

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/338988979>

Políticas de vivienda en México: Herramientas de vulneración de derechos humanos

Chapter · October 2018

CITATIONS

0

READS

5,071

2 authors, including:



[Eduardo Hernández](#)

Universidad Nacional Autónoma de México

6 PUBLICATIONS 2 CITATIONS

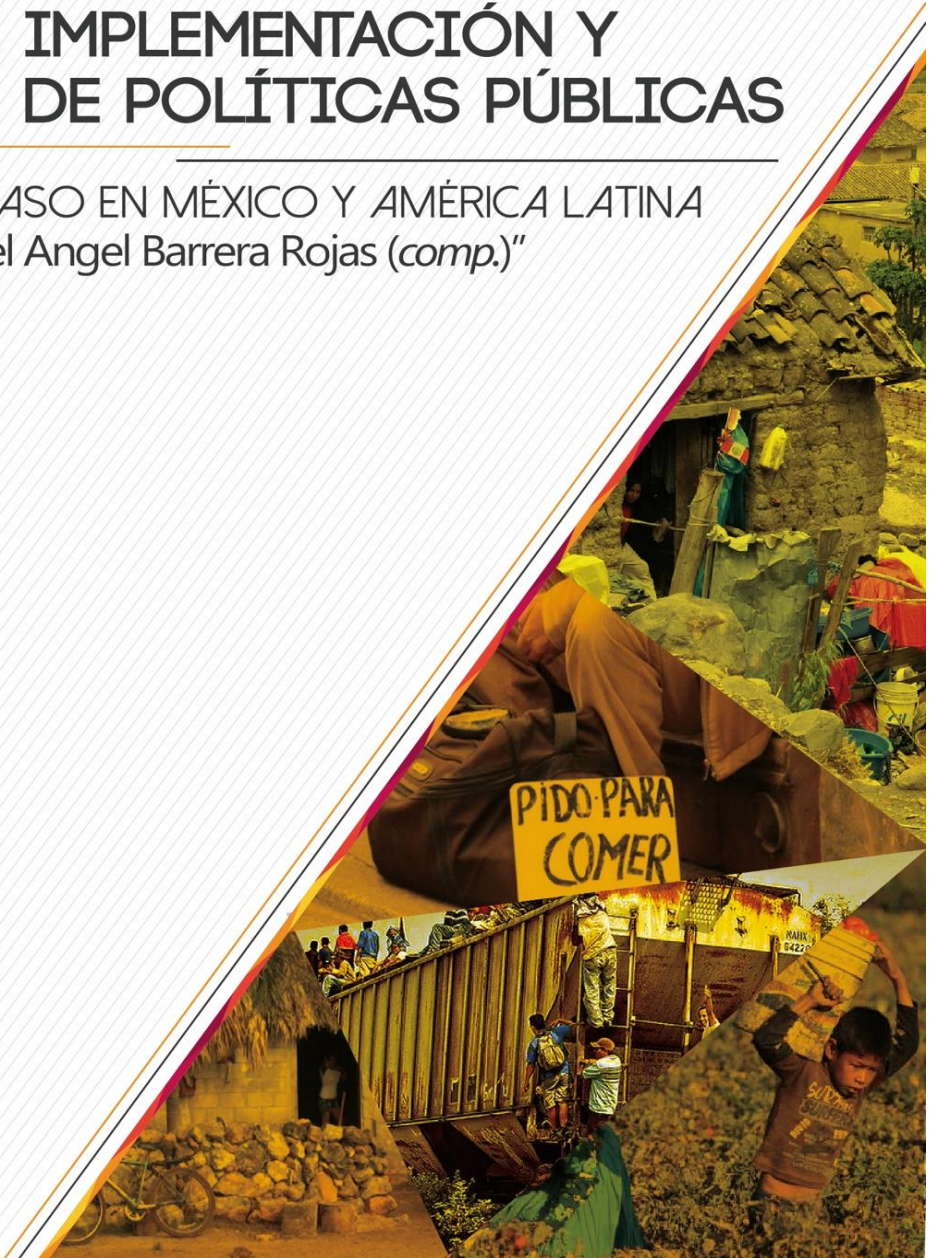
SEE PROFILE



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ESTUDIOS DE CASO EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA
"Miguel Angel Barrera Rojas (*comp.*)"



Primera edición: 2018

Diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Estudios de caso en México y
América Latina

Universidad de Quintana Roo
Boulevard Bahía esq. I. Comonfort
Col. Del Bosque
Chetumal, Quintana Roo

Compilador: Miguel Angel Barrera Rojas
Diseño de cubierta: Hugo Salazar
Diseño de interiores: Carol Ríos Díaz

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización de los titulares de los derechos, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Todos los derechos registrados

