2004). *Gerontología Social*. Barcelona, España: Herder.
- Peters, G., & Pierre, J. (2016). *Comparative Governance: Rediscovering the Functional Dimension of Governing* (1st. ed.). Cambridge University Press.
- Torrado Ramos, A. M., Sánchez Pérez, L., Somonte López, R., Cabrera Marsden, A., Henríquez Pino Santos, P. C., & Lorenzo Pérez, O. (2014). *Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana.

Anexo 1. Resultados del sondeo realizados a personas adultas mayores en el año de 2016, en el municipio de Querétaro, Querétaro de Arteaga.

Gráfica 1

Sexo



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 2

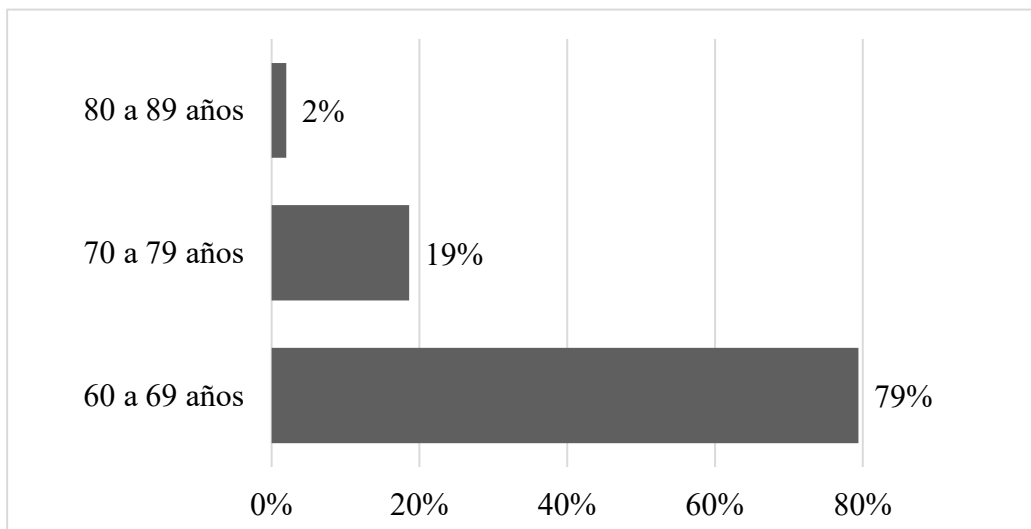
Edad promedio del encuestado



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

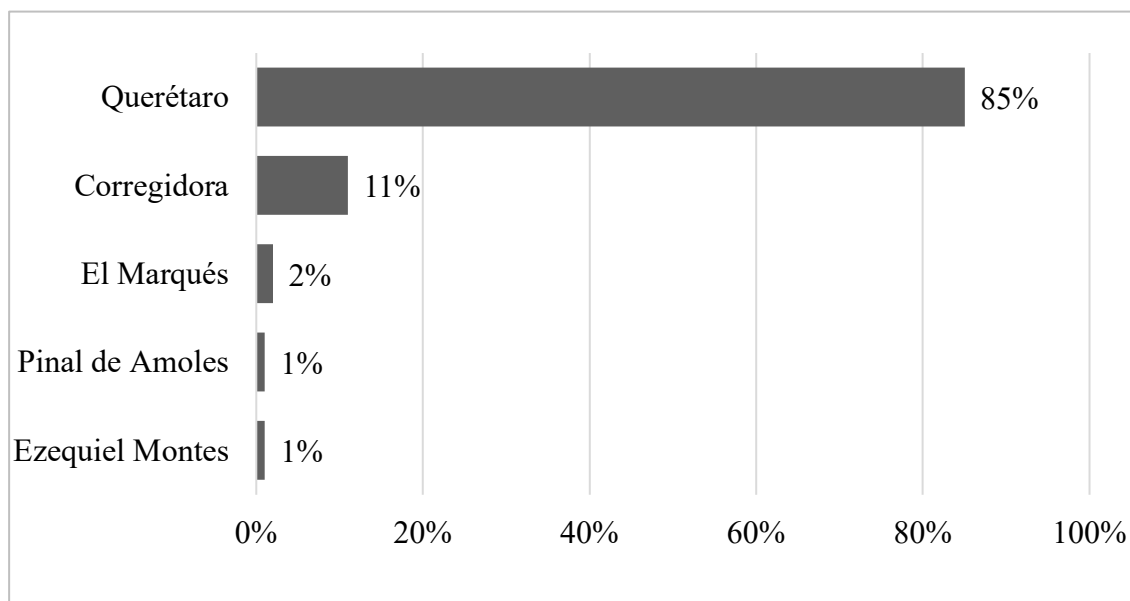
Gráfica 3

Edad por grupos



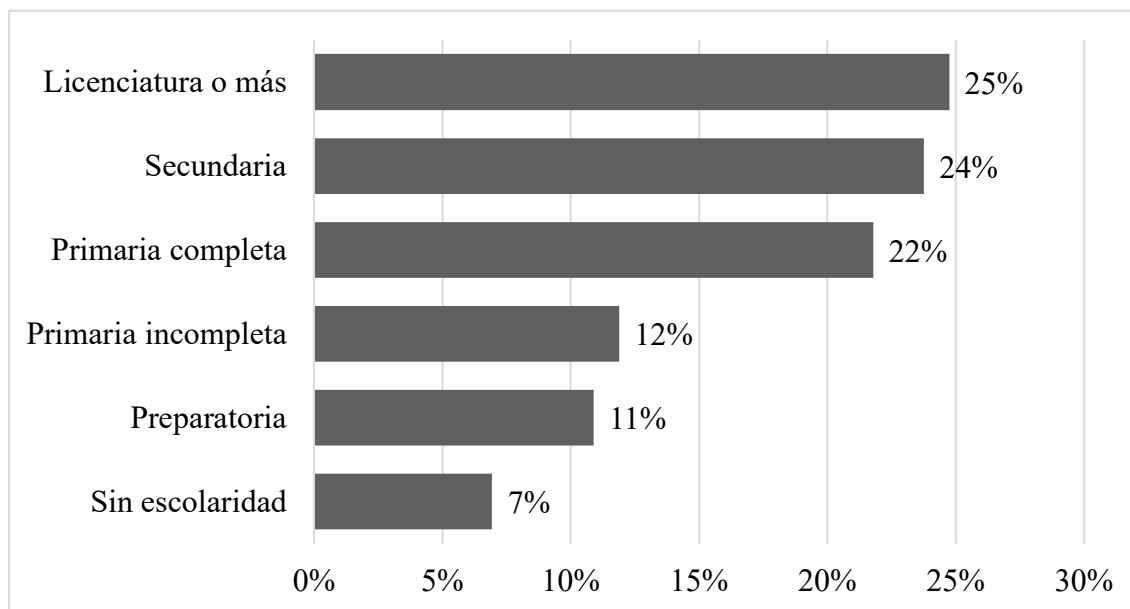
Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 4
Municipio de residencia



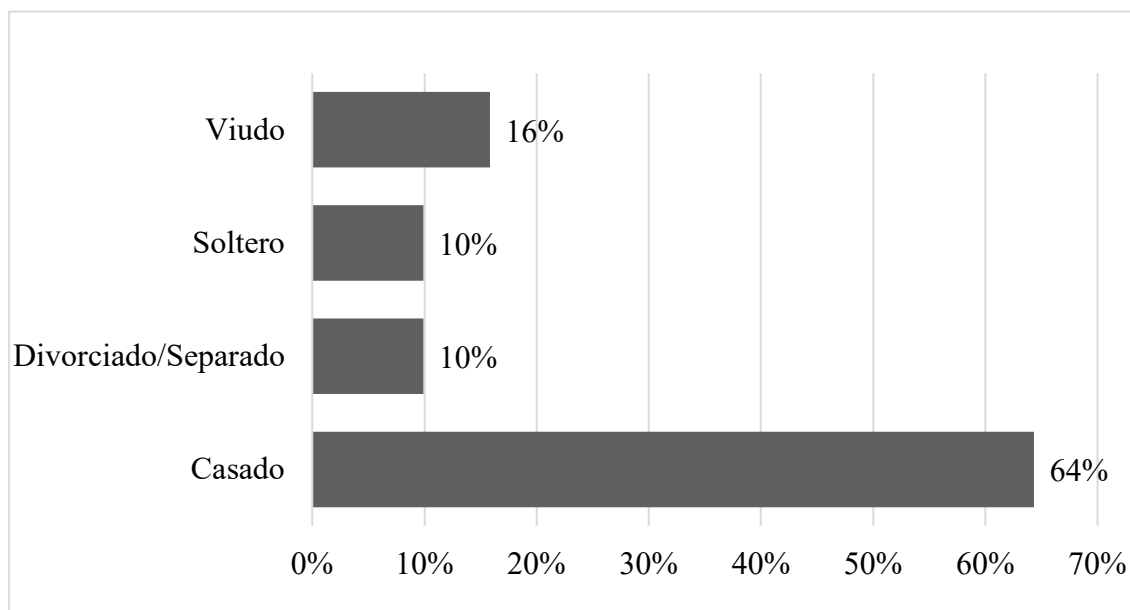
Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 5
Escolaridad



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

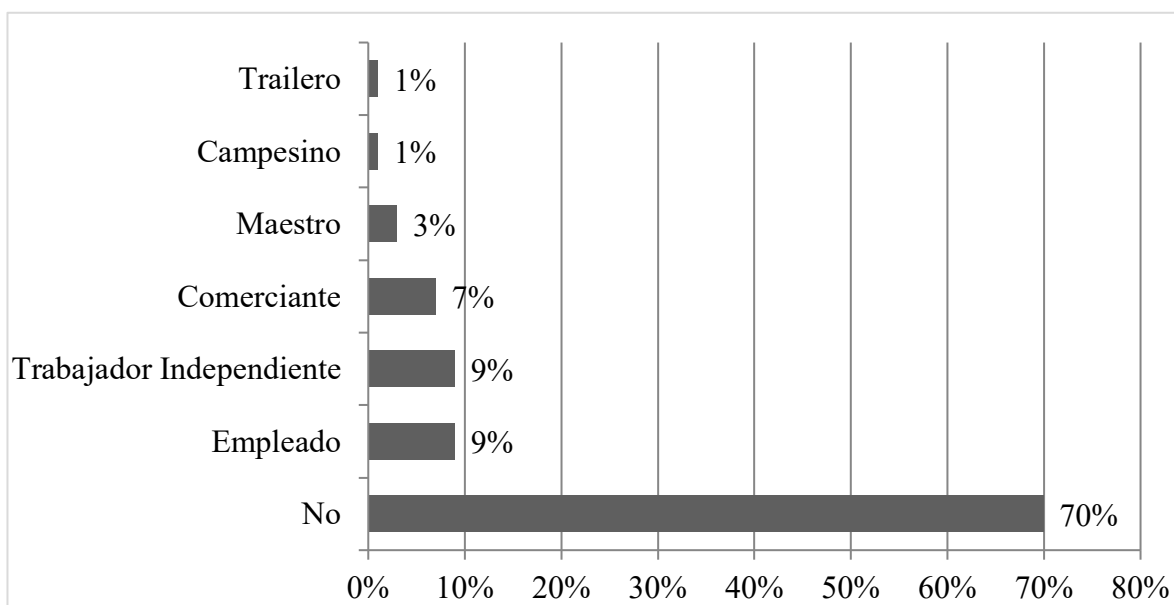
Gráfica 6
Estado civil



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 7

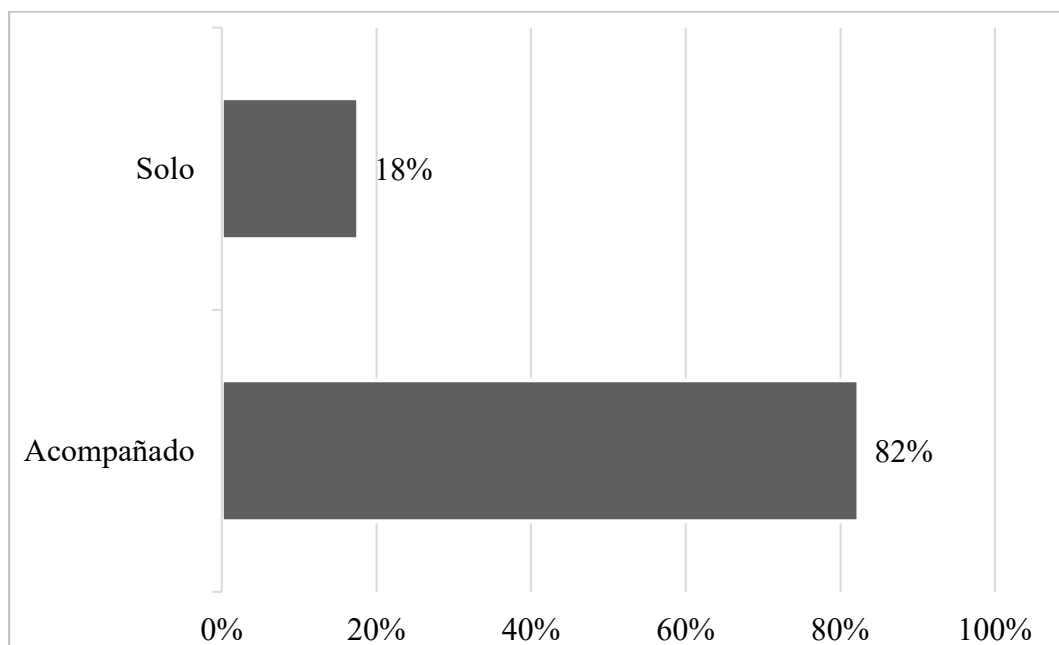
1. ¿Actualmente cuenta con un trabajo?



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 8

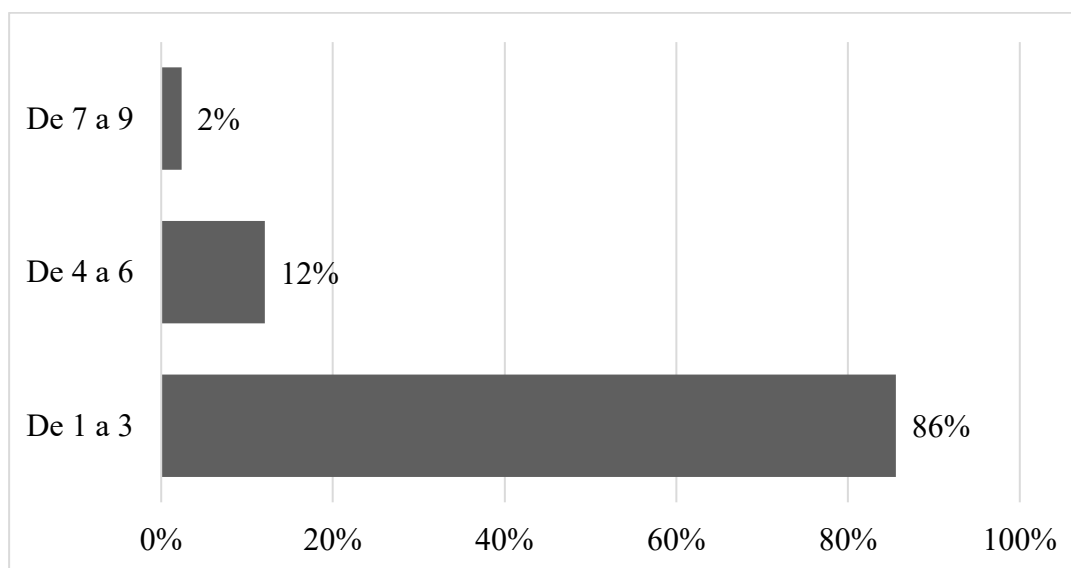
2. ¿Vive solo o acompañado?



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 9

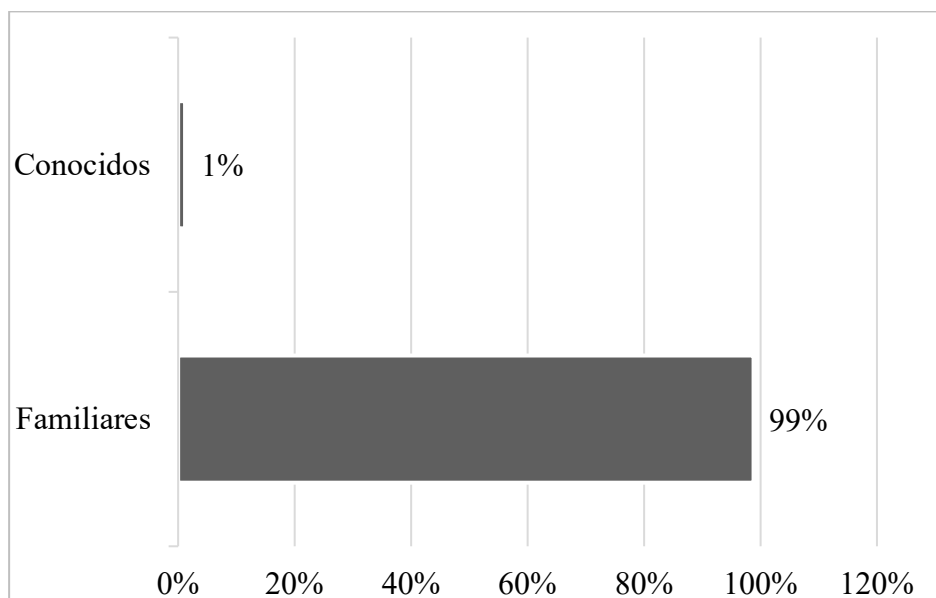
3. ¿Con cuántas personas vive?