ISBN 978-607-9448-55-4

Universidad de Quintana Roo

Dr. Ángel Ezequiel Rivero Palomo

Rector

Dra. Natalia Consuelo Fiorentini Cañedo

Secretaria General

Dr. Alfredo Marín Marín

Director de la División de Ciencias Políticas y Humanidades

Mtra. Citlalli Lucely Olvera Calderón

Jefa del Departamento de Estudios Políticos e Internacionales

Contenido

•POLÍTICA SOCIAL Y DE COMBATE A LA POBREZA	1
DEVELOPMENT PRACTICES IN THE GLOBAL SOUTH COUNTRIES. A COMPARISON OF KERALA-INDIA AND CUBA.....	1
POBREZA ENERGÉTICA Y CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS METROPOLITANAS.	15
ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL SEXENIO 2012-2018 A TRAVÉS DE LA ESTRUCTURA DEL INGRESO EN ZONAS URBANAS, SEMI URBANAS Y RURALES DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN, MÉXICO.	25
•POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR	41
ACCIONES PARA PREVENIR LA OBESIDAD Y EL SOBREPESO INFANTIL EN MÉXICO	41
UNIVERSALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN MÉXICO, UNA TAREA PENDIENTE.	55
EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO DEL DEPORTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA EL FOMENTO DEL DEPORTE SOCIAL (2012-2017).....	65
PRÁCTICAS MÉDICAS DE PREVENCIÓN EN EL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN MÉXICO.....	85
•POLÍTICA EDUCATIVA	95
FINANCIAMIENTO PÚBLICO, ¿PRIVATIZACIÓN? Y EXCLUSIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ESTATALES EN MÉXICO.....	95
LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL EN LAS ESCUELAS NORMALES DE AGUASCALIENTES.....	109
•POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	139
INSEGURIDAD EN DESTINOS TURÍSTICOS CONSOLIDADOS, EL CASO DE CANCÚN Y PLAYA DEL CARMEN.	139
LOS HOMICIDIOS EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS DE MÉXICO. CAMBIOS Y TENDENCIAS.	159
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PREVENCIÓN DE LA REINCIDENCIA DELICTIVA. MODELO DE PREVENCIÓN TERCIARIA.....	177
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD, LA IMPORTANCIA DEL SENTIMIENTO CIUDADANO PARA SU EFECTIVIDAD: EL CASO OTHÓN P. BLANCO QUINTANA ROO.	189
PRECARIEDAD LABORAL Y CAPACIDAD DE CONTENCIÓN DE LA INSEGURIDAD EN MÉXICO.	209
•POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	221
SOCIEDAD CIVIL, UN ENTE PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	221
INSTRUMENTOS PARA REALIZAR POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: LA ENCUESTA NACIONAL DE CALIDAD E IMPACTO GUBERNAMENTAL.	233
TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DE HONDURAS: LOS RETOS ANTE EL NUEVO ESCENARIO REGIONAL EN EL LLAMADO CARIBE GEOPOLÍTICO	245
•POLÍTICA DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE GRUPOS VULNERABLES.....	261
GOBIERNO MUNICIPAL Y GÉNERO EN YUCATÁN	261
“EL MATRIMONIO IGUALITARIO EN QUINTANA ROO: DOS MATRIMONIOS, MISMA POLÍTICA”.....	279



CONTROL SOCIAL MAYA VS CONTROL SOCIAL OCCIDENTAL: ANÁLISIS PARA GENERAR ELEMENTOS INTEGRADORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE JUSTICIA PARA LOS MAYAS EN QUINTANA ROO.	297
POLÍTICAS DE VIVIENDA EN MÉXICO: HERRAMIENTAS DE VULNERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS.	311
•POLÍTICAS PARA MITIGAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE SUSTENTABILIDAD	323
EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA DE FOMENTO AL RECICLAJE EN EL CARIBE MEXICANO.	323
LA IMPLEMENTACIÓN DE GESTIÓN DE COADYUVANCIA PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO	339
MEDIOS DE VIDA ADAPTATIVOS: UNA PROPUESTA PARA FORTALECER LA CAPACIDAD ADAPTATIVA.....	353
LA EXPERIENCIA DE COSTA RICA EN LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS Y AMBIENTALES	365
•POLÍTICA AGROPECUARIA, ALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL.	379
PROGRAMAS GUBERNAMENTALES Y LA INSERCIÓN DEL PEQUEÑO PRODUCTOR AGRÍCOLA EN LA ECONOMÍA ABIERTA.	379
LA VENTA DE CARNE EN HUEHUETLA, PUEBLA. UN ESTUDIO DE CASO SOBRE EL COMERCIO E INSALUBRIDAD.	403
POLÍTICAS DE AGROINTENSIFICACIÓN SUSTENTABLE: UNA NECESIDAD SOCIAL.....	413
EL USO DE ALTERNATIVAS AGROECOLÓGICAS EN CULTIVOS DE MAÍZ Y CAFÉ	425
IMPLICACIONES EN LA DEMANDA DE ALIMENTOS PARA CONSUMO HUMANO ANTE LA PRESENCIA DE ALERTA SANITARIA EN ELLOS.	431
POLÍTICAS DE GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEMOCRACIA, Y FEDERALISMO.....	441
MODELO ECONÓMICO DE EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS TURÍSTICOS.	441
PERCEPCIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN INDUSTRIAL EN AGUASCALIENTES.	453
CIUDAD PRODUCTIVA, INTELIGENTE Y DEL CONOCIMIENTO:.....	475
EL E-GOVERNMENT EN LA CIUDAD DE VILLA MERCEDES - SAN LUIS – ARGENTINA.	475
EL SÍNDROME DEL SOBREVIVIENTE ANTE LOS DOWNSIZING. UN TEMA PARA ENTENDER.....	499
EL CAPITAL SOCIAL Y LA COMPETITIVIDAD DESDE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL.....	509
SOBRE LOS AUTORES.....	521



PRESENTACIÓN

La discusión en rededor de los problemas públicos es un tema tan necesario como inagotable. La eficiente o precaria actuación del Estado para la atención de problemas públicos siempre estará en el debate académico, pues es menester de esta área y de quienes la conformamos la continua evaluación del actuar gubernamental. Es por ello que este libro, que se desprende de las discusiones, aportaciones, ponencias y vinculaciones que se dieron en el marco del XI Congreso de Gobierno y Gestión Pública, celebrado en la Universidad de Quintana Roo en 2018, y del Curso de posgrado Sustentabilidad y Planeación del Desarrollo, celebrado en la Universidad Nacional de Córdoba en 2017, recoge experiencias sobre tres cuestiones elementales de la política pública en México y Latinoamérica: el diseño, la implementación y la evaluación.

Este trabajo resulta pues un invaluable instrumento literario inter y multidisciplinario que sin duda alguna contribuye a extender los límites de la frontera del conocimiento en un campo de estudio de las ciencias sociales muy particular. La divulgación electrónica y sin costo de este trabajo representa también el noble interés por difundir ideas, experiencias y metodologías que pueden servir de consulta para quienes tienen interés en el tema de las políticas públicas, especialmente para estudiantes universitarios y de posgrado, académicos y sobre todo, tomadores de decisiones públicas. Pues son estos últimos quienes tienen la capacidad de perfeccionar, a través de experiencias ajenas, las políticas que se diseñarán e implementarán.

Miguel Angel Barrera Rojas

Chetumal, Quintana Roo, México

Universidad de Quintana Roo

otoño 2018

“Fructificar la razón: trascender nuestra cultura”

•POLÍTICA SOCIAL Y DE COMBATE A LA POBREZA

Development Practices In the Global South Countries. A Comparison Of Kerala-India And Cuba.

Prasanth Saseendran¹

María Concepción Martínez Rodríguez²

Resumen

Esta investigación es una comparación de las políticas de desarrollo entre Kerala en India y Cuba, dado que ambos territorios se encuentran en regiones del tercer mundo que contribuyeron con algunas lecciones en desarrollo que tienen importancia mundial. Ambas son economías con una tasa de crecimiento baja pero con un alto IDH. Después de la formulación de los primeros gobiernos en ambas regiones, las políticas sociales, especialmente en el sector de la salud, la educación y la seguridad social, cambiaron. En ambas regiones, la educación y la salud se declararon como todos los derechos. El alivio de la pobreza y el nivel de desarrollo humano en estas dos regiones están por encima de los ODM. La comparación de estos dos países en desarrollo traerá nuevas prácticas de desarrollo al resto de los países en desarrollo de todo el mundo.

Palabras clave: Desarrollo Humano, Salud, Educación, Estado de Bienestar, Políticas Públicas

1. Introduction

The term development is contextualized according to different interests. The theoretical and political position of the user is much crucial in its derivations. While trying to define development, it is even more significant that the position of the one who defines and what all indices are being used to define should be closely observed. The very concept of development is defined in accordance to the approaches taken. Conceptually development is categorized in to two. The first is based on the traditional economic indicators which are largely based on statistical indicators. Urbanization, industrialization, high per capita income, high economic growth etc. are considered as its indicators. It never considers the social aspects as well as the so called value neutral changes such as in living conditions of those who are involved in the process of development. The second categorization of development is the one which is largely based on the analysis of values. Unlike the conventional economic path of development evaluation, this category considers the changes in human life, the expansion of their assets etc. as the indices of development. But the statistical method of development evaluation is largely used as a mainstream analytical practice around the world. It defines the state of poverty as people who cannot afford to purchase 2100 calorie of food. So those who can afford this fall above the poverty line and the rest is below poverty line. So the multi faced problem of poverty is narrowed down just as the in-capability of purchasing food. On the other hand the second approach analysis this in a broader canvas. Economic growth, per capita income growth, changes in basic living

¹ Escuela Superior de Economía. forprasanth@gmail.com

² Instituto Politécnico Nacional mcmartinezr@ipn.mx

conditions such as housing, availability of drinking water, electrification of houses, proper sanitation, education, health etc. are also considered in its evaluation. This vision of combining various factors of life has led to the formation of Human Development Index [HDI]. Here while analyzing human beings and the development in their living conditions this analysis stream also gives emphasis on the sustainable relationship between human beings and nature.

The development practices in the global south and north countries in the 20th century have been based on the contemporary economic concepts and capitalism. Global north refers to the developed societies of Europe and North America which has attained democracy, wealth, technological advancement, political stability, ageing population, zero population growth and dominance of world trade and politics. The global south represents mainly agrarian economies in Africa, India, china, and Latin America. Those countries are not economical rich and have problems of political instability, poverty etc. (Odeh, 2010). This paper discusses about development practices from two countries from the global south category. The case of Kerala State in India and the case of Cuba have many a number of things in common in terms of development programmes and strategies. These two regions are located miles apart and is literally on the very opposite side of the globe. They have a very different culture, geography and historical background. Despite of all its differences, these two regions have some development programmes and social policies which enabled them to stand tall among other countries in the aspect of high human development and very low poverty.

India was liberated from the British rule in 1947. After the division of states, in 1957 the first democratically elected government took the rule of the state of Kerala. The government gave predominant consideration in providing free education, free health services and division of land among the farmers. This radical move by the state government of Kerala has later proved to be the foundation of human development and social progress of the society.

Similarly, half a century ago when Fidel Castro's revolutionary forces enter the capital city of Havana and formed the government, it was the life of the poor the leader promised to improve by putting an end to capitalistic excess. One of Castro's key measures was the elimination of property market and real estate business as a lucrative business. Housing was declared a human right. Private rent was abolished and the majority of Cubans were given free properties to live in. the health sector in Cuba too had garter transformation after the revolution. Pre-Revolution era Health services and facilities are concentrated in the cities. Provision of medical supplies is heavily dependent on imports from other countries, mostly the U.S. Private Sector healthcare is primarily for the wealthy. A poorly funded and staffed public sector responds for the rest of the population. Soon after the revolution, universal healthcare is adopted and becomes a priority of state planning. U.S. government imposes embargo against Cuba, which would lead to an increase in disease and infant mortality during this decade. From that state Cuba attained Infant mortality rate levels at 13.01 deaths per 1,000 live births, the lowest in Latin America. Health care systems have tremendously increased. Article 50 of the Cuban constitution says that everyone has the right to health protection and care. The state guarantees this right by providing free medical and hospital care by means of the installations of the rural medical service network, polyclinics, hospitals, preventative and specialized treatment centers; by providing free dental care; by promoting the health publicity campaigns, health education, regular medical examinations, general vaccinations and other measures to prevent the outbreak of disease. All the population cooperates in these activities and plans through the social and mass organizations

The United Nations Secretary General Kofi Annan says that Cuba's achievements in social development are impressive given the size of its gross domestic product per capita. As the human development index of the United Nations makes clear year after year, Cuba should be the envy of many other nations, ostensibly far richer. Cuba demonstrates how much nations can do with the resources they have if they focus on the right priorities - health, education, and literacy.

The article compares the development models and lessons of developing countries with low economic growth. Kerala state in India and Cuba are two distinctive models which have been successful models in this aspect. Both these places with high human development achievements with the government initiative and social policy formulation have achieved this over the past century. Most strikingly, the two economies are resisting the capitalist growth policies and have achieved this through a socialistic growth method (Tharamangalam, 2010). The article examines the historical way points of Kerala and Cuba in the areas of Education and Health which are the prime indices of human development. These lessons can be better guide lines for the developing global south countries around the world.

1.1 Theoretical Discourses on Human Development

The human development index largely concentrates on people and their capabilities. These two criteria should be the predominant factors in analyzing development of a country. It can also be used to raise questions about development of a country. How two different countries with the same per capita income can end up with different human development levels. Then the country's social, economic and political policies are being questioned. According to the United Nations Development Program, The Human Development Index (HDI) is a summary measure of average achievement in key dimensions of human development: a long and healthy life, being knowledgeable and have a decent standard of living. The HDI is the geometric mean of normalized indices for each of the three dimensions. It assesses the health development by life expectancy at birth, education by years of schooling and literacy rates. It also discusses the inequalities, poverty, human security and empowerment.

The difference in ideas about analyzing development is very much evident among the various global agencies. Economic growth, Gross Domestic Product, Per-capita Income, Poverty rate are some of the factors considered by agencies like World Bank, International Monetary Fund etc. United Nations Development Program considers Human development indices along with the economic factors too. While United Nations Environment program UNEP is proposing on environment friendly sustainable development ideas. The Human Development Index, or HDI, embodies Amartya Sen's "capabilities" approach to understanding human well-being, which emphasizes the importance of ends (like a decent standard of living) over means (like income per capita) (Sen 1999).