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 10

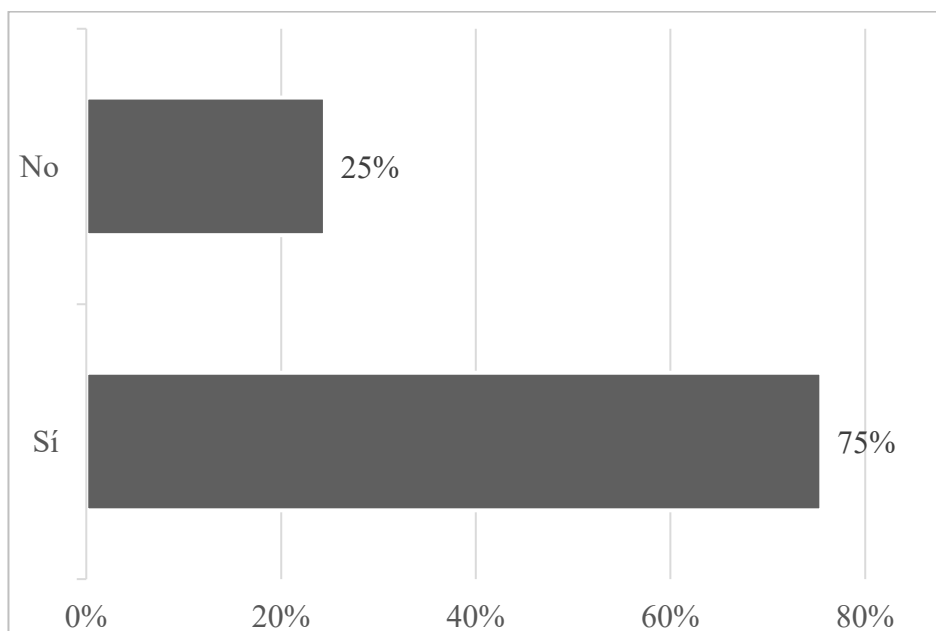
4. Las personas con las que vive ¿son familiares o conocidos?



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 11

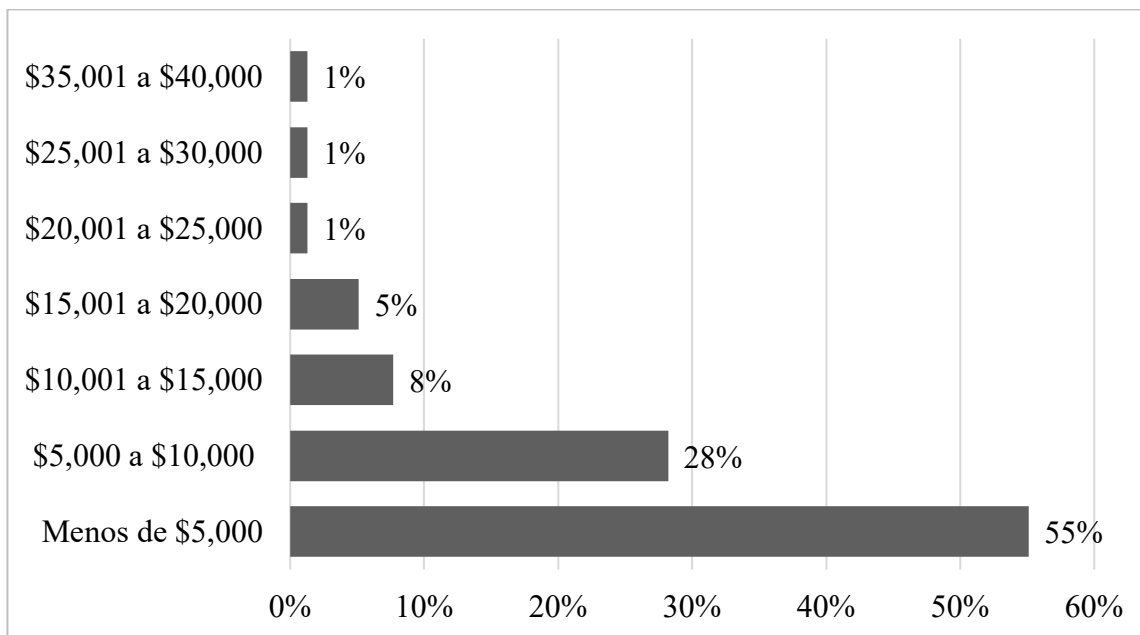
5. ¿Cuenta usted con vivienda propia?



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 12

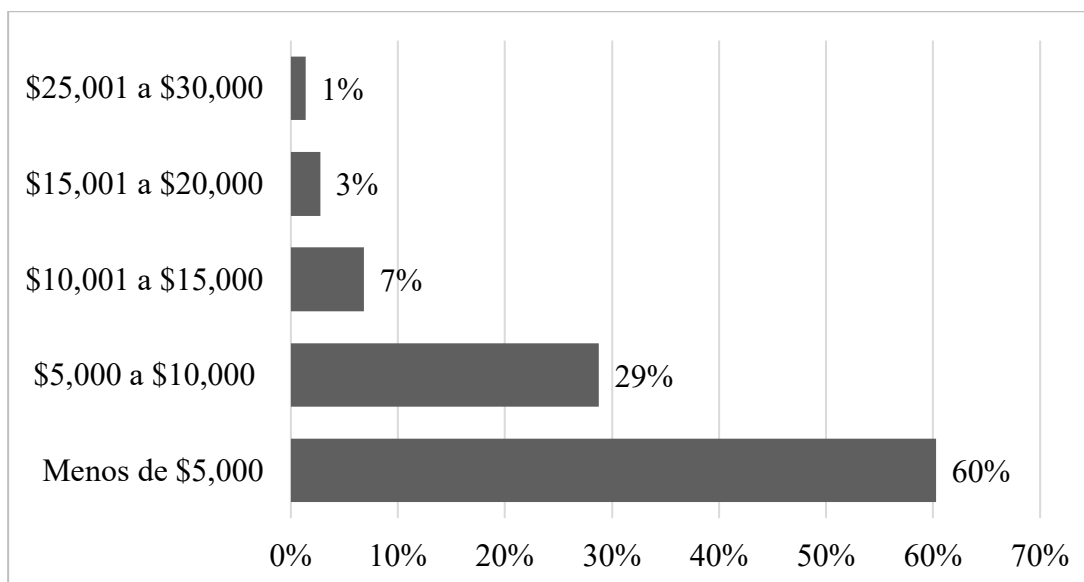
6. Ingreso mensual



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 13

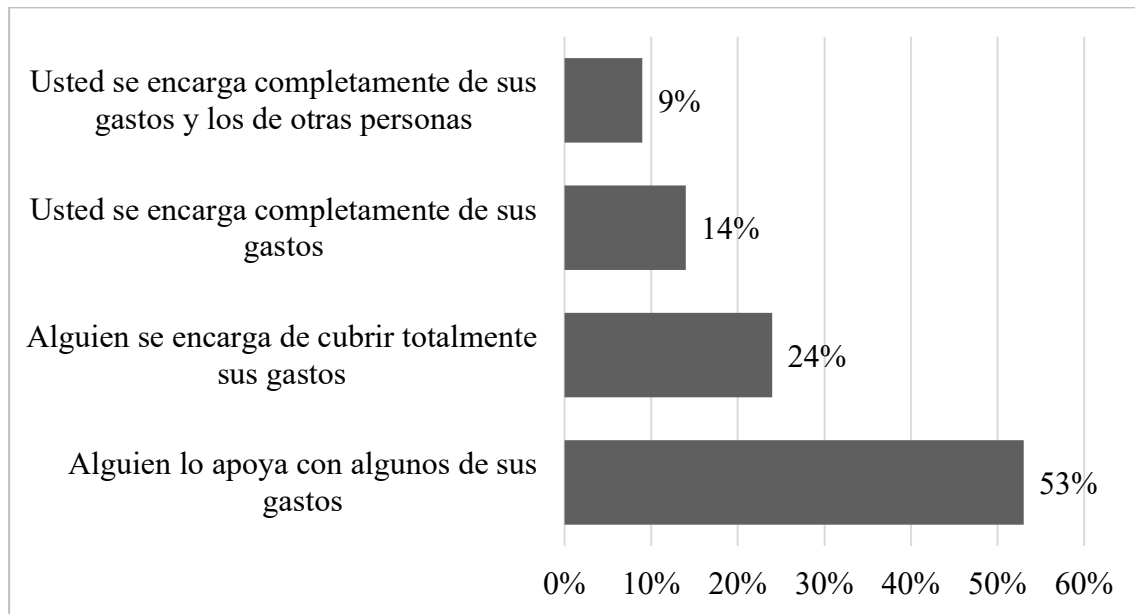
7. Gasto mensual



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 14

8. Actualmente



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 15

9.1. ¿Me podría decir para usted cuáles son los tres principales problemas que aquejan a los adultos mayores? Primera respuesta



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 16

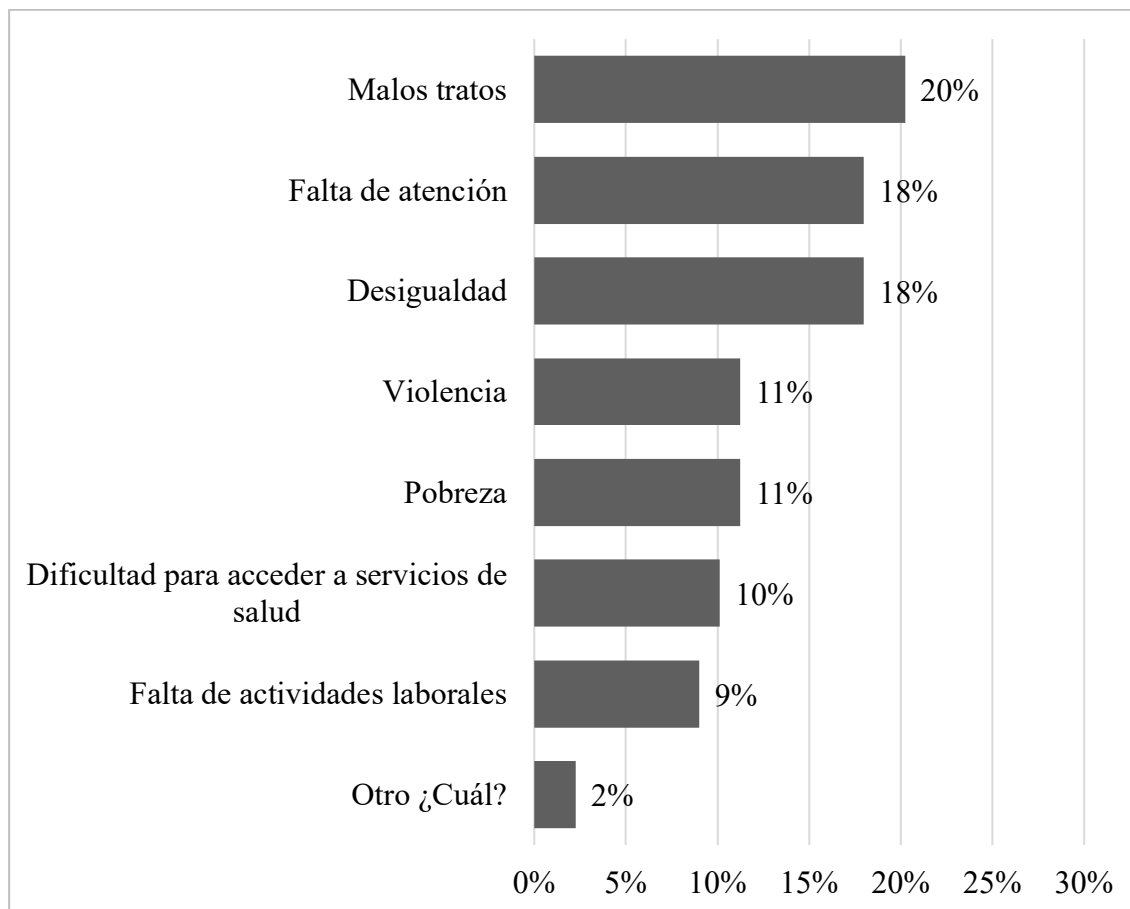
9.2. ¿Me podría decir para usted cuáles son los tres principales problemas que aquejan a los adultos mayores? Segunda respuesta



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 17

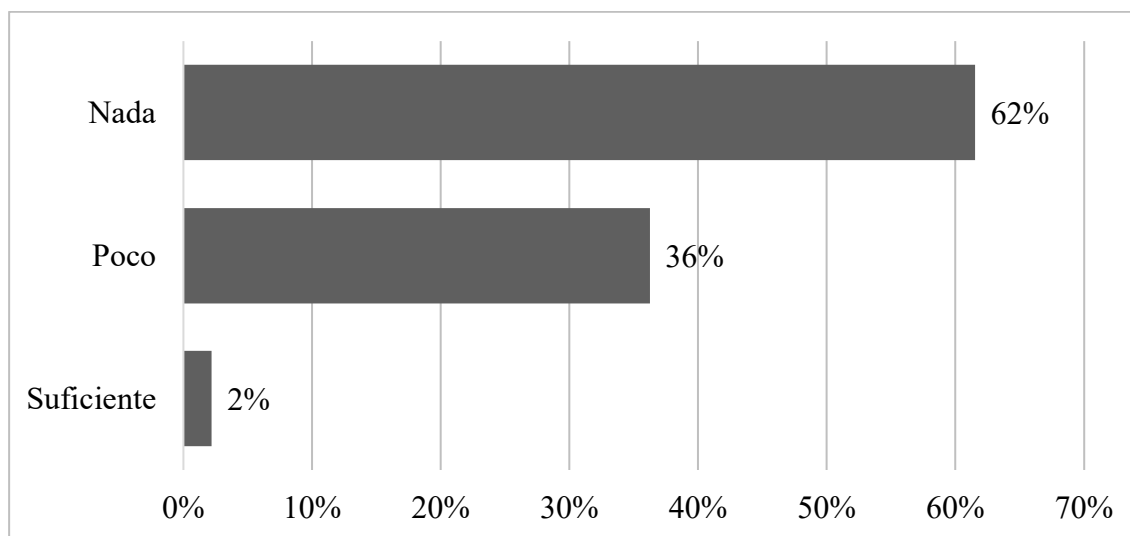
9.3. ¿Me podría decir para usted cuáles son los tres principales problemas que aquejan a los adultos mayores? Tercera respuesta



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 18

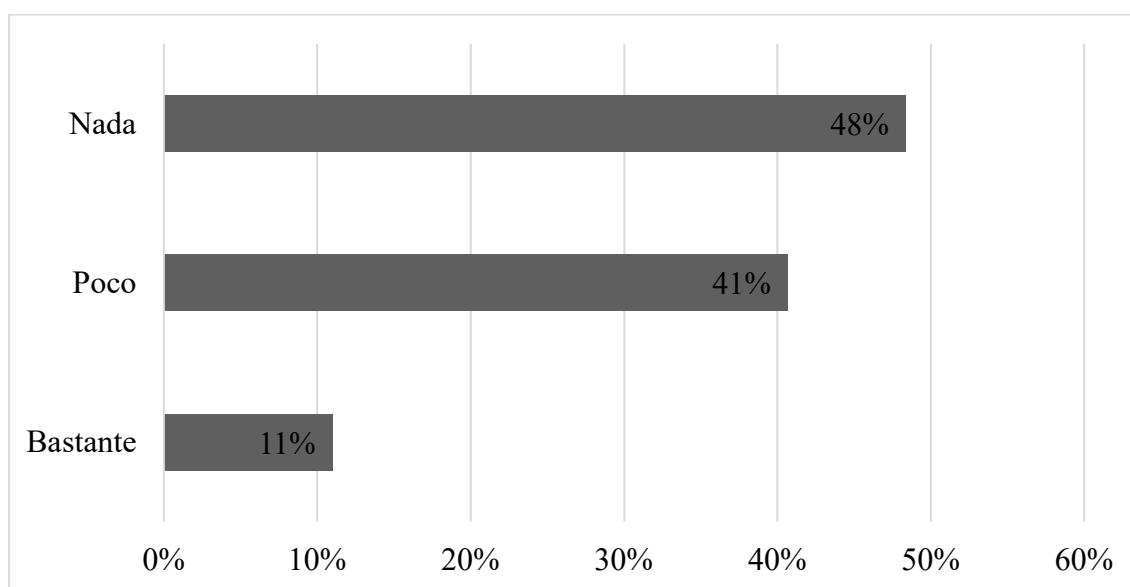
10.1. De lo que usted ha visto, ¿qué tan respetados son los siguientes derechos de los adultos mayores? A una vivienda digna



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 19

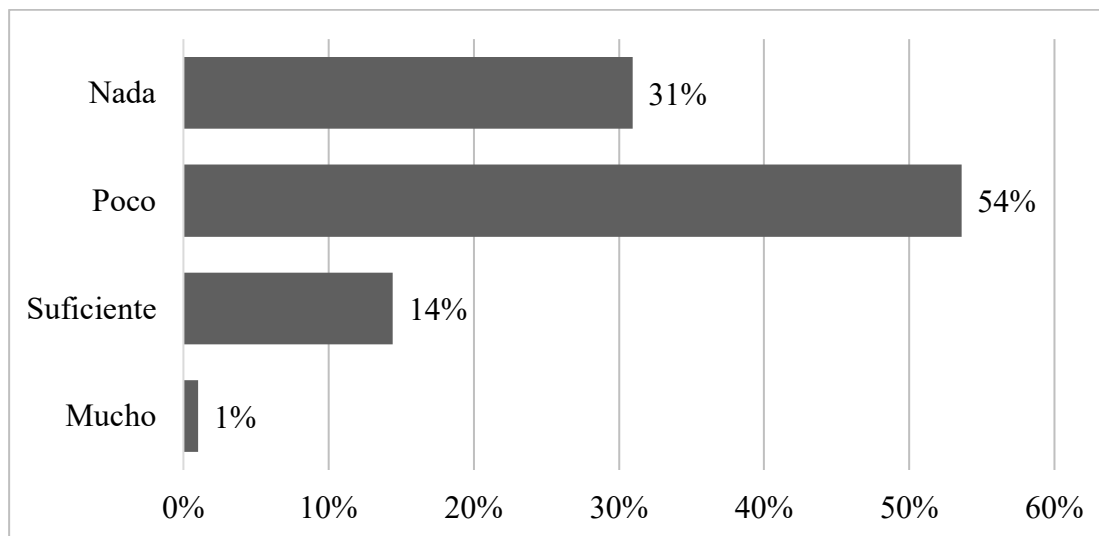
10.2. De lo que usted ha visto, ¿qué tan respetados son los siguientes derechos de los adultos mayores? Trato igual ante la ley