The history of the development of HDI is bonded with the history of welfare economics. It has its traces in the economic utility theory and Amartya Sen's human capabilities approach. The understanding of human well-being can be tracked back to Aristotle's theories. The HDI was developed by Pakistani economist Mahbub ul Haq which was further used to measure the country's development by the United Nations Development Program (UNDP). The purpose was to shift the focus of development economics from national income accounting to people-centered policies (Ul Haq, 1995). Haq believed that a simple composite measure of human development was needed to convince the public, academics, and politicians that they can and should evaluate development not only by economic advances but also improvements in human well-being. There is a need for a holistic approach towards

development. It should be economic growth and human growth and well-being along with environmental sustainability as its important objective. The economic growth, gross domestic product etc. should be the prime objective. The neo liberal economic ideas suggest that countries should encourage national and foreign investment. This idea is more of a capitalist approach. It says that the economic growth of the market through investment will trickle down to the poorer sections of the society. They consider the increasing number of billionaires as an indication of development. It also emphasizes the privatization of the service sector there by minimalizing the role of the state in welfare matters. But at the beginning of the 21st century a realization happened among the global agencies of development that market expansion cannot handle development and instead it can create inequality in the society. There is a need to decrease social inequalities. The need of a proper distribution system is equally important with the increase in production. Inequality exists in the rate of Income, assets, and consumption. This has to be narrowed down. The development model based on endless production and consumption will bring about the problems of global warming, climatic change, scarcity of resources etc. Kerala and Cuba are two regions which have been resisting the capitalist ideologies and have been progressing separately through a different path towards development. These two regions have put forth some strong politics towards it. The priority towards human development and welfare approaches are visible in the policies of these two regions.

Statistics prove that inequality (social and economic) is increasing everywhere in the world. Singapore is the country with the most inequality rate (9.7). In the United States of America it is (8.5). Paraguay, Australia and United Kingdom fall just behind USA. Japan is the country with the least rate of inequality (3.4). Scandinavian countries like Sweden (4), Finland (3.7) and Norway (3.9) are countries which have the less difference between the rich and the poor. So the statistics show that the countries with high economic growth which had been following the capitalist market growth practices are having the highest socio economic inequalities. It is underlined that just by attaining economic growth the poorer sections of the society won't benefit and the inequality rates won't come down. According to the statistics by Fobs magazine in 2014, 1% of the rich in USA is controlling the wealth which 60% of the middleclass and poor deserves. 8.7% of the world's wealth is possessed by just 1645 multi-millionaires. And 492 of them are United States citizens. The agitations in Wall Street are a good evidence for this.

2. Development practices in Kerala and Cuba

The world development agencies lead by the United Nations has identified the problem of human deprivation and hunger all over the world. This is much more severe in the Asian, African and Latin American countries. The greater half of the global south countries have been struggling with the problems of scarcity of food, insufficient production and inefficient distributions system. This scandalous level of hunger moved the UN and other bodies to act and formulate plans to overcome this effectively. Millennium Development Goals were set targeting to overcome such issues. The Millennium Development Goals (MDGs) are eight goals with measurable targets and clear deadlines for improving the lives of the world's poorest people. To meet these goals and eradicate poverty, leaders of 189 countries signed the historic millennium declaration at the United Nations Millennium Summit in 2000. Eradicate Extreme poverty and hunger is the first objective of the millennium development programmer. Achieve universal primary education, promote gender equality and empower women, reduce child mortality, improve maternal health, combat HIV/AIDS, malaria and other diseases, ensure environmental sustainability and develop a global partnership for development. Are the rest seven goals of the MDG? Kerala and Cuba are among the very few countries which have achieved the MDG major goals. Both these countries have reduced

extreme poverty, child mortality, better health and most importantly universal primary education. This article is an effort to discuss the achievements of Kerala and Cuba in the fields of education and health. Kerala and Cuba are not the only success stories in this regard. There are others such as Sri Lanka, Malaysia, South Korea and Taiwan. But there are some good reasons why comparison of these two may be particularly useful. Primarily they stand out as among the best examples of countries or regions making these achievements with relatively low income and low economic growth. Another important significance is that these two places are located in distant continents and vastly different cultural and political landscapes, the two countries demonstrate that homogenization of political system or cultures is not necessary for achieving these social gains (Tharamangalam, 2003).

2.1. Kerala: Historical Way Points

Kerala state is located in the southern end of peninsular India (Fig 1), and it continues to be the forerunner in all aspects of socio economic development among all Indian states. Kerala development is evidence that even most poor societies can attain high living standards. Despite of being a small state of India, Kerala shares its development statistics with some of the leading developing countries of the world. The state has a population of 34.8 million which is 2.76% of the total population of the country. Even though, the population of Kerala is greater than some of the developing countries like Canada, Australia, Denmark, Sweden, and is as big as some of the third world countries like Sri Lanka, Malaysia etc. (Parayil. G, 2000)

India got its freedom from the British colonial rule in 1947. It was one of the poorer countries of the time. When Britain arrived in India, India's share in the world economy was 23% and in 1947 when the British left it was 4%. The state of Kerala was formed in 1957 through combining the three provinces of Travancore, Kochi and Malabar. Alike other Indian states Kerala was having low human development indexes and the socio economic condition was also similar to the other Indian states. Following the first legislative assembly election in 1957, a communist party lead government was formed. The government put forth revolutionary policies which made deeper impact to the social fabric of the state. The land reforms act, free public health and free public education were the most revolutionary policies. The socio cultural history of Kerala also has significant contribution in the development history. Social renaissance movements, state policies and the education attainments during the colonial era have enriched the socio political fabric of the state. (Saseendran & Martinez 2018).

Kerala has a high rate of socio political and democratic population. It was gained through various movements happened in the early 1900s. Sree Narayana Guru in 1907 led a mass campaign all over the state which sensitized the people against superstitions, caste and religious discriminations. Even in the 21st century the greater half of India is still clinging on to religious superstitions and communal riots.

Unlike the other Indian states, there are no slums in Kerala and the problem of homelessness and poverty is very nominal. According to the government statistics there are 1270 families living in slums in the entire state. The conditions of the slums are even better than the urban housing in other Indian states. In the rest of India there are generations of people living on the street or slums. Communal harmony is another significant specialty of the state; it is the only state where Hindus, Muslims and Christians are on equal population strength and is evenly distributed all over the state, yet live without any problem for so long.