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 20

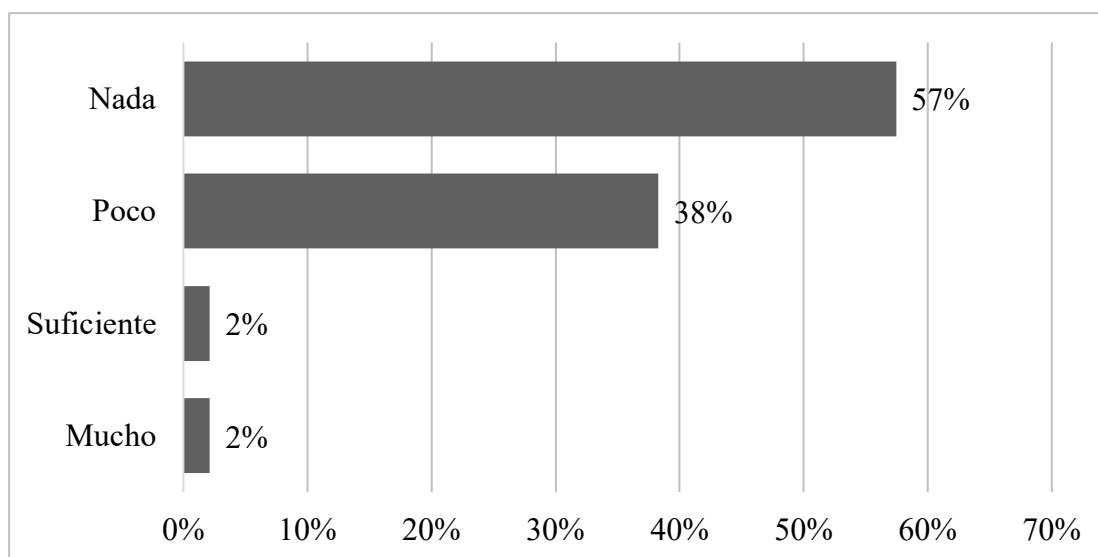
10.3. De lo que usted ha visto ¿qué tan respetados son los siguientes derechos de los adultos mayores? Derecho a seguridad social



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 21

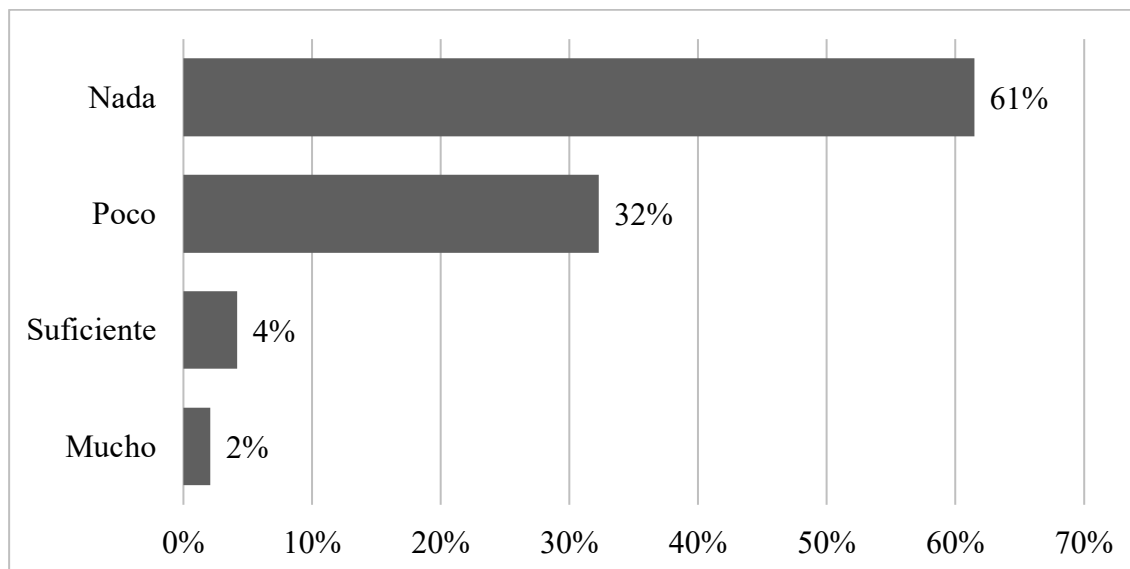
10.4. De lo que usted ha visto ¿qué tan respetados son los siguientes derechos de los adultos mayores? Tener un trabajo con pago justo



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 22

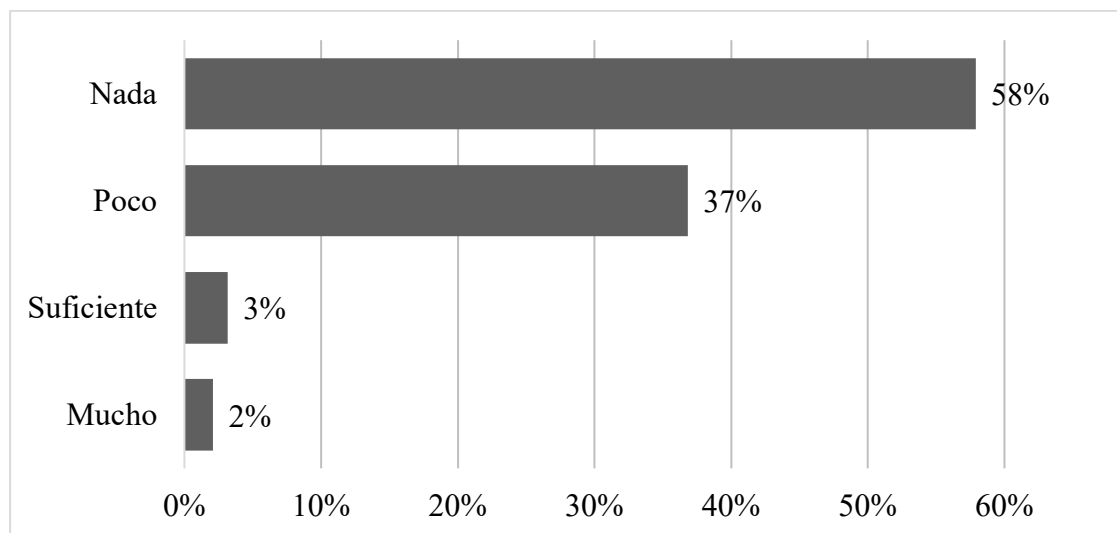
10.5. De lo que usted ha visto ¿qué tan respetados son los siguientes derechos de los adultos mayores? Tener una vejez digna



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Gráfica 23

10.6. De lo que usted ha visto ¿qué tan respetados son los siguientes derechos de los adultos mayores? No ser víctima de la violencia



Fuente: Elaboración propia con base en el sondeo de opinión.

Notas

¹ Ver definición de Peters y Pierre (2016).

² See definition of Peters and Pierre (2016).

³ Sondeo de percepción sobre discriminación entre y hacia adultos mayores en el municipio de Querétaro, Querétaro. Metodología y muestreo: Encuestas aplicadas de manera aleatoria, a 100 personas adultas mayores que acudieron a tramitar su carta de elegibilidad para prestar sus servicios profesionales, como parte del Programa de Vinculación Productiva del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM), en el Estado de Querétaro. Al respecto, los encuestados manifestaron, según su percepción, que el principal problema para su pleno desarrollo, era la discriminación que sufren en razón de su edad. Esta encuesta fue levantada en el mes de noviembre del año 2017.

⁴ *Ídem.*

⁵ *Íbidem*

⁶ Índice de envejecimiento en “El envejecimiento y las personas de Edad: Indicadores para América Latina y el Caribe.” Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008.

Evaluación y valoración de políticas públicas

Políticas públicas para la Intervención temprana desde el vientre materno: enfoque de gobernanza hacia la prevención del consumo de sustancias psicoactivas

Public policies for early intervention from the mother's womb: governance approach to preventing the consumption of psychoactive substances

*Blanca Diamantina López Rangel**, *Ma. De los Ángeles Trujillo Pérez†* y *Petra Lucía Melacio Briones‡*

Resumen: La política pública representa la concretización de las acciones tendientes a mejorar las condiciones de la población y va encaminada a diversos campos del sector público y privado así como de las organizaciones de la sociedad civil; específicamente en la salud pública se han estructurado diversas políticas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, las adicciones representa es un fenómeno social de relevante complejidad que afecta principalmente a niños y adolescentes de nuestra comunidad; la sociedad en su conjunto han sido testigo de las consecuencias ya que ha mermado la salud de la población. Una de las principales afectaciones de esta problemática es el consumo a edades cada vez más tempranas lo que implica serios daños a la salud, en la presente investigación se realizó con el propósito de profundizar los estudios sobre el consumo de sustancias y la relación con la afectividad desde el vientre materno, con la intención de establecer intervenciones preventivas más efectivas que incidan en la política pública y específicamente en la política social. El estudio fue cuantitativo dirigido a población que oscilaba entre los 17 y 39 años de edad; los datos preliminares muestran que el 79.33 % fueron mujeres mientras que el 19.67% fueron representados por la población masculina. Respecto a la escolaridad que tienen las personas encuestadas se tiene que el 100% fueron alumnos de licenciatura. Los resultados a posteriori darán cuenta de los aspectos en los que se debe incidir para realizar intervenciones tempranas en materia preventiva en el consumo de drogas e incidir en la política social dirigida a este sector bajo un enfoque de gobernanza entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva así como la perspectiva del vínculo materno que puede permitir visibilizar y anticipar comportamientos de alto riesgo para la población durante el nacimiento y durante la primera infancia. Se concluye para efectos del presente planteamiento que la atención a la parte de la demanda exige abordajes que permitan su prevención tratamiento e investigación más eficaces aspecto

* Doctora en educación, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Coahuila, integrante del cuerpo académico Trabajo Social y realidad: estudios sobre los actores sociales, correo bllopezr@uadec.edu.mx

† Maestra en Ciencias, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Coahuila, líder del cuerpo académico Trabajo Social y realidad: estudios sobre los actores sociales. correo m_trujillo@uadec.edu.mx

‡ Maestra en modelos de intervención, Facultad de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Coahuila, colaboradora del cuerpo académico Trabajo Social y realidad: estudios sobre los actores sociales, correo melaciop@uadec.edu.mx

apoyado por la norma oficial mexicana referida a la atención de las adicciones es la NOM 028 que justamente orienta y direccionaliza los elementos necesarios para su abordaje.

Abstract: Public policy represents the realization of actions aimed at improving population conditions and is aimed at various areas of the public and private sector as well as civil society organizations; specifically in public health, various policies have been structured aimed at improving the living conditions of the population, addictions represent a social phenomenon of significant complexity that mainly affects children and adolescents of our community; society as a whole have witnessed the consequences as it has undermined the health of the population. One of the main effects of this problem is consumption at increasingly early ages which implies serious damage to health, in this research was carried out with the purpose of deepening studies on substance use and the relationship with affectivity from the womb, with the intention of establishing more effective preventive interventions that affect public policy and specifically social policy. The study was quantitative involving a population ranging from 17 to 39 years of age; preliminary data show that 79.33% were women while 19.67% were represented by the male population. Regarding the schooling that the people surveyed have, 100% of them were undergraduate students. The results will subsequently account for the areas that should be influenced in order to make early preventive interventions in drug use and to influence social policy aimed at this sector under a governance approach understood as the ability to formulate and implement policies effectively as well as the perspective of the maternal link that can make high-risk behaviors available to the population during birth and early childhood. It is concluded for the purposes of this approach that the attention to the part of the demand requires approaches that allow its prevention of more effective treatment and research aspect supported by the official Mexican standard regarding the care of addictions is the NOM 028 that precisely orients and directionalizes the elements necessary for its approach.

Introducción

En la actualidad los diversos campos de actuación de las Ciencias Sociales han vertido sus fortalezas a las problemáticas que se consideran como emergentes en los diversos grupos poblacionales para brindar atención a fenómenos que es prioritario de atender.

Una de las problemáticas que las diversas disciplinas han puesto su atención es el consumo de drogas, fenómeno que a nivel nacional e internacional continua con repercusiones a nivel individual familiar y social; debido a la gran complejidad del tema son diversos las áreas en las que se convergen para el estudio de este fenómeno desde la parte preventiva hasta el tratamiento y rehabilitación.

El consumo de drogas es un problema de salud pública y específicamente de salud mental por lo que en dicho campo de la prevención se han gestado diversas teorías que apoyan el

entendimiento del fenómeno por lo que en el presente trabajo se presenta los resultados de una investigación en relación a los factores de riesgo hacia el consumo de drogas y su relación con la etapa gestacional dentro del desarrollo humano.

En el entendido de ser una situación de salud pública se hace necesario el establecimiento de políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de salud de la población específicamente en materia de atención del consumo de drogas y principalmente de la promoción de estilos de vida saludables.

Ante esta situación, así como la inseguridad, y todo lo que ella implica, aunado a la pobreza, falta de valores y la falta de credibilidad en las autoridades en todos sus niveles hacen que los ciudadanos tengan una menor participación social en la atención de cualquier fenómeno. Debido a esta situación desde la década de los noventa se empezó a manejar el término de gobernanza para oxigenar un poco esta situación, pero no es hasta estos tiempos actuales que está teniendo mayor auge este término.

En primer lugar, se tiene que conceptualizar el término de Gobernanza:

Es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad (Whittingham, 2010, pág. 222).

Las adicciones al ser un fenómeno social de relevante complejidad que afecta principalmente a niños y adolescentes de nuestra comunidad, implica la participación de la sociedad en su conjunto desde el establecimiento de políticas públicas que promuevan una atención integral de dicho fenómeno.

Particularmente con esta significación, la gobernanza se presenta en contraste a los procesos del gobierno “centrados en el Estado”, de dirección y control, redistributivos e ideológicos.

Así, la “nueva” gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los

aspectos que suplen al poder político, en donde la idea clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno. En este sentido, el concepto de gobernanza se asocia a nociones como la de ‘buen gobierno’, ‘mejores prácticas de gobierno’, impulsadas por diversos organismos internacionales (Serna d. l., 2010, pág. 37).

Las adicciones se conciben como un problema prevenible y tratable que implica ser atendido desde diversos ámbitos desde la gobernanza se perfila como un fenómeno a ser considerado para el ejercicio de un buen gobierno y la participación de la sociedad.

En este sentido el gobierno de México ha decidido cambiar el paradigma de atención y prevención del problema de las adicciones, al pasar de un enfoque prohibicionista, a uno basado en los derechos humanos, la salud, la integración de las familias y la población en su conjunto. Esta medida es resultado de una reflexión estructurada y profunda con la contribución de expertos, de la sociedad y de un reclamo general por un cambio en el enfoque, que se han plasmado en la Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones (México, Informe Mundial de drogas, 2019)

Pareciera que también en este ámbito de las adicciones, se está aplicando lo de la gobernanza, pero nada claro. No existe un modelo universal, valido para todas las regiones del mundo que sea eficaz. En Europa existen 4 modelos para la gobernanza de las adicciones los cuales se presentan a continuación:

Modelo de aproximación tradicional, se caracteriza por adoptar un enfoque más cercano al paradigma de “guerra contra las drogas” que, a los nuevos enfoques, que sitúan el bienestar de la sociedad en el centro del debate. aplican unas políticas que criminalizan a las personas con problemas de adicción y se centran en la reducción de la oferta de sustancias adictivas, y no de la demanda.

Modelo regulador de las sustancias lícitas, se caracteriza por aplicar unas medidas reguladoras que buscan reducir el consumo de sustancias legales entre la población.

Modelo iniciador de tendencias en materia de sustancias ilegales. Cabe señalar que tanto el segundo como el tercer modelo se caracterizan por contar con una participación activa de

diferentes actores en los procesos de implementación de las políticas públicas.

Modelo en transición, que observamos en Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Polonia y Eslovenia. En este sentido, cabe esperar que, en los próximos años, estos países pasen a formar parte de uno de los dos modelos descritos más arriba (Ysa & Albareda, 2014)

Desde el enfoque de la salud pública se analiza la interacción de las sustancias con las personas que las usan o que se encuentran en riesgo de consumirlas; considera los contextos de riesgo, y la vulnerabilidad a la experimentación, al abuso y la dependencia por una combinación de factores heredados y adquiridos (Medina-Mora, Real, Villatoro & Natera, 2013).

Se puede considerar que en el consumo de drogas existen diversas investigaciones que han explorado los factores de riesgo que podrían explicar el inicio del consumo de drogas en escolares. (Maldonado 2016).

Uno de los principales aspectos que se deben tener en cuenta para abordar el fenómeno del consumo de drogas, son los factores de riesgo y protección ellos se refieren a las condiciones que se presentan antes de que una persona se inicien el consumo, es decir incrementa la posibilidad de que un individuo empiece a consumir algún tipo de sustancia.

Aunque se podría argumentar que el origen del consumo de drogas se sitúa en la infancia temprana, la iniciación real en el consumo comienza normalmente, para la mayoría de los individuos, en la adolescencia temprana, y avanza a partir de aquí, según una secuencia bastante bien definida, a lo largo de la adolescencia media Millman y Botvin (1992 como se citó en Becoña 2002).

La literatura sobre el inicio del consumo de drogas destaca que la prueba de dichas sustancias ocurre normalmente durante la adolescencia (Botvin, Baker, Dusembury, Tortu y Botvin, 1990; Botvin y Botvin, 1992; García-Señorán, 1994), (citado por González 1996) como resultado de múltiples experiencias ocurridas desde el nacimiento, y depende de la combinación de múltiples factores. (González 1996) No obstante, aunque de manera incipiente se encuentran consumos a edades cada vez más tempranas.

Se entiende por factor de riesgo un atributo y/o característica individual, condición situacional y/o contexto ambiental que incrementa la probabilidad del uso y/o abuso de drogas (inicio) o una transición en el nivel de implicación con las mismas (Clayton, 1992, p. 15) citado

por Becoña 2014.

Todo indica que es necesario realizar intervenciones sobre las familias, ya que es más probable que existan conductas desviadas en los jóvenes que proceden de familias con prácticas de crianza inadecuadas (Muñoz-Rivas y Graña, 2001; Sanders, 2000). Citado por Becoña (2009)

En el consumo de sustancias no solo se maneja los factores de riesgo, sino que también es importante abordaje de los factores de protección se entiende por este constructo a un atributo o característica individual, condición situacional y/o contexto ambiental que inhibe, reduce o atenúa la probabilidad del uso y/o abuso de drogas o la transición en el nivel de implicación con las mismas” (Clayton, 1992, citado por Becoña 2014).

Ello implica procesos en donde el individuo se visibiliza como un ser independiente con procesos propios y características que sólo le competen a él no obstante se tiene con una clara y necesaria conexión con su entorno por ello los factores que se relacionan con el ambiente social del individuo son de gran importancia de ello se desprende los factores sociales los cuales para un mayor entendimiento se han dividido en microsociales y macrosociales.

El nivel microsociales se refiere a aquellos contextos más inmediatos en los que el sujeto participa directamente; por ejemplo, la familia, el grupo de iguales, la escuela. Botvin y Botvin (1992) citado por González (1996), este entorno microsociales va en correspondencia con los grupos de mayor proximidad para el individuo y pueden ejercer una fuerte influencia en la formación de la personalidad, valores creencias actitudes y hábitos en el individuo.

Por su parte el nivel macrosociales agruparía los factores de riesgo externos al individuo, de carácter socioestructural, socioeconómico, sociocultural, que condicionan la calidad de vida e influyen en la conducta adictiva convirtiéndola en un proceso no estático. González (1996).

Los factores de riesgo desde los diversos autores que ha estudiado se expresa la probabilidad en el consumo, es decir cada aumenta la probabilidad de que un individuo se inicie en el consumo, la ausencia de uno de ellos no garantiza que el consumo no se vaya a presentar, lo mismo sucede en los factores de protección.

Hawkins y Catalano (1992) hacen referencia a los siguientes factores de riesgo: genéticos, ser hijos de consumidores de sustancias psicoactivas, constitucionales, uso temprano de drogas (antes de los 15 años) dolor o enfermedad crónica factores fisiológicos psicológico problemas de salud mental abuso físico, sexual o emocional sociocultural, familia uso de drogas por parte de

los padres y actitudes positivas hacia el uso de drogas, divorcio o separación de los padres, problemas de manejo de la familia, bajas expectativas para los niños o para el éxito.

Así mismo tener iguales amigos que usan drogas, actitudes favorables hacia el uso de drogas, conducta antisocial o delincuente temprana, escuela, carencia de cumplimiento de la política escolar, poca dedicación a la escuela, fracaso escolar o abandono de la escuela, dificultades en el paso de uno a otro curso, comunidad, leyes y normas de la comunidad favorables hacia el uso de drogas carencia de una adecuada vinculación social deprivación económica y social disponibilidad de drogas (incluyendo alcohol y tabaco) (Becoña 2014).

También sería injusto no reconocer la renovada energía de las familias, que van tomando la batuta de la educación de los hijos, con algo de temor cuando se trata de abordar el tema de las drogas en casa, pero con fuerzas modélicas por aprender y transmitir con el ejemplo. (García 2007). Factores de riesgo y de protección influyen en la decisión del consumo de sustancias no obstante se puede plasmar que las intervenciones preventivas se pueden realizar desde edades tempranas inclusive desde la gestación en el vientre materno.

La palabra materno viene del latín *maternus* que significa madre al hablar en lo relativo a la madre y el feto se tiene que en este proceso se encuentra el crecimiento fetal humano, en él aumenta la masa, así como el número y tamaño de sus células, mientras que el desarrollo se puede decir que es un proceso en donde gradualmente se va adquiriendo la capacidad funcional de todos los sistemas.

El feto en la etapa prenatal es un ser viviente: percibe, siente, reacciona e influencia a su vez, su medio ambiente; además, aprende de las experiencias que realiza dentro del útero. Las experiencias negativas o de excesivo estrés pueden tener un efecto importante en su desarrollo y afectar la vida emocional, aún como adulto. (Shapira 2003)

El desarrollo del comportamiento emerge en forma rudimentaria durante el período prenatal y continúa en el post-parto hacia la forma del adulto; está influenciado probablemente por su entorno, las "experiencias" intra-útero.

Hay evidencias de los efectos nocivos del alcohol, cigarrillos o abuso de drogas por parte de las madres. La exposición a niveles bajos de estas sustancias puede ocasionar, con mayor frecuencia, trastornos psicológicos y de conducta graves más que la aparición de defectos a nivel físico. (Shapira 2003)

El crecimiento del feto se clasifica en dos etapas: en la primera es denominada exponencial en donde se caracteriza por la diferenciación de órganos y la segunda es lineal y madurativa considerada partir de la 9ª semana de gestación y hasta el nacimiento. Uno de los principales requisitos para que el crecimiento fetal se desarrolle sin contratiempos es la existencia de una circulación materno-fetal adecuada. (Bruno 2009)

Al principio de la misma el feto promedio mide cerca de 2.5 cm de largo y pesa un poco menos de 28 gr. Justo antes del nacimiento el feto promedio es de 50 cm de largo y pesa de 3,100 a 3,600 gr, los órganos internos del feto están totalmente formados alrededor de 8 semanas del nacimiento esta fase el feto promedio mide 40 cm de largo y pesa de 1,360 a 1800 gr.

En el caso de parto prematuro a menudo es posible la supervivencia en este nivel de desarrollo, una señal obvia de vida para la madre es la percepción de movimiento del feto.

El término avivamiento se utiliza para referirse a esta percepción, y por lo general, se socia al 5º mes de embarazo. Alrededor de esta etapa aparece una fina cubierta de bello llamado lanugo, la cual seguirá presente en el nacimiento. El feto de 6 meses tiene párpados que se abren y se cierran y latido de corazón perceptible, desde el 7º hasta el 9º mes el cambio más importante es el aumento de peso. (Shapira 2004)

El concepto de vínculo materno-fetal tiene sus orígenes en el área de la enfermería desde hace más de 20 años se establece que hay un vínculo unidireccional ente la madre y el bebé no nacido.

Al inicio se consideró denominar a esta relación como un apego en ese se genera como un vínculo bidireccional en donde la madre interactúa con el bebé y generándose esta relación en el posparto, dicha relación se considera que es generada desde antes del nacimiento a lo cual se ha establecido que es un vínculo unidireccional entre la madre y el bebé no nacido (Brandon, Putts, Denton, Stringer y Evans, 2009; Klaus et al., 1972) y del trabajo de Rubin (1967)

Al hablar de vínculo materno-fetal se hace referencia al apego el cual es considerado como un vínculo emocional. Cuando se aplica al desarrollo del niño, el apego se refiere al vínculo entre el padre y un infante, la mayor parte de los estudios que se realizan hacen referencia al vínculo de la madre y no del padre, tanto Freud como Watson establecieron un concepto similar. El infante se apega a la madre por asociación, se establece un vínculo aprendido entre estar en los brazos de la madre y ser alimentado por ella. Por consiguiente, el apego es una forma de condicionamiento.

La primera definición procedente del campo de la salud mental, se origina en la investigación acerca del vínculo en el post-parto temprano plantea que este vínculo es predecible con un alto grado de certeza si se presta atención a la calidad del vínculo de la madre hacia su hijo no nacido. Su teoría de la “primera impresión” abarca tanto aspectos cognitivos, como aspectos afectivos. Dentro de los primeros se encuentran el examen. (Roncallo 2015)

El primer concepto operacional de vínculo materno fetal aparece en 1981 siendo definido como el grado en el que las mujeres se dedican a comportamientos que representan una filiación y la interacción con su hijo por nacer. (Cranley citado en Roncallo, Rodríguez y Arranz, 2015 p.15) El segundo concepto es el establecido por Muller (1992) en donde se establece que es la relación única de la madre hacia el feto y es independiente de los sentimientos que ésta tiene acerca de sí misma como madre o como mujer embarazada. (Muller citado en Roncallo, Rodríguez y Arranz, 2015 p.15).

Posteriormente Condon y Corkindale (1997) establecen que vinculo materno fetales es el lazo emocional que normalmente se desarrolla entre una mujer embarazada y su hijo no nacido. (Citado en Roncallo, Rodríguez y Arranz, 2015 p.15).

Resultados

Se realiza una investigación cuantitativa, siendo un estudio explicativo que da cuenta de la percepción que se tiene respecto a la relación existente entre la gestación en un individuo y su relación con los factores de riesgo hacia el consumo de drogas.

El muestreo es estratificado con proporcionalidad de Neyman solicitando la matrícula de licenciatura de la Universidad Autónoma de Coahuila siendo el $n= 300$ a quienes se aplica un instrumento cuya escala que se utiliza es la centesimal.

En la presente investigación se realizó con estudiantes de licenciatura siendo el 79.33 % mujeres mientras que el 19.67% fueron representados por la población masculina. Un rubro importante dentro de la presente investigación es el consumo de sustancias psicoactivas por lo que al preguntar sobre el *consumo de tabaco alguna vez en la vida* la población respondió el 59.7% si haber tenido consumo de esta sustancia.

De igual manera al abordar el aspecto relacionado al *consumo de alcohol alguna vez en la vida* los alumnos respondieron el 87.7% si haber consumido alcohol.

Análisis correlacional de gestación y factores de riesgo individuales

Tabla 1

Análisis correlacional de los variables complejas *Gestación y Factores de riesgo individuales*

	Edad	Conocimiento	Daños	Precocidad	Reservado	Descubridor	Experimentador	Conducta	Comportamiento	Actitud	Rebelde	Frustración	Autoestima	Asetividad	Curiosidad	Percepción de riesgo	Inseguridad
Atención médica	-0,19	-0,36	-0,14	-0,17	-0,11	-0,07	-0,12	-0,18	-0,10	0,06	0,02	-0,11	-0,03	-0,21	-0,05	-0,10	-0,18
Bienestar	-0,22	-0,20	-0,26	-0,14	-0,03	-0,06	-0,15	-0,07	-0,14	-0,12	0,00	-0,14	-0,12	-0,13	-0,14	-0,06	-0,22
Entusiasmo	-0,23	-0,22	-0,15	-0,12	-0,03	-0,04	-0,17	-0,04	-0,19	-0,07	-0,11	-0,12	-0,08	-0,16	-0,10	-0,14	-0,26
Afiliación	-0,18	-0,17	-0,11	-0,17	-0,15	-0,02	-0,10	-0,15	-0,20	-0,10	-0,10	-0,13	-0,02	-0,20	-0,12	-0,12	-0,19
Depresión	-0,07	0,00	-0,07	-0,06	-0,09	0,08	0,10	-0,02	-0,03	0,09	-0,15	-0,10	0,02	-0,07	-0,06	-0,07	-0,03
Shock	-0,08	-0,06	-0,12	-0,08	-0,06	0,11	0,06	0,02	-0,01	0,03	-0,13	-0,06	0,05	0,00	-0,03	-0,03	-0,04
Ansiedad	-0,08	0,02	-0,06	-0,01	-0,07	0,05	0,09	-0,01	-0,05	0,03	-0,08	-0,05	0,02	-0,03	-0,06	-0,06	-0,06
Estrés	-0,09	-0,05	-0,11	-0,02	-0,06	0,11	0,06	0,06	-0,03	0,07	-0,05	-0,08	-0,07	-0,04	-0,06	-0,01	-0,01
Vulnerabilidad	-0,15	-0,04	-0,29	0,00	-0,03	0,06	-0,07	-0,14	-0,09	-0,01	-0,15	-0,11	-0,11	-0,05	-0,05	0,01	-0,07
Desconcertada	-0,11	0,03	-0,05	-0,03	-0,01	0,08	0,02	-0,05	-0,07	0,03	0,01	0,01	0,01	0,00	-0,02	-0,11	0,01
Sensible	-0,20	-0,14	-0,09	-0,02	0,03	0,01	-0,19	-0,11	-0,13	-0,10	-0,18	-0,17	-0,10	-0,12	-0,14	-0,15	-0,14
Relación	-0,18	-0,09	-0,22	-0,09	-0,02	-0,07	-0,15	-0,08	-0,14	-0,06	-0,19	-0,27	-0,11	-0,16	-0,12	-0,10	-0,10
Protección	-0,24	-0,21	-0,25	-0,20	-0,06	0,00	-0,07	-0,11	-0,16	-0,10	-0,17	-0,22	-0,17	-0,10	-0,13	-0,16	-0,10
Afectividad	-0,23	-0,21	-0,22	-0,07	0,01	-0,06	-0,09	-0,10	-0,13	-0,13	-0,13	-0,19	-0,06	-0,17	-0,08	-0,12	-0,15
pensamiento	-0,07	-0,14	-0,16	-0,13	-0,07	0,02	-0,10	-0,07	-0,15	-0,11	-0,07	-0,16	-0,03	-0,12	-0,07	-0,09	-0,15
Placer	-0,12	-0,15	-0,12	-0,09	-0,03	0,03	-0,05	-0,07	-0,12	-0,17	-0,15	-0,18	-0,01	-0,16	-0,15	-0,05	-0,16
Proximidad	-0,11	-0,11	-0,16	-0,11	-0,05	-0,02	-0,16	-0,10	-0,15	-0,09	-0,10	-0,16	-0,02	-0,18	-0,12	-0,06	-0,11
Vinculación	-0,23	-0,12	-0,25	-0,07	-0,05	0,01	-0,17	-0,15	-0,17	-0,18	-0,13	-0,24	-0,06	-0,16	-0,17	-0,09	-0,18
Comunicación	-0,21	-0,21	-0,17	-0,11	-0,12	0,01	-0,09	-0,07	-0,18	-0,16	-0,10	-0,23	-0,06	-0,21	-0,12	-0,18	-0,19
Interacción	-0,22	-0,21	-0,19	-0,05	-0,10	0,01	-0,15	-0,13	-0,23	-0,07	-0,12	-0,22	-0,02	-0,20	-0,24	-0,15	-0,20
Empatía	-0,18	-0,18	-0,07	-0,15	-0,12	-0,05	-0,12	-0,02	-0,15	-0,05	-0,01	-0,09	-0,07	-0,21	-0,14	-0,15	-0,13
Cariño	-0,22	-0,19	-0,18	-0,09	-0,09	-0,04	-0,15	-0,09	-0,14	-0,15	-0,02	-0,23	-0,09	-0,16	-0,13	-0,15	-0,12
Oxitocina	0,38	0,19	0,22	0,12	0,23	0,07	0,11	0,14	0,22	-0,03	0,17	0,28	0,24	0,25	0,19	0,20	0,13
Vincuni	0,39	0,26	0,27	0,30	0,25	0,21	0,11	0,32	0,28	0,16	0,21	0,23	0,23	0,22	0,20	0,19	0,24
Vincbidi	0,25	0,15	0,21	0,14	0,16	0,21	0,10	0,28	0,19	0,22	0,22	0,18	0,19	0,25	0,15	0,17	0,18
Apego	-0,12	-0,16	-0,16	-0,03	-0,04	0,03	-0,11	-0,04	-0,14	-0,18	-0,06	-0,13	-0,16	-0,05	-0,18	-0,05	-0,13
Lazo	-0,07	-0,06	-0,16	0,03	-0,06	0,01	-0,10	-0,04	-0,14	-0,17	-0,09	-0,12	-0,18	-0,01	-0,18	-0,02	-0,12

Fuente: Elaboración propia.

Se realizó un análisis correlacional de las variables complejas *Gestación y Factores de riesgo individuales* misma que fue medida a través de la percepción de los estudiantes con respecto a la condición de una madre y su relación con el hijo en gestación y la variable compleja factores de riesgo individuales, la cual fue medida mediante la apreciación de los respondientes con respecto a la situación de riesgo que se generan en una persona para que se inicie en el consumo de drogas. En la parte inicial de la tabla se observa que las variables constituidas dentro de la variable gestación principalmente las relacionadas con la liberación de la *oxitocina* el *vínculo unidireccional* y el *vínculo bidireccional* si se relacionan con los *factores de riesgo individuales*

Se plantea que la liberación de *oxitocina* de la madre dentro de la gestación puede relacionarse con la edad en el inicio del consumo de sustancias así como con el *conocimiento* que

se tiene de los *daños* de la sustancia, de igual manera dicha condición se relaciona cuando la persona se mantiene en una condición de ser *reservado* y *descubridor* así como el *comportamiento* de la persona ya en la edad adulta, se observa que si la madre genera oxitocina tiene relación con la condición en el manejo de la *frustración*, la estructuración de *autoestima*, su habilidad dentro de la *asertividad*, desarrollando la *curiosidad* e influyendo en la *percepción de riesgo* así como en la *inseguridad*.