Fig. 1 Location map of Kerala state (Source: Wikimedia Commons)

In the area of Human Development Kerala state stands out among other Indian states. The human development indices of most developed Indian states are given in table 1. It has the highest rate of human development with 0.79 which is followed by the national capital state Delhi with 0.75. Kerala has the highest rate of literacy among other states. The literacy rate of Kerala is 93.91% and at the second place is the state of Goa with 87.4%. In 1985 the literacy rate of the state of Kerala was 74%. A campaign leads by the state with the support of Kerala Sasthra Sahithya Parishad [KSSP]; a pioneering people’s science movement in India in the 1989-91 has made a unique record of 100% literacy in the state. This Social innovation in public education campaign lead by the government in the 1990s was the first of its kind in the world. KSSP was awarded the Right Lively Hood award in 1996 for this extra ordinary effort. The same has been replicated later all over India. Half a million volunteer acted for 2 years to make this venture a great success. In the area of public health also there has been rapid growth from the 1957 to the present age. The network of health services owned by the government has successfully penetrated to every single village in the state. This service is free for the citizens.

Table 1. HDI ranking of 10 leading Indian states

Rank	State	HDI	Literacy rate	Life expectancy	Open		
defecation		Poverty rate	Electrified houses	Sex ratio			
1	Kerala 1084	0.792	93.91	74.9	2.3	7.05	99.9
2	Delhi 868	0.750	86.34	73.2	12.1	9.91	99.8
3	Himachal Pradesh 972	0.670	83.78	71.6	8.5	8.06	99.5
4	Goa 973	0.667	87.40	71.6	4.1	8.09	99.8

5	Punjab 895	0.665	76.68	71.6	7.1	8.26	99.6
6	Maharashtra 929	0.664	82.91	71.6	42.8	17.35	92.5
7	Tamil nadu 996	0.660	80.33	70.6	54.1	11.28	98.3
8	Haryana 879	0.663	76.64	68.6	11.4	11.16	91.7
9	Jammu and Kashmir 889	0.649	68.74	72.6	35.4	10.35	97.4
10	Gujarat 919	0.616	79.31	68.7	47.1	16.63	98.9

Planning Commission, Government of India (2014)

2.1.1 Education sector in Kerala

The rich political history of the state of Kerala has created significant impact on the educational achievements. The socio reform movements in the early half of the 20th century have significant impacts on it (Tharamangalam 2008). The revolutionary policies of the first post independent government of the state also played a major role in the high educational outcome. The social reformation activities in the state lead by Sree Narayana Dharma Paripalana yogam, and Nair Service Society took leadership in establishing educational institutions in the state. The Christian missionaries also stood along with this movement. The first democratically elected communist ministry lead by Mr. E.M.S Namboothirippadu laid the foundations for further social development. Land reforms and educational reforms were the two major reforms introduced by this government. Majority of the educational institutions of the state was formed at this period. Many a number of Private management schools were also opened at during this period. In 1901 the literacy rate of the state was 11.4%, while that of India was 5.35%. In 1951 Kerala had 40.47% literacy rate while that of India was 16.67%. In 2001 it was 90.92% and the all India statistic was just 65.38%. The total literacy campaign in the state had contributed in the expansion of the literacy during 1980-2001 periods (Parameswaran 2005). Total literacy campaign had a key role in declaring the state as a total literate state in 1991.

In 1957 the communist government brought the education bill which stressed the point of free and compulsory education for all children in the state. The bill put four steps for universalizing education. The government printed text books and study materials and distributed through schools to the students. This move made education affordable for the deprived and weaker sections of the society. The university bill by the government released universities from the direct control of the government and made them an autonomous body. About 96% of schools in Kerala are funded by the state. Thus the main obstacle of universalization of education was amounted. 95% of children at the age group 5 to 15 go to school regularly in Kerala. There is no difference in the case of girls which is not the case in any other state in India (Economic Review, 2015). In 1996 the government established school complexes each in every region of the state.

The generation which gained access to education since the 1960s started migrating to foreign countries in search of job. These educated migrants later became the main agencies of foreign money flow in to the state. Higher education plays an important role in the economic development of the state. It is essentially an important point that makes the difference between the developed and developing countries. In addition higher education is meant for public benevolence and put much positive impact on the society by promoting economic growth.

2.1.2 Health Sector in Kerala

Kerala state, being a state with very low level of per-capita income, has achieved tremendous progress in the areas of health and education. It is one of the very few regions to have this achievement among the developing countries. The state has low birth and death rates. The population growth in Kerala is perfectly under control. The infant mortality and maternal mortality rates of the state is also low. Life expectancy of male and female in India and Kerala is given in table 2. The sex ratio of the state is yet another significant statistics with more women than men in number. The health sector scenario of the state is no better than the national statistics. In the post independent era the first government of Kerala have tried to improve socio economic status of the people through promoting preventive and curative health care through providing health care institutions though out the state.

Table 2. Life expectancy in India and Kerala

Year	India		Kerala	
	Male	Female	Male	Female
1960	42	40	46	50
1970	48	47	60	62
1980	54	54	64	69
1990	58	58	67	72
2000	62	63	71	75
2010	65	68	72	77

Source: World Bank (2017), Census India (2010), Center for Development Studies (1997),
UNDP Human development report (2016)

Public health system of the state consists of modern medicine, traditional medicine (Ayurveda) and homeopathy. There are district hospitals and medical colleges in all 14 districts of Kerala under the government ownership. There are community health centers and primary health centers located in every village of the state. The accesses to these hospitals are free. And the service of the doctor is made sure at any hour of the day. Apart from this every village is having Aurvedic health centers where traditional medicine is made available along with the consultation of a physician. The private sector is also having enough stealth in the health sector of the state. In India 85% of doctors and 93% of hospitals are in the private sector.

Right from the formation of the state the government’s budget allocation for health was considerable. From 1961 to 1986 the state greatly expanded its government health facilities. The number of beds and institutions increased. Total number of beds in government hospitals in the western medical sector increased around 13000 in 196 to 20000 in 1970. In 2000 it grows up to 54000 (Raman Kutty, 2000). The health sector growth in the state offer many lessons in development. The active involvement of the state government is an important factor in the rapid expansion of health care facilities. This is highly related with the expansion of education in the state. The spread of education has created a higher level health care awareness among the people. Sanitation and cleanliness is a byproduct of this education. Vaccination and epidemic prevention measures are being taken up by the government at regular intervals which is preventing the state from falling in to trouble. 95% of pregnant women get antenatal care and 92% of deliveries are institutional. The rest of India is still at 25%. Immunization coverage of children between 12 and 24 months is among the highest in the world. The government policies of the state were focused on the need of the poor, including land reforms and the institution of social welfare measure. There are government lead health systems for the care of elderly citizen and bed ridden patients. The health center

in a particular village will regularly make visits to the houses of these patients and provide them with regular medical care. There are care systems for the patients suffering from terminal illness too. The life style diseases are increasing in the state and the nuclear family system limits the possibilities of a family care system.