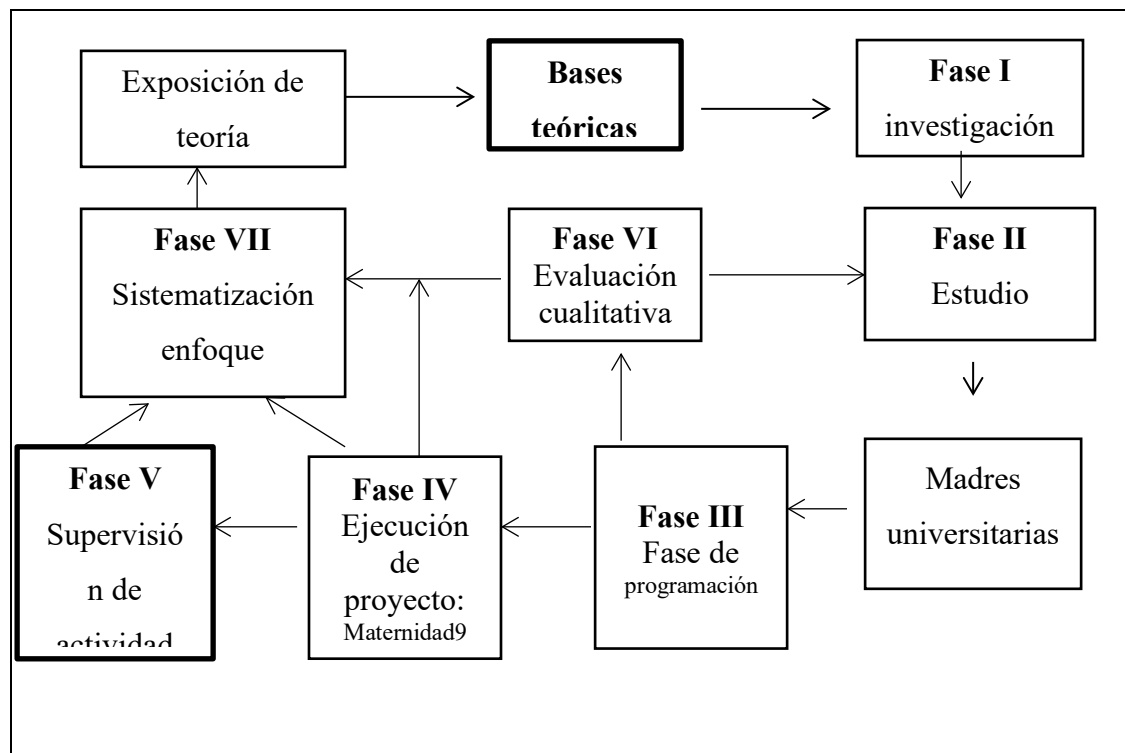
Se denota que si durante la gestación la madre y el hijo establecen un *vínculo unidireccional* este se relaciona con la *edad* de inicio en el consumo de sustancias, así como el *conocimiento* que puede adquirir sobre la sustancia impactando en el conocimiento que se tiene de los *daños*, así mismo al generarse el *vínculo unidireccional* se relaciona con la condición de *precocidad* del individuo así como el ser *reservado*, y *descubridor* siendo esto una situación que se relaciona con la *conducta* del individuo el *comportamiento* del mismo; la *rebeldía*, *frustración* son factores que pueden estar presentes ya que se relacionan con el vínculo unidireccional así mismo la condición de *autoestima*, la *asertividad* y la *curiosidad*, la gestación que genera un vínculo unidireccional es relacionado con el constructo de *percepción del riesgo* hacia las drogas y la *inseguridad*.

Se observa que *el vínculo bidireccional* generado durante la gestación se relaciona con la *edad* en el inicio del consumo de sustancias psicoactivas, el *daño* que puede generar dichas sustancias, así como con la *conducta* y el *comportamiento* de un individuo, es importante destacar que dicho vínculo en donde la madre y el hijo establecen lazos de reciprocidad están relacionados con *rebeldía* y *frustración autoestima* y la habilidad en la comunicación es decir el *asertividad*.

De lo anterior se infiere que los elementos importantes de la condición de gestación referidos a la dupla de vínculos tanto bidireccional como unidireccional están en condiciones de ser relacionados con factores de riesgo hacia las drogas desde la parte individual por lo que es necesario que durante la gestación se generen vínculos de la madre hacia el hijo y viceversa mediante lazos más sólidos en donde se mejore la autoestima, el desarrollo de habilidades de comunicación por lo que se propone un modelo de atención que permita realizar acciones preventivas.

Propuesta de modelo para el vínculo de madres y sus hijos en gestación a partir de la 9ª semana de vida intrauterina bajo un enfoque construccionista

Maternidad9



Fuente: elaboración propia

La propuesta de modelo Maternidad9 consta de 7 fases las cuales están apegada al proceso metodológico dentro del campo disciplinar previo a ello están divididos primer lugar en las bases teóricas que permite el conocimiento inicial de la gestación y las adicciones lo cual contextualiza para el inicio de la fase I.

Fase I esta se remite a la fase de investigación del vínculo de la madre con el hijo en gestación teniendo como planteamiento inicial los factores de riesgo y protección.

Los factores de riesgo y de protección son los principales objetivos de los programas de prevención eficaces utilizados en ambientes familiares, escolares y comunitarios. La meta de estos programas es la de crear nuevos factores de protección y fortalecer los existentes mientras revierten o reducen los factores de riesgo en la juventud, en este caso desde la vida intrauterina.

Fase II referida propiamente al establecimiento de un estudio que permita el conocimiento de la realidad de las madres gestantes universitarias, mediante entrevistas semiestructuradas sobre

el proceso que se vive a partir de la 9ª semana de gestación considerando los atributos más importantes que se den durante ese tiempo hasta el nacimiento y que influyen en el riesgo hacia el consumo de sustancias psicoactivas y los atributos que influyen en el aumento de los factores de protección.

Fase III correspondiente al diseño del proyecto que bajo la perspectiva constructora permite la inclusión de los actores sociales y el involucramiento del investigador en las narrativas de las participantes para el adecuado entendimiento de la significación y resignificación de las construcciones sociales en función de la gestación, la filiación y el apego de la madre hacia el bebé no nacido partir de la 9ª semana.

Dicho planteamiento genera las condiciones para el desarrollo de la **fase IV** la cual conlleva la ejecución del proyecto de intervención teniendo como precedente que el desarrollo humano se da desde la vida intrauterina y ello refiere que el cerebro del feto es capaz de llevar a cabo aprendizajes auditivos antes del nacimiento y sufrir cambios estructurales que dan lugar a una memoria duradera que puede influir en la adquisición del lenguaje durante la infancia, las experiencias prenatales tienen una influencia notable en la precisión de la discriminación auditiva del cerebro, que puede respaldar la adquisición de la lengua durante la infancia, por ello con la propuesta de transformación de desarrollo desde la 9ª semana va en función de realizar actividades de aprendizaje que generen mejores procesos de modificación con el bebé no nacido, así mismo el empoderamiento de las madres gestantes para el fomento de los factores de protección hacia el consumo de sustancias y el cuidado de la salud son atributos importantes para la ejecución de dicho proyecto.

La fase correspondiente a un adecuado proceso de intervención es la **fase V** la cual hace referencia a la supervisión de las actividades que se realizan durante la intervención, siendo esta una de las funciones de un Trabajador Social, ello va garantizando un adecuado proceso dentro de la fase de intervención.

Fase VI correspondiente a la evaluación, como proceso de valoración cualitativa y cuantitativa permite modificar in situ las acciones que se consideren sujetas a dar una nueva dirección en el momento más adecuado, por ello se posiciona la evaluación dentro del gráfico en un status que pueda ser determinado en cualquiera de las fases del proceso metodológico.

Fase VII es referida a la sistematización lo que implica la reconstrucción de las narrativas

de los actores sociales mediante un proceso de interpretación de los procesos vividos lo que conlleva a una comprensión y análisis de dichos procesos bajo un enfoque hermenéutico.

Dicha fase va cerrando el proceso vivido y da paso a una parte concerniente a la producción de nuevos conocimientos y a líneas importantes en la generación de bases teóricas con una nueva perspectiva.

Discusión

Según refiere Acevedo (2017) la familia ha tenido sus cambios, aunque se hace presente las diversas tipologías de la familia apareciendo una tipología de familia nueva como lo es la familia ampliada, reconstruida, homoparental y monoparental con ciertas características la familia homoparental ampliada y la nuclear reconstruida a diferencia de lo que se establece.

No obstante, a ello la familia continúa siendo un factor de protección ante el consumo de drogas específicamente al abordar el tema del vínculo materno-fetal y de los conceptos de apego citados por Roncallo (2015) hacen referencia efectivamente a la generación de un factor de protección familiar desde el campo de la gestación.

La evidencia empírica plantea que el vínculo materno fetal se relaciona igualmente con la sensibilidad materna, la sincronización de la diada madre-bebé en el post-parto y el establecimiento positivo de la función materna, a la vez que es un precursor del vínculo madre-bebé (Roncallo 2015). Esto implica que durante lo gestación y posterior a ello continua ello establecimiento de una relación positiva situación que para la presente investigación se presenta desde la presencia de dos tipos de familia.

La gestación afectiva puede generarse como un proceso en donde la madre proporcional elementos como la comunicación, interacción, cariño, apego, y lazo situación de mayor amplitud de acuerdo a lo que establece Cranley a definir el vínculo materno-fetal como el grado en el que las mujeres se dedican a comportamientos que representan una filiación y la interacción con su hijo por nacer. (Cranley citado en Roncallo, Rodríguez y Arranz, 2015).

Ello implica la ampliación de actividades preventivas, lo que compete la modificación de políticas dentro del campo de la salud y bajo un enfoque de gobernanza.

Conclusiones

El consumo de drogas como problema de salud pública es un fenómeno complejo que ha sido abordado desde diversas perspectivas que le dan una mejor atención, en la actualidad las teorías que se plantean permiten abordar con estrategias más integrales, desde la parte de la oferta y de la demanda.

Para efectos del presente planteamiento la parte de la demanda exige abordajes que permitan su prevención tratamiento e investigación, la norma oficial mexicana referida a la atención de las adicciones es la NOM 028 que justamente orienta y direcciona los elementos necesarios para su abordaje.

Desde la parte de la prevención las estrategias deberán retomar las políticas públicas en acciones integrales, dichas políticas son laxas en el sentido que su amplitud y escasa correspondencia no generan las acciones necesarias para el abordaje de este fenómeno.

La prevención es un conjunto de acciones que anticipan la aparición de un fenómeno dentro de una comunidad, y para efectos de consumo de sustancias psicoactivas es necesario avanzar de forma exhaustiva antes de que avance el fenómeno.

La perspectiva del vínculo materno permite visibilizar y anticipar comportamientos de alto riesgo para la población durante el nacimiento y durante la primera infancia, en donde el apego se toma en cuenta como un factor de protección en la actualidad de gran importancia.

Es importante resaltar que el apego es considerado como el vínculo que establece la madre con el hijo y como señala Bolwy con su cuidador que permite una construcción de personalidad con menor riesgos a comportamientos relacionados con la salud mental del individuo.

Ello permite considerar que el vínculo se puede generar desde la gestación, considerando que el consumo de drogas se presenta en nuestro país a edades cada vez más tempranas y lo establecido por la OMS en relación a que los problemas de salud mental serán de no revertir dicha movilidad epidemiológica (Medina-Mora, Natera, Real, & Jorge, 2013).

Bibliografía

- Acevedo, J. (2016). *Modelo de intervención social cosntruccionista* (1a ed.). Editorial pearson.
- Aguilar, L. F. (2010). *G o b e r n a n z a:El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México .
- Ander-Egg, & Ander-Egg, E. (2007). *Diccionario de Trabajo Social*. Chihuahua Chihuahua: Universidad Autónoma de Chihuahua.
- Ander-Egg, E. (2008). *La actitud científica como estilo de vida*. Sinaloa: Universidad Auónoma de Sinaloa.
- Arroyo, M. (2017). Paradigma hermenéutico/interpretativo e intervención social: un camino por recorrer. En S. Mancinas, M. Zuñiga, L. Rodriguez, & B. Tamez, *Teorías y modelos de intervención en Trabajo social* (págs. 97-151). Esfera Pública.
- Barg, L. (2004). *Los vínculos familiares reflexiones desde la práctica social*. Buenos Aires Argentina.
- Becoña, E. (2002). Bases teóricas que sustentan los programas de prevención de drogas.
- Becoña, E., Fernandez , E., Calafat, A., & Fermamdez-Hermida, J. (2014). Attachment and substance use in adolecence. Areview of conceptual and methodological aspects. *Revista adicciones*, 26(1).
- Becoña, E., López , A., Miguez, M., & Fernandez, E. (2009). *La depresión y la ansiedad de las madres se relaciona con el consumo de drogas de sus hijos adolescentes*. *Anales de la psicología*, 25(2), 339-343.
- Castro , M., & Chávez, J. D. (2010). *Modelos de intervención Teoría y Método en Trabajo Social* (1a ed.). Ciudad de México: Porrúa.
- Castro, M. (2016). *Sistematización en Trabajo Social*. Mérida Yucatán: Universidad Autónoma de Yucatán.
- Castro, M., Tejada, C., & Méndez, J. (2017). *Metodología de intervención en Trabajo Social* (1a ed.). Ciudad de México: Shaad.
- Centros de Integración Juvenil A.C. (2010). *¿Cómo proteger a tus hijos contra las drogas?* Ciudad de México: Fundación Arronte.
- Delgado, O. (2007). El estado actual de la teoría del apego. *Psicología evolutiva*, 231-232.
- García, J. (2007). ¿ Quén le teme a las drogas? *Revista Salud y drogas*, 7(1), 231-232.

- Garrido-Rojas, L. (2006). Apego, emoción y regulación emocional implicaciones para la salud. *Revista latinoamericana de psicología*, 38(3), 493-507.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado, los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid España: Taurus.
- González, F., García-Señorán, M., & González, S. (1996). Consumo de drogas en la adolescencia. *Psicothema*, 8(2), 257-267.
- Hawkins, J., Catalano, & Miller, J. (s.f.). Risk and productive factor for alcohol and other drug problem in adolescent and early adulthood implication for substance abuse prevention. *psychological boletin* 112, 64-105.
- López, B., & Orzua, A. (2016). Adicciones y codependencia. En A. Acevedo, *Padres responsables* (1a ed., Vol. 1). Saltillo Coahuila, México.
- Medina-Mora, M. E., Natera, G., Real, T., & Jorge, V. (2013). Las drogas y la salud pública ¿Hacia dónde vamos? *Revista de salud pública de México*, 55(1).
- México, G. d. (2019). *Informe Mundial de drogas*. Obtenido de file:///F:/GOBERNANZA/227.%20_____Se%20presenta%20en%20México%20el%20Informe%20Mundial%20de%20Drogas%202019%20_%20Secretaría%20de%20Salud%200_%20Gobierno%20_%20gob.mx.html:
- Roncallo P, Sánchez, M., & Arranz, E. (Mayo-agosto de 2015). Vínculo materno-fetal implicaciones en el desarrollo psicológico y propuestas de intervención en la atención temprana. *Escritos de psicología*, 8(2), 14-23.
- Sagan, C. (2000). *El mundo y sus demonios*. Barcelona, España: Planeta.
- Schapiro, I. (2004). Características del desarrollo humano perinatal. Un método para la evaluación del sistema joven. *Revista del hospital materno infantil Ramón Sardá*, 23(2), 59-69.
- Serna, d. I. (2010). Concepto de Gobernanza. En S. d. Ma., *Globalización y gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Publico (Contribucion para una interpretacion del caso de la Guarderia ABC)* (pág. 157). México: Universidad Nacional Autonoma de México.
- Tello, P. N., & Ornelas, A. (2015). *Estrategias y modelos de intervención de Trabajo Social* (1a edición ed.). Ciudad de México: Buena Onda.
- UNAM, I. d. (s/f). *Capítulo segundo: el concepto de gobernanza*. Obtenido de

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>:

Villarreal, B. (agosto de 2016). *Los supuestos en la ciencia*. artículo no publicado.

Viscarret, J. (2007). *Modelos y métodos de Trabajo Social*. Alianza.

Whittingham, M. M. (2010). María Victoria Whittingham Munévar, Ph.D.*. *Revista Analisis Intenacional*, 231.

Yglesias, C. d. (2018). *Políticas Publicas en México: ¿Qué son y cómo funcionan?* Obtenido de <https://ceey.org.mx/politicas-publicas-en-mexico-que-son-y-como-funcionan/>:

Ysa, T., & Albareda, A. (13 de 08 de 2014). ESADE, Ideamericas. Obtenido de file:///F:/GOBERNANZA/¿Cómo%20pensar%20la%20gobernanza%20de%20las%20adicciones%20desde%20el%20sector%20público_%20_%20Esade.html:

Zavala, A. (2010). La sistematización desde una mirada interpretativa. *Revista de Trabajo Social*, 90-141.

Zedillo, P. d. (Septiembre de 2018). *LA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO: CAUSA DE UNA TRAGEDIA NACIONAL*. Obtenido de <http://consejomexicano.org/multimedia/1537888545-44.pdf>.

Gobernanza y construcción de la agenda pública hacia el cannabis en México

Governance and construction of the public agenda towards cannabis in Mexico

Miguel Rodrigo González Ibarra y Christian Jonathan Valero*

Valdés†

Resumen: El objetivo de esta ponencia es compartir una perspectiva analítica acerca del debate y explicar el curso que se observa en el proceso de construcción de la agenda pública hacia el cannabis en México. Utilizando un enfoque de investigación cualitativa a través de la revisión teórico-conceptual de bibliografía, análisis de documentos institucionales, selección de notas en diarios, encuestas y estudios realizados en la sociedad civil se esboza que, si bien, existen iniciativas a favor y en contra para delimitar la regulación del cannabis, la construcción de la agenda política en México se ha observado limitada en la medida de que existe una falta de conocimiento e información entre la sociedad civil sobre el tema destacando las oportunidades y desafíos que ofrece regular el tema.

Abstract: The objective of this paper is to share an analytical perspective about the debate and explain the course observed in the process of building the public agenda towards cannabis in Mexico. Using a qualitative research approach through the theoretical-conceptual review of bibliography, analysis of institutional documents, selection of notes in newspapers, surveys and studies conducted in civil society it is outlined that, although there are initiatives in favor and in against to delimit the regulation of cannabis, the construction of the political agenda in Mexico has been limited to the extent that there is a lack of knowledge and information among civil society on the subject highlighting the opportunities and challenges offered to regulate the issue.

Presentación

Se puede afirmar que la gobernanza advierte un proceso complejo a través del cual actores e instituciones generan mecanismos de cooperación y confianza para generar, diseñar y proponer una determinada política pública con el propósito de alcanzar objetivos dirigidos hacia el bien común. En México existen recientemente iniciativas presentadas por grupos de la sociedad civil,

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor-Investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Líneas de investigación: participación política, actores de la política, políticas públicas y ciudadanía en México y la Ciudad de México. Contacto: ibarra000@yahoo.com

† Estudiante del doceavo trimestre de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; las áreas de investigación que cultiva son: actores de la política y análisis de políticas públicas en la Ciudad de México. Contacto: crisstafari@gmail.com

legisladores y partidos políticos para discutir, reformar y adicionar diversos ordenamientos legales cuyo fin es regular el cannabis, así como transitar de una política prohibicionista hacia una política con enfoque de derechos humanos, desarrollo sostenible, y seguridad pública.

El objetivo de esta ponencia es compartir una perspectiva analítica acerca del debate y explicar el curso que se observa en el proceso de construcción de la agenda pública hacia el cannabis en México. La relevancia de este tema para el estudio de las ciencias sociales y el campo de estudios acerca de la gobernanza es fundamental, ya que en este proceso participan actores sociales en el ámbito de la salud pública, organizaciones civiles e instituciones que promueven el tema para lograr estructurar y definir una agenda formal de gobierno. La ponencia se articula en tres momentos de discusión con base en las interrogantes siguientes: 1) ¿En qué consiste la formación de la agenda de gobierno y cuál es su relación con la gobernanza en un contexto democrático? 2) ¿Cuál es el contexto sociopolítico que existe para impulsar la regulación del cannabis en México en los últimos años? y 3) ¿Cómo participan los actores y algunas de las organizaciones de la sociedad civil en la formación de una política pública hacia el cannabis en la Ciudad de México?

Utilizando un enfoque de investigación cualitativa –a través de la revisión teórico-conceptual de bibliografía, análisis de documentos institucionales, selección de notas en diarios, encuestas y estudios realizados en la sociedad civil– se esboza que, si bien, existen iniciativas a favor y en contra para delimitar la regulación del cannabis, la construcción de la agenda política en México se ha observado limitada en la medida de que existe una falta de conocimiento e información entre la sociedad civil sobre el tema destacando las oportunidades y desafíos que ofrece regular el tema.

Asimismo, se advierte que es necesario generar un diálogo más eficaz entre partidos políticos, empresas y sociedad civil para definir alternativas viables y congruentes que permitan su regulación para los fines que se propone la salud pública en México, especialmente en la Ciudad de México como espacio donde el debate se produce con mayor intensidad y el lugar donde las decisiones públicas tienen una fuerte resonancia en otras entidades del país. En este sentido, se considera que es necesario crear consciencia para definir el problema y generar gobernanza para coadyuvar al consenso y la confianza de los involucrados, así como encontrar soluciones integrales que beneficien a toda la ciudadanía.

Gobernanza y construcción de la agenda pública

En la actualidad existe un cierto consenso respecto a que la gobernanza refiere al fortalecimiento de los procesos de interacción entre gobierno, el mercado y la sociedad civil en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. La gobernanza como enfoque teórico revela que el gobierno no es el único actor responsable para la atención de los problemas públicos, sino que es necesario considerar una perspectiva donde el monopolio gubernamental requiere la apertura política e interdependencia entre actores sociales e institucionales, así como establece la necesidad de cooperación y negociación para la discusión de los principales desafíos.

Desde esta perspectiva, la gobernanza advierte un sentido de pluralidad política y busca la adaptación, experimentación y el aprendizaje entre actores sociales e institucionales. En este sentido, existe un cierto acuerdo respecto a que la pérdida del monopolio gubernamental y de los funcionarios electos sobre decisiones públicas requiere de la intervención de los diversos actores de la sociedad civil, así como otras reglas que permitan, en un marco regulado por el derecho, generar convivencia, desarrollo social y participación democrática de todos los actores en la toma de decisiones, así como generar procesos de inclusión, respeto de los derechos humanos entre otros aspectos relacionados con el impulso de la descentralización del poder y la gestión pública (Canto, 2010).

Así, gobernanza supone estrechar las relaciones de interdependencia con la ciudadanía, y analizar problemas, demandas y soluciones que conciernen a la vida pública. Cabe señalar que, hacia la segunda mitad del siglo XXI, el uso del concepto de gobernanza se encuentra extendido y enriquecido por diversas disciplinas y enfoques analíticos, y existe una amplia maleza teórica donde predomina la idea de cooperación, confianza y construcción de ciudadanía en los procesos de gobierno. La gobernanza se caracteriza por una perspectiva más enfocada hacia la cooperación que presenta el modelo burocrático donde la racionalidad exhaustiva predomina relativamente en los asuntos públicos y, por el contrario, se trata de una visión postgubernamental donde el aparato estatal tiene un papel estratégico en las interacciones políticas y sociales (Cunnill, 1991).

Kooiman (2005) apunta que, como resultado de la diversidad, complejidad y dinámica de las sociedades actuales, gobernar requiere de la construcción de un proceso bidireccional más que unidireccional en el cual los actores públicos, privados y civiles desarrollen formas de cooperación e intercambio. En este proceso, el gobierno constituye un elemento indispensable para fortalecer

las relaciones con los actores y para conducir la agenda política a través de la colaboración, cooperación y coordinación gubernamental como horizontes que aumentan la intervención de la acción colectiva y las capacidades de la gestión pública. Se puede inferir que la gobernanza contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad y genera canales de comunicación para la incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos y en la discusión y políticas públicas que las élites gubernamentales plantean para atender conflictos y negociar con los actores temas que afectan la gobernabilidad (Cobb & Elder, 1983).

En efecto, la institucionalidad democrática es el medio de comunicación entre la sociedad, el Estado, el mercado y los ciudadanos, y contribuye a las reglas del juego que garantizan la convivencia de actividades públicas, privadas y sociales se desarrollen de una forma relativamente armónica (Uvalle, 2015). La institucionalidad genera el espacio para la interacción de los ciudadanos en la vida pública y con ello contribuye la posibilidad de garantizar la vigencia de las libertades civiles y públicas de un modo justo, con un sentido de igualdad y armonía en la comunidad política. Desde el enfoque de gobernanza, todo sujeto individual y colectivo posee determinadas capacidades para definir sus intereses y traducirlos en objetivos comunes. Asimismo, los actores actúan en contextos complejos donde las instituciones tienden a solucionar problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales mediante la provisión de información y sanciones, así como estructuran comportamientos en una dirección equilibrada. La institucionalidad refiere a la confianza debido a que son conceptos íntimamente ligados, ya que todas las formas de confianza refieren a instituciones y reglas que advierten un conjunto de expectativas acerca de que estas actúen con base en los principios de responsabilidad pública e incidencia política.

En este encuadre, la incidencia política refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada desde la sociedad civil para influir en la toma de decisiones, así como para promover cambios en las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad general (WOLA, 2002, 6). La incidencia en política puede adoptar diversas estrategias dirigidas a influir en la toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional, y con frecuencia refiere a un tema o problema por medio de un cambio en las políticas públicas (Miller & Budlender, 2002; McAdam & McCarthy, 1996).

En este proceso, la construcción de la agenda –en un escenario de gobernanza democrática–

permite considerar que las políticas públicas son acciones gubernamentales que se edifican para atender problemas públicos. Las políticas públicas se pueden analizar en tres momentos: por un lado, el proceso de estructuración de la agenda, la definición del problema y elaboración de alternativas, y la instrumentación y evaluación de las acciones de gobierno. La estructuración no sólo es el momento previo a la acción gubernamental, sino se constituye como el instante donde se produce la incorporación de un tema y de qué manera va a ser tratado en la agenda de gobierno. En este sentido, la construcción de la agenda pública advierte la posibilidad de generar, discutir y crear mecanismos para su eventual resolución en las estructuras gubernamentales (González, 2018).

Roger Cobb y Charles Elder (1983), establecieron que al realizar un análisis sobre la formación de la agenda política, es importante considerar el estudio de la agenda sistémica y de la agenda institucional. La primera, se considera un espacio abstracto, general y amplio donde se construyen los discursos y las alternativas generales de gobierno e incluso las posiciones de los actores interesados en un tema; la segunda, refiere a un espacio más concreto, más particular y puntual para considerar un tema de manera seria y activa en la acción de gobierno, y que produce la intervención e incidencia de diferentes fuerzas sociales, movimientos y organizaciones públicas involucradas en la cuestión para su definición e instrumentación de la política pública.

Para que un tema sea considerado en la agenda es necesario no sólo valorar el ámbito, intensidad y visibilidad, sino analizar los mecanismos de incidencia que se presentan entre actores sociales grupos e instituciones en un sistema político concreto, así como estimar el significado social, la complejidad del asunto y hasta el interés por parte de grupos atentos y élites que apoyan la causa o bien sugieren su reconocimiento y aceptación formal en alguna política o programa de gobierno establecido. En este proceso, la incidencia en política realizada por grupos se caracteriza por actividades elaboradas en redes de organizaciones, la labor en los medios de comunicación para formar opinión pública y generar cabildeo con actores claves, así como comunicar temas con líderes de opinión, investigación, formación de coaliciones y alianzas, entre muchas otras tareas generadas en el espacio público.

La incidencia aporta al proceso de estructuración y definición de la agenda pública, así como motiva la construcción de ciudadanía activa en la medida de que pone a discusión la importancia del reconocimiento de derechos políticos y sociales. En efecto, el ejercicio de una ciudadanía activa requiere de un Estado de derecho efectivo, responsable y confiable que sea capaz

de garantizar los derechos ciudadanos y respetar las iniciativas autónomas generadas entre la sociedad civil a fin de garantizar y dar sentido a la democracia (Dahl, 1991). La incidencia constituye el motor principal de la participación política ya que permite generar agenda y procesos de intervención en políticas públicas con múltiples fines donde principalmente destacan la inclusión social, la rendición de cuentas, la transparencia y la inclusión en las diferentes fases de la política pública, entre otras acciones ciudadanas relacionadas con el desarrollo de las actividades económicas y el fortalecimiento del tejido social.

Finalmente, cabe señalar que el estudio de la agenda pública, y su relación con la incidencia política, es importante porque permite aclarar de qué modo y en qué fases los actores y las organizaciones promueven procesos de activación e iniciativas sociales hacia la agenda política, los programas de gobierno y las estructuras políticas para su revisión. Asimismo, se puede decir que en el proceso de elaboración de la agenda es significativo considerar los fundamentos y los argumentos a través de los cuales se expresan las preferencias, posiciones y el arte de la persuasión en política por parte de actores, organizaciones, grupos e instituciones involucradas en un determinado asunto público.

Contexto de la formación de la agenda hacia el cannabis

En México el consumo de cannabis para uso adulto se encuentra prohibido por la Ley General de Salud y el Código Penal Federal que, a su vez, se encuentran supeditados a los tratados internacionales a los cuales México está suscrito (Organización de Naciones Unidas, Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971) los cuales sientan la fiscalización internacional sobre sustancias ilícitas. El contexto mundial sobre la creación de políticas públicas que se encarguen de regular las drogas ha cambiado; algunos países han decidido cambiar el enfoque desde el cual se legisla sobre las sustancias ilícitas: Holanda, Canadá, Portugal y Uruguay, son algunas naciones que decidieron dar un enfoque de salud pública y de derechos humanos al problema público del consumo de drogas y dejar de perseguir el consumo personal de estas sustancias. “Desde la segunda mitad del siglo XX, algunos países han adoptado diferentes modelos para regular los diferentes usos del cannabis. Una manera de simplificarlos es con los siguientes conceptos: prohibición, despenalización y legalización o regulación” (Castañeda, 2019, p. 24).

La historia de México tiene una vieja relación con el uso de cannabis ya que se ha documentado que algunos miembros de las tropas revolucionarias usaron cannabis. No obstante, el consumo de cannabis en nuestro país se ha convertido en un problema de salud pública como resultado del consumo en menores de edad y el desarrollo del mercado ilegal que se ha creado bajo el auspicio del modelo de prohibición. De acuerdo con algunos estudios, se advierte que el cannabis es la droga que más se consume alrededor del mundo (*Gráfico 1*); asimismo, se observa que es la sustancia ilícita que más se consume en México (*Tabla 1*) y los motivos por los que sigue aumentando el consumo en contraposición con los objetivos planteados por la política de drogas (*Cfr.*, Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco, 2016-2017).

En este marco, el actual gobierno federal, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, ha puesto en duda las políticas de seguridad generadas por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y que fueron continuadas con Enrique Peña Nieto. A este respecto Valdés apunta que: “la situación del combate a las drogas en el plan nacional del gobierno actual, crítica la situación de criminalización de los consumidores de sustancias como el cannabis (calificada como una sustancia de riesgo no grave, aunque formalmente se encuentra en la misma lista de prohibición en la que se encuentra la heroína), para mantener el control de las adicciones y contener los daños que ocasiona el mercado negro de la misma. (Valdés, 2019, p.75).”

Asimismo, la posible regulación de cannabis para uso adulto fue presentada el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) como una contribución a la solución de la creciente violencia que se ha presentado en el país desde la militarización de la lucha contra el narco. En su visión se dice que existe la posibilidad de regularizar el uso de la sustancia cannabis, ya que es una sustancia con riesgos no graves respecto a otras sustancias ilícitas con el fin de quitar el control de las zonas de cultivo que han sido gravemente dañadas por la violencia del narcotráfico, especialmente en entidades como Guerrero, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Oaxaca y Jalisco. Cabe anotar, que el incremento de la violencia se encuentra ligada a la centralización del poder y a las actividades de los grupos criminales dedicados al tráfico de drogas y otras actividades ilícitas que van desde la extorsión y el secuestro, hasta el contrabando y la industria de la falsificación, pasando por la trata de personas.

Otra interpretación de Bataillon (2015) dice que la violencia se generalizó por la implementación de la estrategia militar impulsada por el gobierno de Felipe Calderón de 2006-

2012. Recientemente, el presidente López Obrador refirió a la necesidad de generar el cambio de perspectiva para tratar el tema de las drogas con un enfoque que privilegiara soluciones como un problema de salud pública y de derechos humanos. Asimismo, indicó que se requiere un enfoque que deje de criminalizar a las personas que usan cannabis y se logre atender a los consumidores de esta sustancia sin criminalizar ni discriminar a los usuarios, así como respetar los derechos de los usuarios que son vejados por el abuso de poder de las autoridades con métodos como la extorsión, el uso de violencia física y psicológica, y la siembra de cantidades más grandes de droga.

Otra de las situaciones a considerar en la formación de la agenda sobre la regulación de cannabis para el uso adulto o diverso al uso medicinal y de investigación científica, señala que la regulación de esta planta fue ligada a la estrategia de pacificación del país descrita en el Plan Nacional de Desarrollo, 2019) y el Plan de Paz y Seguridad, 2018, donde se expresa que es necesario tomar las medidas necesarias para llevar a cabo la pacificación de la violencia por la que está pasando México. En el Plan Nacional de Desarrollo el presidente señaló que considera incluso despenalizar algunas otras drogas. De acuerdo con esta decisión esta estrategia coadyuvaría a terminar con la violencia que se vive en el país fuera de un enfoque de combate con la fuerza militar. También, se propuso reforzar la rehabilitación clínica de las adicciones y generar un plan de combate a las adicciones en general con el fin de atender la violencia originada por la producción y comercialización de las drogas en México (Índigo Staff, 2019).

En este orden de ideas, es importante señalar que los más afectados en este tema son los consumidores y los productores de origen campesino, ya que no poseen el control del mercado ilegal de cannabis y, por otra parte, son víctimas de las organizaciones del crimen organizado e incluso del sistema judicial que reprime a los usuarios de esta planta. En el mismo plan de desarrollo se alude al fortalecimiento de una estrategia para reducir la inseguridad y la violencia. Desde la visión del Plan de Desarrollo se plantea que:

Es necesario emprender la construcción de la paz. Como elementos consustanciales a la estrategia de seguridad se promoverá la adopción de modelos de justicia transicional, la cultura de paz y la recuperación de la confianza en la autoridad. Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares y frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta

imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el desarme y la entrega de los infractores, a quienes se les respetará sus derechos legales y se les propondrá un cambio de vida; se revisarán los expedientes de acusados y sentenciados a la luz de las lógicas de pacificación a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionados en todos los casos al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición [...] (Presidencia de la República, 2019, p. 21).

Sin embargo, la posición actual del presidente respecto a la regulación para el uso adulto de cannabis, a un año cumplido de mandato, ha sido ambigua en el sentido de definir que la regulación de la planta no es una prioridad y que se deben de atender otras problemáticas que tienen preponderancia. Para el presidente de México, primero se deben de atender cuestiones que tienen prioridad como mejorar el contexto socioeconómico y constituir una guardia nacional para enfrentar el tema y prevenir el consumo en los jóvenes (Tovar, 2019).

Reformas y debate político en la definición del tema

El activismo político sobre el cannabis comenzó por la presión ejercida sobre el Senado de la República de los padres de familia de la niña Grace Elizalde, quienes desde 2013 emprendieron una lucha para que su hija, diagnosticada con un tipo de epilepsia que es resistente a los fármacos convencionales, fuera autorizada para utilizar *cannabidiol*, un medicamento con base en cannabis y que se encontraba prohibido en México. “Raúl y su esposa Mayela Benavides iniciaron en 2013 una lucha que hoy beneficia a cientos de personas con padecimientos que la marihuana medicinal ayuda a sobrellevar (Córdova, 2018).” En este proceso, y hacia el año 2015, se logró que un juez de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) permitiera un recurso de amparo que autorizaba la importación para la administración de cannabis a su hija Grace (Grosso, 2016). Sin embargo, más tarde, el tema del cannabis se extendió a los medios de comunicación por las acciones llevadas a cabo del grupo SMART, Sociedad Mexicana de Autocultivo Responsable y Tolerante, y la organización MUCD, México Unido contra la Delincuencia, quienes lograron instaurar un hito en la ley mexicana, al lograr que la SCJN dictaminara a su favor y les otorgara un

amparo al declarar inconstitucionales cinco artículos de la Ley General de Salud, por atentar contra el libre desarrollo de la personalidad.

Los artículos que la SCJN declaró inconstitucionales fueron los siguientes: 235 último párrafo, 237, 245 fracción I, 247 último párrafo y el 248 de la LGS (Animal Político, 2018). La niña Grace y los cuatro integrantes del colectivo SMART-MUCD fungieron como el mecanismo de disparo que permitió abrir el debate que se había mantenido enclaustrado por años en la academia y en algunos círculos de activistas minoritarios. Ahora, los políticos, los gobernantes, los legisladores, los juristas, los medios, y la ciudadanía en general, ya no pueden evitar al tema sobre la legalización o no de la marihuana, que para muchos es inminente y justa, pero para otros actores es imposible e ilegal (Álvarez, 2015).