2.2 Cuba: Historical Way Points

Cuba is an island nation located in the northern Caribbean between the Gulf of Mexico and Atlantic Ocean and the United States of America. The location map of Cuba is given in figure 2. The early history of the Island of Cuba goes all the way back to the Mesoamerican culture. Christopher Columbus arrived in Cuba in 1492 while his expedition to India. From that time onwards Cuba became a Spanish colony and was ruled by a Spanish governor. From there they started the conquest of the American continent. The island served as a Spanish military base from that period onwards. Later the Spanish American war resulted in the Spanish withdrawal from the island in 1898 and in 1902 Cuba gained formal independence.



Fig. 2.2 Location map of Cuba (Source: Wikimedia commons)

After independence Cuban Republic was moving towards development, but the governmental corruptions and political instability and bad governance by Fulgencio Batista threw the country in turmoil. Overthrowing Batista during the Cuban revolution in 1959 Fidel Castro gained power. It declared itself as a socialist state by the communist party under the leadership of the Castro brothers ever since the revolution. The major economic source of the country was the export revenue. It has close exchange with the United States. 65% of the inputs to Cuba were imported from the US and 75% of Cuban exports were to US. The post-revolutionary government of Cuba negated the bilateral relations with the United States and looked for another market for its goods. It began to turn towards the Soviet Union. The resistance over Cuba imposed by the US put the country in trouble for a long period. But it overcame the crisis through better international cooperation. In 1962 the missile crisis was yet another crisis period for the country. The Cuban exile group tried to capture the Bay of Pigs with the US support to overthrow Castro government, Cuba decided to take some extra security measures for the defense of the revolution. The USSR helped them on this regard and agreed to help by installing nuclear missiles in Cuba. Another important

milestone in the post independent Cuba was the making of the new constitution for the country. After 15 years of governance Castro government felt the need to institutionalize the state apparatus as well as party to strengthen socialist democracy. After a long rally of debates and meetings the new constitution of Cuba as established in 1976. One of the most important features of the new constitution is that it provided elected national, provincial and local governments. The local body elections and legislative ideas strengthened the civil society movements and public organizations.

The human development achievements are even more remarkable than any other country in Latin-American. Cuba stands 68th in the HDR ranking while the richest of the Latin American countries like Brazil (79) and México (77) are ranking way behind. Argentina is the only Latin-American country with a ranking of 45 above Cuba. Universal literacy and high life expectancy is high in Cuba. Cuba is also among the top in the world in some unusual measures of achievements in education and health. (Tharamangalam, 2010). The primary level teacher to student ratio of 12 is equal to Sweden. It also has high school enrolment rate and attendance and the highest literacy rate of 99.7% which is the highest in the world. Female presence in higher education sector and strong scientific training base in the field of chemistry and medicine and continuous updating of pedagogical quality in both rural and urban areas are some of the salient features of the education sector in Cuba. One of the prime goals of the Cuban revolution was to create a new socialist person through education. For this the initial efforts were taken to expand the network of formal school system with an emphasis on primary and secondary education. This was made possible in every rural and urban sector of the country. The social welfare measures and social policies have catalyzed the development of equity in Cuba. The resources were distributed through all sections of the society irrespective of class or race differences. The weaker sections of the society especially women were significantly benefited from the Cuban revolution. They were educated by the state and entered the labor force of the country and became productive work force. The difference between rich and poor was also reduced (Uriarte, 2002)

2.2.1 Education sector in Cuba

The Cuban education system is top ranked in the world for several decades. In 1961 after the revolution the Castro government nationalized all education institutions in the country and brought them in a single chain of administration. Before revolution and the Spanish rule in Cuba, education was a luxury for the rich only. The institutions were mainly owned by the private parties. The elite and rich of the society sent their children to private or schools and abroad and the poor sections of the society were kept miles away from education. Another major agency of education was the Catholic Church. They had great control over the education. The children were separated according to their gender and were sent to different schools.

In 1950 the enrollment of students to school was 34% in rural areas and 65% in urban areas. The revolutionary government had to deal with an immediate problem that is more than one million illiterate people and 600000 children without school in the country. The primary aim of the government was to expand the primary education system. There were efforts taken for integrate education with job oriented skills. The first move was to make a new ministry of education and decentralized administration but had authority over curriculum control. Another problem was the adult literacy. There were 52% of the citizens illiterate. The government launched a mass campaign to fight illiteracy. Civil society and bureaucracy also stood as volunteers in this programme. Evening classes and week end schools were the places of education in the programme. School teachers and every educated member of the society joined with this effort. In 1962 a mass convocation was held the nation wise to

announce the success of the literacy campaign. It was the first step of many a number of education reforms to come. Vocational education was also provided. The concept of school cities housing more than ten thousand students each especially for those students from rural areas. Those students will be given technology education and agricultural skills too (Youngs, 2005)

Cuban education system is a very carefully structured and comprehensive plan. Its major characteristics are: Promoting Quality basic education and universal access to primary and secondary school, Comprehensive early childhood education and student health programs (established as part of the commitment to basic education), Complementary educational programs for those outside school-literacy, adult and non-formal education (again as part of the basic education commitment), Mechanisms to foster community participation in management of schools, Great attention to teachers (extensive pre- and in-service training, high status and morale, incentives, transparent system of accountability, strategies for developing a culture of professionalism, rewards for innovation), Low-cost instructional materials of high quality, Teacher and student initiative in adapting the national curriculum and developing instructional materials locally, Carefully structured competition that enhances the system rather than the individual, Explicit strategies to reach rural students and students with special needs, Strategies to link school and work, An emphasis on education for social cohesion (Gasporni, 2000). The governmental policies which clear intention to promote the above mentioned aspects along with a strong governance mechanism have enabled Cuba to attain high educational achievements in a very short span of time. Cuba devotes about 10 percent to 11 percent of its GDP to education, a very high percentage (table 3) compared with the rest of the regions.