Asimismo, fue debido al trabajo de incidencia política realizado por los padres de la niña Grace y el grupo SMART que, en el año 2016, el presidente Enrique Peña Nieto convocó al Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana y donde se escucharon las voces de especialistas, investigadores, académicos, médicos, abogados, psicólogos e integrantes de la sociedad civil, para determinar el curso de las acciones sobre el tema del cannabis. El resultado de este debate fue la reforma aprobada por el Congreso de la Unión en el año 2017. Esta reforma despenalizó el uso de cannabis únicamente para uso medicinal, investigación científica y aplicación industrial de algunos productos. En lo general, la reforma se encargó de borrar en el Artículo 237 párrafo I, con el enunciado “cannabis sativa, índica, americana o marihuana”, y fue eliminado el término THC, referido a una sustancia del cannabis en la fracción I en el Artículo 245, fracción II, que indica que cuando éste tenga concentraciones mayores al 1%. También se adicionó al artículo 235 BIS en la Ley General de Salud para el diseño y ejecución de políticas públicas que regulen la producción para cannabis medicinal (Secretaría de Salud, 2017).

Así, en el año de 2018, la SCJN sentó jurisprudencia respecto al uso adulto (lúdico o recreativo) al emitir cinco veces consecutivas su fallo en el mismo sentido y otorgar el amparo a los beneficiados para sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportar y adquirir el cannabis de forma legal, pero no para su comercialización con fines de lucro; además, se estableció que este derecho no podrá ser ejercido frente a menores de edad ni en lugares públicos donde se encuentre que no hayan otorgado su autorización. ¿Qué es lo que la SCJN determinó con la jurisprudencia en favor del uso adulto de cannabis? En lo general, esta jurisprudencia permitió que

personas interesadas en las acciones correlativas al consumo de cannabis para uso adulto lograsen solicitar un permiso a la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) y lograr un amparo ante un juez en la materia.

La jurisprudencia emitida por el máximo tribunal de la nación no despenaliza ni legaliza la marihuana, pero abrió la brecha (fijó un plazo de 90 días, que se cumplió el 31 de octubre de 2019) en el cual no se llegó a ninguna resolución para que los legisladores en el H. Congreso de la Unión, emitieran un proyecto de ley compatible con la jurisprudencia instaurada en la SCJN y así la ley pueda ser reformada bajo la lógica del alto tribunal. El plazo fijado por la SCJN fue agotado sin llegar a un acuerdo entre los legisladores. Por su parte, la Comisión de Justicia, de Salud del Senado y Estudios Legislativos, presentó un anteproyecto de ley con el supuesto de que se tomaban en cuenta las iniciativas más destacadas presentadas en el Congreso sobre la regulación de cannabis. A este respecto el presidente de la Comisión de Justicia, Julio R. Menchaca Salazar, argumentó que no se cumplió con el plazo establecido por la Corte dada la carga de trabajo e iniciativas que tenían prioridad dentro del Senado; más tarde el presidente de la Junta de Coordinación Política, Ricardo Monreal Ávila, expresó que había demasiadas presiones por parte de la industria cigarrera, farmacéutica y de los laboratorios, sobre el Senado (Reporte Índigo Staff, 2019). “La iniciativa fue suscrita por los senadores Miguel Ángel Navarro Quintero, Rubén Rocha Moya y Lucía Trasviña Waldenrath, también de Morena. Fue turnada a las comisiones de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda (Senado De la República, 2019, párr.6).”

No obstante, especialistas, activistas, académicos y algunos de los propios legisladores criticaron el anteproyecto de ley que suscribe la Cámara de Senadores por distanciarse de lo que se pensaba la iniciativa más integral al respecto de la regulación cannábica: la que elaboró la secretaria de gobernación, Olga Sánchez Cordero, cuando fungió como senadora. Esta iniciativa se tomó como la mejor iniciativa planteada dentro de las varias iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios de las diferentes fuerzas políticas, ya que era una iniciativa que consideró crear la agenda desde el estado y regular desde la producción y comercialización del cannabis, así como emitir un marco favorable de su consumo conforme a los derechos humanos.

Cabe señalar, en la sociedad civil se presentaron posiciones a favor y en contra hacia la iniciativa y respecto a la regulación tolerante para el uso adulto de cannabis (*Cfr.*, Dictamen de las Comisiones, Senado de la República, 2019) y a la iniciativa (*Cfr.*, Iniciativa con Proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud, Senado de la República, 2019) presentada por el grupo parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), porque se dijo que no se encuentra en consonancia con la lógica emitida por la jurisprudencia de la SCJN. Por ejemplo, en el apartado para el autocultivo de la planta se estableció un límite de cuatro plantas por persona con el fin de evitar el mercado ilegal de cannabis, pero se señaló que no son suficientes para lograr este efecto; en el apartado referente a las asociaciones cannábicas se planteó circunscribir a 20 personas en mayoría de edad y se puso en discusión los mecanismos para desincentivar el mercado ilegal de cannabis por la falta de efectividad en el autoabastecimiento de la planta para los usuarios.

Es importante aclarar, que el autocultivo de cannabis solo se puede llevar a cabo cumpliendo con una serie de medidas que las organizaciones y los activistas del cannabis consideran violatorias de los derechos humanos y de la privacidad de los ciudadanos. Además, se piensa que es una medida implementada para crear confusión y desalentar a los usuarios (Aquino, 2019). Como lo señala Aquino: “El autocultivo establece condiciones que exponen a los ciudadanos a una fiscalización innecesaria por parte del Estado”, pues se contempla que personal del gobierno acuda a los domicilios de los usuarios para corroborar que cumplen con los requisitos para que este sea considerado legal. Para el autoconsumo, se establece que las personas mayores de 18 años deberán estar suscritos a un padrón y comprobar la adquisición lícita de sus semillas y plantas, mismas que actualmente son ilegales en México, (Aquino, 2019).”

Para la posesión de cannabis en el uso adulto (los especialistas prefieren llamar uso adulto o uso privado de cannabis antes que lúdico o recreativo, ya que el uso recreativo alude a que el usuario podría estarse recreando sin responsabilidad y el uso lúdico, a que se trata de alguien que juega con la cannabis) las ONG'S consideran que se sigue criminalizando a los usuarios de cannabis y así, vulnerando sus derechos humanos, pues no se ha despenalizado la posesión simple de la planta, que es causante de abusos por parte de las autoridades, extorsiones y en casos extremos siembra de cantidades más grandes de la sustancia arruinando por completo la vida de los usuarios.

Otra de las críticas hechas por los especialistas y activistas en la materia es que la regulación está siendo direccionada para favorecer a la gran industria de capital extranjero. Es decir, se están dejando fuera a las principales víctimas de la prohibición, que son los campesinos que siembran cannabis ultrajados por el crimen organizado, imponiéndose los intereses comerciales a la justicia

social; aunque se sabe que México históricamente ha sido uno de los mejores productores de cannabis en el mundo, no se contemplan estas características y se dejan fuera a las semillas de genética nacional, con el riesgo de que, con este tipo de regulación, puedan incluso desaparecer. A este respecto el MUCD dice que el dictamen de cannabis sólo beneficiaría a la industria, ya que las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos Segunda, presentaron un proyecto de dictamen para la regulación del cannabis incompleto y poco adecuado para el contexto mexicano (*Cfr.*, México Unido Contra la Delincuencia, 2019, párr. 5).

Así, ante la imposibilidad de sentar un dictamen determinante en el plazo establecido por la SCJN, las Comisiones del Senado competentes sobre la regulación de cannabis, solicitaron una prórroga para generar el dictamen que se supone será el que establezca los lineamientos formales en la materia; el plazo que estableció la SCJN, es cumplido el 30 de abril del año 2020. En efecto, y como se asevera por Gutiérrez y Ramírez (2019): “el Senado consiguió un periodo de sesiones más para que el Congreso de la Unión en su conjunto cumpla con sus obligaciones en la materia. Cabe recordar que durante ese tiempo también debe darse la discusión en Cámara de Diputados, donde tendría que incluirse lo correspondiente a la carga impositiva. En tanto, la contradicción entre la prohibición que aún prevalece en la ley y la declaratoria de inconstitucionalidad de la Corte, nos mantiene en incertidumbre total, sin reglas claras, con obstáculos en el ejercicio efectivo de los derechos y con una política de criminalización que sigue más vigente que nunca.”

Para el caso de la Ciudad de México, la discusión sobre pendiente, ya que, pese a que la actual Jefa de Gobierno, Claudia Sheinbaum, coincide en la necesidad de regular el uso de la marihuana, pero no queda clara una postura institucional respecto a las implicaciones sociales, educativas, Jurídicas y económicas que tiene la regulación en la capital, así como la atención que, en su caso, se prevé por parte de las instituciones de salud en la materia para los consumidores y adictivos con mayor prevalencia en la urbe, entre otros temas vinculados con la seguridad pública y zonas de tolerancia para el consumo y, finalmente, la cooperación y gobernanza con organizaciones de la sociedad civil que están en contra del uso adulto y otras fuentes de comercialización.

El debate y la incidencia de las organizaciones civiles hacia la agenda

En el debate público que se llevó a cabo sobre la regulación del cannabis en México, especialmente

en los dos últimos años del gobierno de Enrique Peña Nieto, durante 2017 y 2018, se manifestaron fuerzas políticas, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales, que se proclamaron a favor o en contra de la regulación tolerante de cannabis. En este periodo se puso en duda la estrategia implementada de su antecesor Felipe Calderón Hinojosa, el cual consideró llevar a cabo la militarización en la lucha contra el narcotráfico y donde se reconoció que los resultados obtenidos por el actual modelo de regulación prohibicionista hacia el cannabis, no fueron del todo satisfactorios respecto a los objetivos que se esperaban cumplir en la agenda de gobierno. En este escenario, y durante el proceso de la definición del tema por parte del Senado de la República, éste estimó que:

La política que en la actualidad impulsa el gobierno mexicano, es una política ineficiente, costosa y violatoria de los derechos humanos. La racionalidad de esta “guerra contra las drogas” responde al paradigma prohibicionista que sustenta sus principios en lograr la “abstinencia” como una conducta adecuada y universal frente a las drogas, así como a insistir utópicamente en la idea de una “sociedad libre de drogas”. El pensamiento prohibicionista no se hace cargo de la historia ni de la diversidad cultural y desdeña un dato de nuestra realidad -o como bien dice Savater-: “que todas las sociedades han conocido el uso de las drogas”. El prohibicionismo traducido a política pública ha implicado, por lo tanto, atacar la oferta: suprimir el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización y el uso de un conjunto de sustancias declaradas ilegales. El principal promotor de esta política prohibicionista a nivel mundial, ha sido los Estados Unidos de Norteamérica (Senado de la República, 2016, 11)

Como se puede advertir, el informe no sólo apunta que no se ha disminuido el consumo de cannabis en el país, sino que advierte el aumento en la violencia detectada entre los grupos del crimen organizado y que afectan el tejido social caracterizado por la desigualdad, pobreza y la ineficiencia de los sistemas de justicia. Asimismo, se deriva que las actividades del crimen organizado siguen en aumento para colocar al cannabis y otras drogas como un asunto de salud pública. En efecto, se detecta que en la producción el crimen organizado manipula y viola los derechos humanos de los campesinos que se encuentran en esta actividad, así como produce daño

a la salud debido a las partículas de plomo y vidrio, entre otros químicos, que utilizan en su producción consumo y que colocan el tema como una actividad de alto riesgo en el mercado negro.

Desde otra visión, en el debate sobre el posible cambio de un modelo prohibicionista a un modelo tolerante sobre la sustancia cannabis, se considera que las organizaciones de la sociedad civil son los actores que tiene un papel primordial en la incidencia hacia las instituciones y autoridades competentes para generar opiniones, propuestas, posiciones y juicios acerca de la dirección que debe tomar la reglamentación de esta planta. No obstante, y como se ha dicho antes, impulsar una política de presión e influencia resulta medular para generar información clara hacia la ciudadanía y motivar la toma de consciencia respecto a los daños que ocasiona el consumo. En este sentido existen organizaciones de la sociedad civil que se encuentran más activas y que tienen una posición a favor de la regulación tolerante del cannabis; aunque, de igual forma, también se registran grupos que están en contra y van más allá de la movilización para evitar la reglamentación tolerante de la sustancia. Entre algunas organizaciones sociales que se destacan a favor de la regulación tolerante del cannabis se encuentran: *México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)*, y el *Movimiento Cannábico Mexicano (MCM)*. Por el contrario, se puede decir que una organización con más actividad en contra de la regulación tolerante de la planta, encontramos a la *Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF)*.

La organización *México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)*, con sede en la Alcaldía de Miguel Hidalgo en la Ciudad de México, se define como apartidista y laica comprometida con la cultura de la legalidad. Además, se propone fomentar la seguridad, la justicia y el establecimiento de la paz en México. Desde hace más de dos décadas realizan incidencia en políticas públicas sobre la seguridad ciudadana y se han caracterizado por su activismo político hacia la política de drogas para un trato más humano hacia los consumidores de drogas, en especial de cannabis, por tratarse de una sustancia que llega a ser menos dañina que otras drogas permitidas por el sistema social y político tales como el alcohol y el tabaco. En el año 2015, esta organización provocó el veredicto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de cuatro amparos para la producción y autoconsumo de la sustancia, que más tarde registraría jurisprudencia y que fue la apertura del camino hacia la reforma realizada en junio de 2017, por el expresidente Enrique Peña Nieto para la despenalización del uso medicinal, para investigación científica y de uso industrial (*Cfr.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, párr.1).

En este orden de ideas, y de acuerdo con Tania Ramírez, Directora del MUCD, la política hacia las drogas es una estrategia que comenzó desde 2012, y se hizo relevante por el caso SMART, en el cual la Suprema Corte reconoció que todas las actividades correlativas al uso de la cannabis, así como al uso adulto, se encuentran protegidas por la Constitución y en específico por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, privacidad, entre otros temas. Asimismo, es importante señalar que durante los años posteriores se sumaron actores políticos y legislativos en favor del uso adulto de cannabis, como Armando Ríos Piter, el cual realizó trabajo de cabildeo que coadyuvo a la discusión pública y finalmente a la decisión respecto a la jurisprudencia a favor del tema. Esta resolución, además, originó que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) atendiera las solicitudes de los permisos para las acciones correlativas al consumo de cannabis para uso adulto, que al ser negadas por la institución se recurriera ante un juez para que expidiera un amparo en este sentido (*Cfr.*, Sánchez, J., Entrevista a Tania Ramírez, 12 de abril de 2019).

Por otra parte, el *Movimiento Cannábico Mexicano* (MCM), se trata de una organización conformada a través de redes sociales sin fines de lucro y por ciudadanos mexicanos en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos que se pronuncian por una sociedad más justa, informada, libre y pacífica. Desde hace más de una década sus dirigentes realizan incidencia política a favor de una reglamentación justa sobre el cannabis y que respete los derechos humanos de los usuarios de la planta, ya que consideran que el enfoque de prohibición genera situaciones con más alto grado de riesgo que los efectos que la planta en sí misma ocasiona.

Entre sus objetivos principales son lograr que cualquier adulto en pleno uso de sus facultades mentales pueda acceder al cannabis de forma legal y segura, y que, además, sus derechos como consumidor de esta sustancia no sean vulnerados como se hace en el actual modelo de regulación prohibicionista. También, proponen que exista un ordenamiento claro para la producción, distribución, autocultivo y la creación de una industria nacional que pueda abastecer la demanda comercial de cannabis en México, todo esto regulado por el Estado para no distorsionar los principios de salud pública y derechos humanos en los que se encuadra el consumo de cannabis y prevenir la creación de monopolios que se rigen únicamente por la obtención de ganancias.

Algunas de las principales acciones de incidencia política reveladas en la prensa fueron las movilizaciones realizadas hacia el Senado de la República en protesta por un marco jurídico para

proteger los derechos humanos de los consumidores. En este sentido, en el mes de septiembre de 2019, efectuaron un plantón en el Senado de la República donde se llevaron a cabo actividades artísticas como música, poesía y pintura, así como talleres acerca de cómo reducir los daños al momento de consumir cannabis y también promovieron el consumo responsable. Más tarde, en diciembre de ese mismo año, se realizó una caminata por el día de los derechos humanos que concluyó en la sede del senado. De igual modo, la organización promovió un programa de radio donde se divulgan los pormenores de sus actividades y labores del activismo para lograr una mayor difusión pública en la sociedad civil. Cabe indicar que su meta principal es lograr el reconocimiento al cultivo personal y asociado sin fines de lucro, evitar los límites a la posesión y generar espacios de consumo seguro y tolerancia y trato digno a los usuarios en México (Cfr., Página web del Movimiento Cannábico Mexicano en la red Facebook, 2019).

Finalmente, y desde una postura contraria, la *Unión Nacional de Padres de Familia* (UNPF), con sede en la Alcaldía de Benito Juárez en la Ciudad de México, se distingue por ser una organización social que se proclama por la educación, la responsabilidad y el derecho de los padres a educar a sus hijos conforme a sus convicciones, teniendo a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad como principal generador de valores e integración social. Su misión es generar y motivar la participación social en los ámbitos familiar y educativo mediante la acción organizada de los padres de familia en lo cultural, jurídico, económico y político (Unión Nacional de Padres de Familia, 2019). Esta organización se destaca por el activismo político para detener la regulación tolerante del consumo de cannabis, ya que consideran que la legislación para el uso adulto del cannabis atenta contra los grupos más vulnerables: niños y adolescentes.

En términos generales, la UNPF se proclamó, y lo hace hasta la actualidad, a favor de la reforma realizada para la despenalización del uso medicinal y de investigación científica de cannabis. Sin embargo, su reticencia a la regulación tolerante de cannabis para su uso adulto se sustenta en las condiciones de vida en que se encuentra la mayor parte de la población donde se infiere que no hay las condiciones para llevar a cabo la legalización del cannabis. En uno de sus argumentos principales se detectó que a partir de un sondeo realizado a una parte de la población mexicana se encontró que existe un detrimento de la regulación para uso adulto de cannabis y que la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJ) pasa por encima de la voluntad de los ciudadanos. A este respecto, Leonardo García, presidente de UNPF señaló que las cifras que

son propias de las instituciones como la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y la Secretaría de Salud (SSA), exponen que con la regulación tolerante de consumo de cannabis para uso adulto, se duplicarían las cifras de menores de edad con tendencia al consumo y que, después de abrir el cannabis para su consumo adulto, pretenderán legalizar otras drogas que son mucho más nocivas e incluso mortales.

De acuerdo con el presidente de esta organización, la resolución que tomó la SCJN hacia el tema advierte una preocupación mayor al poner en riesgo la salud de los menores en aquellas entidades y lugares que carecen de información y protección social al respecto. En este sentido, existe la necesidad de evitar no sólo el consumo en menores, sino establecer mecanismos de cooperación entre gobierno, instituciones y sociedad civil para evitar el aumento del consumo en escuelas y aquellos espacios públicos con mayor inseguridad. Con la regulación del cannabis es posible que: “los menores lo vean como un consumo normal; pasa hoy con el cigarro, pasa hoy con el alcohol, que aunque está prohibido para menores de 18 años, no han logrado detener las consecuencias y el nivel de consumo de alcohol y tabaco ha llegado según la ENCODAT de 2018 a menores de 10 años de edad (...) lo mismo va a pasar con la legalización de la marihuana (*Cfr.*, García, Leonardo, Entrevista realizada en diciembre de 2019, por Espejel M).

Reflexiones finales

En México el argumento central que prohíbe el consumo del cannabis es importante, aunque se observa limitado respecto a la construcción de una sociedad abierta y plural que requiere del debate público en nuestro país. Si bien en la actualidad se realizan foros en varias ciudades indicando el potencial de productos que se pueden fabricar con cannabis y sus beneficios en la salud humana, existen organizaciones de la sociedad civil que exigen al Estado la regulación del cannabis para tener un manejo de las sustancias estupefacientes y control sobre las organizaciones o grupos que promueven su cultivo. La crítica principal que se hace al modelo regulatorio prohibicionista sobre el cannabis es que los objetivos para avanzar en la formulación de opciones no se han cumplido y, por el contrario, se ha observado un aumento importante de delitos vinculados al tema.

Con el paso del tiempo el proceso de regulación sobre el cannabis para el uso adulto se ha complejizado debido a la cantidad de intereses extranjeros y nacionales, así como por la defensa de los derechos de los usuarios por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los procesos

legislativos que determinan la creación de políticas públicas y las reformas a las leyes y organismos vinculantes en la materia. De igual modo, el tema se encuentra en la agenda en proceso de definición ya que existen múltiples posiciones que han modificado su interpretación como asunto público y de gobierno. La cuestión principal es analizar en qué medida es posible y en qué condiciones se puede llevar a cabo la regulación de la planta y si existe un andamiaje educativo, político e institucional que permita enfrentar la puesta en marcha de la política pública.

En nuestra opinión, los intereses privados pueden distorsionar el enfoque de salud pública y justicia social con el cual debe de ser regulada esta materia para fortalecer la soberanía mexicana. Asimismo, es importante considerar el enfoque de derechos humanos en el consumo que realizan los usuarios con el fin de evitar su inserción en el mercado ilegal y en actividades ilícitas más allá de lo permitido. En este sentido, es necesario la creación de una política pública que beneficie a los sectores más afectados y que la legislación considere otras alternativas para proteger los derechos sociales de los consumidores y de los productores. En síntesis, se trata de que antes de construir una legislación que regule un mercado de cannabis abierto al público, se realice un diagnóstico sobre las condiciones político-institucionales para llevar a cabo la instrumentación de la política y las políticas públicas.

Por otro lado, el proceso legislativo que se generó para la despenalización del cannabis en el ámbito medicinal y de investigación científica, no ha sido armonizado entre las dependencias competentes (Secretaría de Salud, COFEPRIS). Si bien la reforma a la Ley General de Salud ya se ha realizado, no existen los lineamientos que precisen el acceso a los pacientes que requieren cannabis medicinal, ya que solamente se les permite importar los productos del extranjero con precios que son excesivos para las familias mexicanas. Cabe indicar que en noviembre de 2018, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) presentó los lineamientos para el control y consumo de marihuana con fines médicos, científicos o industriales, pero estos fueron revocados en marzo pasado por la nueva administración.

En este orden de ideas, las familias mexicanas con pacientes que requieren de cannabis medicinal, han tenido que recurrir al mercado ilegal que ya existe de extractos con cannabinoides. De esta forma, y paradójicamente, la ley se encuentra fomentando el mercado negro y poniendo en peligro la integridad de los familiares de los pacientes y vulnerando el derecho a la salud de enfermos con padecimientos: neurodegenerativos, con dolor neuropático, estrés postraumático,

cáncer, VIH/SIDA, epilepsia, entre otros. Parece que el asunto para no emitir los lineamientos necesarios que garanticen el derecho a la salud de los pacientes y una política pública para el cannabis de uso adulto que beneficie a la sociedad mexicana en su conjunto, son la falta de voluntad de los legisladores mexicanos y el conflicto de intereses, que ha sido creado por los cabilderos de las transnacionales interesadas en el mercado del cannabis.

Hacia el mes de abril de 2020, se espera que los legisladores formalicen un proyecto de otra naturaleza que despenalice de manera real la posesión simple de cannabis con el fin de terminar con el abuso de las autoridades, así como garantizar los derechos humanos de los usuarios y que, además, establezcan las posibilidades necesarias para el autoabastecimiento de la planta sin incentivar el mercado negro y, sobre todo, sin una sobre regulación por parte del Estado, que fomente el desánimo y la confusión entre los usuarios de cannabis. Con esto, es posible definir alternativas viables y congruentes que permitan una regulación con reglas claras y donde crear consciencia sea la principal fortaleza para encontrar soluciones integrales que beneficien a toda la ciudadanía, especialmente en aquellas regiones del país con mayor corrupción, pobreza y falta de cohesión social y desarrollo educativo.

Bibliografía

- Álvarez, C. (2015). “2015: El debate impostergable de las drogas en México inicia con la mariguana”, en *Sin Embargo*, Ciudad de México, enero 31, recuperado de <https://www.sinembargo.mx/13-12-2015/1571885>
- Animal Político. (2018), “SCJN emite jurisprudencia para que se permita el cultivo y consumo de la mariguana con fines recreativos”, en *Animal Político*, Ciudad de México, octubre 31, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2018/10/scjn-jurisprudencia-cultivo-y-consumo-ariguana-fines-recreativos/>
- Aquino, E. (2019), “¿Mariguana legal para todos? Organizaciones cuestionan la iniciativa de Morena para la cannabis”, en *Sin embargo*, Ciudad de México, 25 de octubre, recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/10/mariguana-iniciativa-morena-critica-organizaciones/>
- Bataillon, G. (2019), “Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México en el siglo XXI”, en *Nueva Sociedad*, recuperado el 9 de enero, <https://nuso.org/articulo/narcotrafico-y-corrupcion-las-formas-de-la-violencia-en-mexico-en-el-siglo-xxi/>
- Canto Chac, Manuel (2019), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI Editores.
- Castañeda, R. (2019). *Percepción del uso de cannabis en México*, (tesina de pregrado), Universidad Nacional Autónoma de México, Programa único de Especializaciones en Ciencias Políticas y Sociales, CDMX, México
- Cobb, Roger W., and Charles D. Elder (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Córdova, F, (2018), “Impulsa empresario marihuana medicinal”, en *ABCNoticias MX. Ciudad de México*, 20 de enero, recuperado de <https://abcnoticias.mx/impulsa-empresario-marihuana-medicinal/98141>
- Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dahl, Robert, (1991), *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.
- Espejel, M, (2019), “¿Cómo va el camino a la legalización de la cannabis en México?”, *Análisis*

Político. El Heraldo TV, diciembre 23. Recuperado de <https://heraldodemexico.com.mx/tv/analisispolitico/debate-camino-a-legalizacion-cannabis-en-mexico/>

González Ibarra, Miguel; Romero Figueroa, Raúl, (Coords), (2018), *Desafíos para la calidad de la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Grosso, T., (2016), “La historia de Grace, la niña que redujo sus crisis epilépticas gracias al Cannabis”, en *Bioguía*, Ciudad de México, enero 5, recuperado de https://www.bioguia.com/salud/la-historia-de-grace-la-nina-que-redujo-su-crisis-epileptica-gracias-al-cannabis_29285968.html

Indigo Staff, (2019), “Por razón de Estado Senado pospone debate sobre cannabis: México Unido Contra la Delincuencia”, en *MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria*. Ciudad de México, 28 de octubre, recuperado de <https://www.mucd.org.mx/2019/10/mucd-alerta-sobre-dictamen-de-cannabis/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas (2016), *Marihuana. El caso México*. CDMX, México: Instituto Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado de <http://www2.juridicas.unam.mx/marihuana-caso-mexico/>

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London, Sage Publication Ltd.

McAdam, D., McCarthy, J., & Zald, M. (Eds.). (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press.

Monreal. *Indigo Staff*. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reportes/por-razon-de-estado-senado-pospone-debate-sobre-cannabis-monreal/>

Movimiento Cannábico Mexicano. (2019). *Movimiento Cannábico Mexicano*. CDMX, México, Movimiento Cannábico Mexicano, recuperado de <https://normasapa.com/como-citar-referenciar-paginas-web-con-normas-apa/>

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) (2002), *Manual de incidencia*, Washington, www.wola.org

Organización de los Estados Americanos (OEA), (2019), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM). *Informe*

- sobre el consumo de drogas en las Américas 2019 Ciudad de México, 9 de enero, recuperado de <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (1971). *Convenio Sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971*. S, 1; s, f; recuperado de https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (1972). *Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes*. Recuperado de https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf
- Presidencia de la República (2018), *Transición México. (2019). Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, Ciudad de México, 10 de enero de 2019, recuperado de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf
- Presidencia de la República (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Sánchez, J., (2019), “Entrevista a Tania Ramírez de MUCD sobre marco jurídico del uso de la marihuana”, en *ADN Político*, [archivo de video], recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=NQrc1Yujspo>
- Secretaría de Gobernación, (2017), *Debate Nacional Sobre el Uso De La Marihuana, Ciudad de México, 10 de noviembre*, recuperado de <https://www.gob.mx/debatemarihuana>
- Secretaría de Salud. (2017). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*, Ciudad de México, 5 de diciembre, recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs/LGS_ref107_19jun17.pdf
- Secretaría de Salud. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017*. Recuperado de https://encuestas.insp.mx/ena/encodat2017/reporte_encodat_drogas_2016_2017.pdf
- Senado de la República (2019), *Presentan iniciativa que regula el autoconsumo de cannabis para mayores de edad*. Ciudad de México, 4 de septiembre, recuperado de

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45881-presentan-iniciativa-que-regula-autoconsumo-de-cannabis-para-mayores-de-edad.html>

Senado de la República, (2019), *Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, por el que se expide la Ley para la Regulación del Cannabis y Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y Reforma del Código Penal Federal*. Ciudad de México, 23 de septiembre, recuperado de <https://cannabis.senado.gob.mx/informacion>

Senado de la República, (2019), *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud*, Ciudad de México, 28 de octubre, recuperado de https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-09-03-1/assets/documentos/Ini_Morena_Sen_Menchaca_Art_235_247_LGS.pdf

Tovar, A. (2019). “Regulación de cannabis ‘no es prioridad: AMLO””, en *La Dosis*, México, recuperado de <https://ladosis.org/articulos/regulacion-de-cannabis-no-es-prioridad-amlo/>

Unión Nacional de Padres de Familia, (2019), *Familia. Unión Nacional de Padres de Familia*. Ciudad de México, 4 de noviembre, recuperado de <https://www.unpf.mx/>

Uvalle, Ricardo (2015), “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, en *Convergencia* N.45, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre.

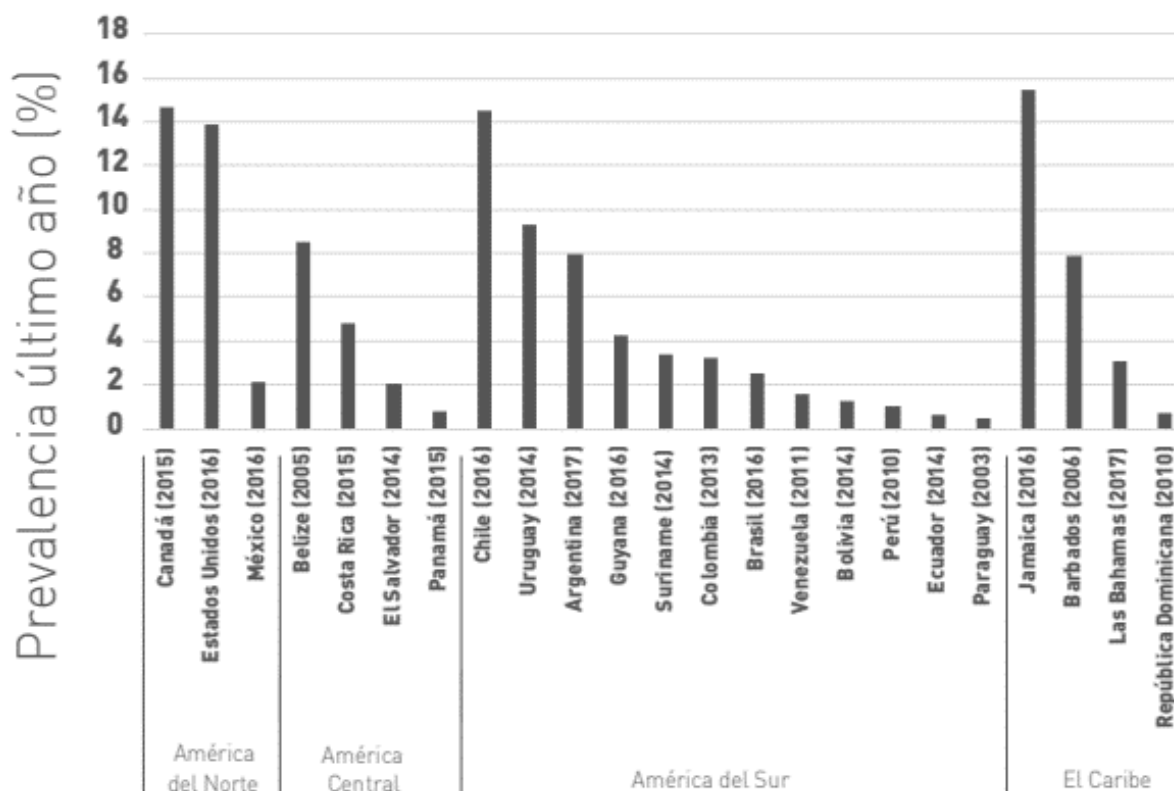
Valero, C., (2019), *Análisis sobre la regulación del uso del cannabis y el debate público en la Ciudad de México, 2019*, Tesis de pregrado en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Ciudad de México, México.

VeneKlasen, L. & Miller, V. & Budlender, D. & Clark, C.. (2002). *A new weave of power, people, and politics: the action guide for advocacy and citizen participation*. Bourton-on-Dunsmore.

Anexos

Gráfica 1

Prevalencia del último año de consumo de marihuana en la población general por país, ordenado por subregión



Fuente: Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas-Organización de Estados Americanos (OEA), *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*, Washington, D.C., 2019, p. 68.

Tabla 1

Incidencia acumulada de mariguana. Población de 12 a 65 años.

Estado	2008		2016	
	%	IC 95%	%	IC 95%
Aguascalientes	3.3	2.193-4.466	9.9*	8.020-11.842
Baja California	7.5	5.152-9.904	12.8*	10.904-14.722
Baja California Sur	6.0	4.419-7.647	9.8*	7.736-11.800
Campeche	4.6	2.886-6.371	9.9*	7.442-12.264
Chiapas	0.8	0.291-1.324	5.0*	3.577-6.472
Chihuahua	6.2	4.596-7.726	10.2*	8.316-12.174
Ciudad de México	6.6	5.271-7.995	9.1	6.983-11.302
Coahuila	2.5	1.423-3.593	9.2*	7.240-11.194
Colima	1.7	0.969-2.492	10.8*	8.678-12.855
Durango	5.8	4.361-7.230	7.8	6.241-9.277
Estado de México	3.9	2.756-5.091	9.0*	6.991-10.919
Guanajuato	3.1	2.115-4.060	8.3*	6.576-10.020
Guerrero	3.4	2.134-4.678	6.0	4.392-7.566
Hidalgo	6.7	4.726-8.766	6.9	5.242-8.625
Jalisco	4.1	2.840-5.267	12.2*	9.614-14.872
Michoacán	3.2	1.692-4.669	8.0*	6.395-9.593
Morelos	3.5	2.394-4.659	6.9*	4.889-8.853
Nayarit	4.8	2.846-6.739	10.9*	8.755-13.082
Nuevo León	3.2	2.122-4.363	9.5*	7.371-11.716
Oaxaca	2.7	1.674-3.764	5.2	3.701-6.623
Puebla	2.8	1.877-3.813	6.3*	4.319-8.209
Querétaro	6.2	4.601-7.847	10.3*	8.328-12.203
Quintana Roo	8.6	7.021-10.248	13.8*	10.772-16.745
San Luis Potosí	2.7	1.744-3.556	6.1*	4.652-7.472
Sinaloa	3.8	2.312-5.324	8.1*	6.430-9.741
Sonora	3.6	2.374-4.918	9.4*	7.636-11.231
Tabasco	5.5	3.696-7.393	8.8	7.054-10.457
Tamaulipas	8.3	6.040-10.566	8.7	7.168-10.208
Tlaxcala	1.6	0.896-2.252	6.1*	4.382-7.755
Veracruz	2.6	1.478-3.680	7.5*	5.758-9.324
Yucatán	3.8	2.484-5.070	10.0*	7.476-12.461
Zacatecas	4.9	3.554-6.297	8.3*	6.298-10.314
Nacional	4.2	3.881-4.496	8.6*	8.184-9.114

Fuente: Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Instituto Nacional de Salud Pública, Comisión Nacional contra las Adicciones, Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco, 2016-2017*, disponible en www.inprf.gob.mx

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
Sede: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Ciencias y Humanidades, UNAM
Torre II de Humanidades 6° piso
CU, CDMX, México
Tel. (55) 5623-0442

Universidad Autónoma de Nuevo León
Ciudad Universitaria, Pedro de Alba s/n
San Nicolás de los Garza, Nuevo León,
C.P. 66451