Table 3. Human development indices of Cuba, Argentina, US, Brazil and México

rate	HDI ranking	Life expectancy	Infant mortality rate	Literacy	
	Public health expenditure (% of GDP)				
Cuba	68	79.6	4	99.7	10.6
Argentina	45	76.5	11.1	98.1	2.7
México	77	77	11.3		94.4 3.3
United States	10	79.2	5.6		Not
reported by UNESCO 2015		8.3			
Brazil	79	74.2	14.6	92.2	3.8

Source UNESCO 2015

Cuba’s success in overcoming a catastrophic economic and humanitarian crisis and sustaining its human development achievements is regarded as one of the most remarkable achievement for a state and society in recent times (Tharamangalam, 2010). The educational success has a high relation with this bondage of civil society and government. Educating 52% of the citizens of a country, reaching to the most remote corners, with a large group of volunteers are a model which can only be related to the total literacy campaign launched by the government of Kerala in 1989.

2.2.2 Health Sector in Cuba

In the Cuban Constitution, these basic principles form the foundation of their philosophy: 1. Health care is a human right rather than a product for economic profit. Therefore, all Cubans

have equal access to health services, and all services are free. 2. Health care delivery is the responsibility of the state. It is the government who operates the entire health system of the country. There are no private hospitals or clinics in Cuba. The state guarantees this right by providing free medical and hospital care by means of the installations of the rural medical service network, polyclinics, hospitals, preventative and specialized treatment centers; by providing free dental care; by promoting the health publicity campaigns, health education, regular medical examinations, general vaccinations and other measures to prevent the outbreak of disease. All the population cooperates in these activities and plans through the social and mass organizations.

The doctor to patient ratio of Cuba in 1950s was 9.2 doctors per 1000 population. The policy changes of the revolutionary government increased the figure to 58.2 doctors per 1000 population in 2000. The universal vaccination programme of the state helped to eradicate the many harmful diseases. Infant mortality rate in Cuba is the lowest in the third world. The health system of Cuba is structured in many layers. 1) The community containing individuals and families 2) family doctor-and-nurse teams, 3) basic work teams, 4) community polyclinics, 5) hospitals, and 6) medical institutes. The system offers intensive care system to the needful. The country has produced more doctors and has gone far ahead in the medical science research. They are now sending doctors abroad to give services in needy places and emergency programmes. Cuban medical research team has performed wonders in several areas. They have claimed to have developed medicines for lung cancer and many cardiovascular diseases. The community based support system enables the patient to reach the hospital in less than 30 minutes. With a few exceptions, almost 99% of Cubans are seen least once a year by their doctor. At least a yearly blood pressure measurement is done for almost the entire population.

Even though the island had been under long years of trade embargo imposed by the US, they still managed to attain high quality health system which later became a model for the rest of the world. The small island nation became the first to have 98% full immunization for children under the age of 2. Infant mortality is 5 per 1000 births. The most striking achievement in the health sector is that the Cuban medical system invented medical solution to prevent HIV transmission from mother to child. The next progressive step will be to eliminate AIDS. Development of lung cancer vaccine by the Cuba's center for molecular immunology is yet another greater achievement in this sector. It can be used as a curative medicine and also a preventive vaccine. Apart from that Diabetic illness, head and neck tumors etc. are also great achievements.

3. Conclusion

The above mentioned models of Kerala and Cuba are examples of how the human development of a region is made possible through state initiatives. It also states an example for how the states investment in human capability formation will bring more returns in to the state development in the future. The above mentioned governments have attained social progress through an alternative path of development. The article highlights the aspects of health and education, but apart from the two, both the states have strong base in public distribution system, social security etc. there are many problems still continuing in these regions. There are socially isolated classes, marginalized sectors, and gender inequality etc. still prevailing in these societies. But still, paying attention towards these examples is worth. The two cases bring to light the centrality of public action for human development. Public action encompasses public and democratic institutions as well as public space for public discourse and public reasoning. The central public institution is the state which in both cases

has been proactive in public provisioning for education, health, social security and food security (Tharamangalam, 2010). They have achieved this through fighting with the neo-liberalized market practices and have done far better than many other third world countries and of course than any other Indian state.

There are a lot of areas in these two regions where their development achievements has yet to reach. In the case of Kerala, the most marginalized sections of the society are the tribals' community and the fishermen community. They are the least benefitted from the Kerala model of development. The land reformation act of 1957 which enabled the peasants and farmers to poses the land never benefits the tribal and fishermen. Tribal land was forest land and the fishermen lived in sea shores. They couldn't capitalize from the land. While rest of Kerala largely made use of this land for their further social mobility (Tharakan, 2007). Another important limitation of Kerala community is the gender gap. In a highly patriarchal society like Kerala, women were not given equal status in the society. Deliberate efforts were taken up by the government for their Upliftment and have proved to be successful to a certain extent. But even in the 21st century gender equality is yet to be achieved. There are some problems of racism in the Cuban community also. There have been many occasions of Fidel Castro himself condemning racism and affirmed his government's commitment to equality. A report by Minority Rights Group International [MRGI] on the afro-Cubans states that Afro-Cubans have not, for example, been widely represented in the higher echelons of the ruling Communist Party nor in the upper levels of the civil service or state industries. And, with few exceptions, Afro-Cuban women have not yet reached the highest professional strata. 70% of the Cuba's total prison population is Afro-Cubans. In the early 1950s there has been class struggles and public action which transformed the entire social structure and power structure of both Kerala and Cuba. And both the governments of these two regions turned into an agent that acted in the interest of the poor.

Acknowledgement: Prasanth Saseendran would like to acknowledge CONACyT for the graduate fellowship.

References

- Census India. (2010). *Abridged life tables -2003-07 to 2006-10*. Government of India. Retrieved from http://censusindia.gov.in/vital_statistics/SRS_Based/Introduction.pdf
- Gasperni, L. (2000). The Cuban education system: lessons and dilemmas. *Country studies, Education reform and management publication series, 1(5)*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/549011468746733557/The-Cuban-education-system-lessons-and-dilemmas>
- Kerala State Planning Board. (2015). *Economic Review*. Retrieved from <http://spb.kerala.gov.in/images/er/er15/index.html>
- Raman Kutty, V. (2000). Historical analysis of the development of health care facilities in Kerala State, India. *Health policy and Planning, 15* (1) 103-109. doi:10.1093/heapol/15.1.103
- Irudaya Rajan, S., & Zachariah, K.C. (1997). Long term implications of low fertility in Kerala. *Center for Development Studies, Trivandrum: Working Paper no. 282*. Retrieved from <http://www.cds.edu/wp-content/uploads/2012/10/wp282.pdf>

- Odeh, L.E. (2010). *A comparative analysis of global north and global south economies*. *Journal of Sustainable Development in Africa*, 12(3) 338 – 348.
- Parayil, G., & Sreekumar, T. T. (2003). Kerala: The development experience. *Journal of Contemporary Asia*, 33(4) 465-492. <https://doi.org/10.1080/00472330380000291>
- Parameswaran, M.P. (2005). *Empowering people: Insights from a local experiment in Participatory planning*. New Delhi: Danish Books.
- Planning commission, government of India. (2011). *India Human Development Report (Towards Social Inclusion*. Retrieved from http://www.im4change.org/docs/340IHDR_Summary.pdf
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.
- Saseendran. P., & Concepción. M. (2018). *Human Development for Social Economic Transformation, the Model of Development of Kerala, India*. Presented at I Congreso Virtual Internacional sobre Economía Social y Desarrollo Local Sostenible, Mexico. Retrieved from <https://www.eumed.net/actas/18/economia-social/8-human-development.pdf>
- Tharakan, P.K.M. (2007). Kerala Model revisited: New problems fresh challenges. In A.Vidhyadan & K.L.Krishna (Ed.), *Institutions and Market in India's development: Essays for K.N.Raj* (pp. 345-359). New Delhi: oxford University Press.(Original work published in 2006)
- Tharamangalam, J. (2010). Human Development as Transformative Practice. Lessons from Kerala and Cuba. *Critical Asian Studies*,42(3)363 – 402. DOI:10.1080/14672715.2010.507390
- Törnquist, O. (2002). *Popular development and democracy: Case studies with rural dimensions in the Philippines, Indonesia and Kerala*. University of Oslo, Norway.
- Ul Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. New York: Oxford University Press.
- United Nations Development Program (UNDP). (2016). *Human development report*. Retrieved from <http://hdr.undp.org/en/2016-report/download>
- UNESCO.(2015).*Human development report*. Retrieved from http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf
- United Nations. (2008). *The millennium development goals report*. Retrieved from http://www.un.org/millenniumgoals/2008highlevel/pdf/newsroom/mdg%20reports/MDG_Report_2008_ENGLISH.pdf
- Uriarte, Miren. (2002). *Cuba: Social policy at the crossroads*. Boston: Oxfam America.
- World Bank. (2017). *Life expectancy at birth, Male & Female (years)*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.FE.IN>
- Youngs-Colon,C.(2005). *Education in Cuba* (Master's thesis). Retrieved from https://fisherpub.sjfc.edu/intlstudies_masters/8/

Pobreza Energética Y Construcción De Políticas Metropolitanas.

Jaime Uribe Cortez¹

Resumen

El objeto de estudio para este manuscrito se refiere a las políticas públicas de índole metropolitanas que se establecen como parte del tratamiento a la pobreza, fenómeno que cada vez con mayor fuerza se observa en Hidalgo y en otros estados de la república. Metodológicamente se proponen un conjunto de elementos que serán propulsores de políticas de atención para este complejo fenómeno a fin de aminorar el costo social (familiar y colectivo) que conlleva. La pregunta principal que se comparte es: ¿Qué elementos forman parte de políticas metropolitanas que funcionan como catalizadores para solucionar los problemas derivados de la existencia del fenómeno? Se arguye que es un tema que debe ser incluido con mayor intensidad en las agendas de gobierno, en las políticas públicas de los estados. La pobreza energética se considera parte de la evolución de los sistemas de organización y planeación de ciudades.

Palabras clave: Energía, estatal, municipal, ciudades, carencias.

Introducción

Para resolver los problemas que devienen de la existencia del fenómeno de la pobreza es fundamental construir sistemas urbanos que contemplen el incremento de la calidad de vida para la población nacional e internacional. Una de las diversas manifestaciones de este fenómeno es la pobreza energética. García Ochoa (2014), define el concepto como la carencia de los diversos bienes que una familia necesita, o que un hogar necesita, para vivir con cierta calidad.

En estos términos, Úrsula Oswald (2017), hace referencia que es necesario tomar en cuenta la noción de seguridad energética para delimitar los satisfactores mínimos que se necesitan para vivir con un mínimo de calidad. En la construcción de las ciudades, tanto en el sureste del país como en el centro, es fundamental construir sistemas urbanos que aminoren las consecuencias no tan positivas que resultan del proceso de desarrollo, tanto en los ámbitos turístico, económico y urbano.

Esto significa que el avance de los contextos implica la desaparición de desequilibrios que se traducen en desigualdad y pobreza. Es preciso buscar, -hasta encontrar-, los aspectos que posibilitarían la erradicación de estos problemas.

Cuando evolucionan los distintos problemas sociales, no sólo se vuelve complejo tratarlos, también aparecen otros tipos de dilemas un tanto cuanto novedosos, en la cuestión de la pobreza energética hay un ejemplo patente. Hay diversos tipos de pobreza entre las que la multidimensional es la que predomina actualmente.

Por lo menos en los últimos veinte años se ha desarrollado el fenómeno de la pobreza energética como un aspecto que es inherente al crecimiento económico, a la diversificación de las actividades productivas y al incremento constante de la población.

¹ Universidad CEUSS. uribejaime@yahoo.com.mx

Cuando crecen las zonas metropolitanas y aparecen nuevos tipos de conurbaciones se suscitan inéditos tipos de dilemas. Se reitera que el tópico de la pobreza energética es un resultado del proceso de crecimiento y expansión de las ciudades en Hidalgo.

Es fundamental conocer cómo es que la expansión urbana propicia la aparición de la pobreza energética. Se establece que un aspecto fundamental es la planeación metropolitana. Es decir que, es fundamental que el tema se coloque en las agendas de trabajo urbano y en la estructura de las políticas metropolitanas para considerarlo como un dilema que se tiene que atender para el florecimiento de las ciudades.

Es un fenómeno de índole metropolitano. Por lo tanto, implica que es necesario que se tome en cuenta como una parte importante de las políticas metropolitanas, en el ordenamiento territorial y en los contenidos de las agendas gubernamentales, a fin de resolver una probable aparición y una evolución irremediable que incidiría negativamente sobre la estructura urbana.

Es menester que se incluya el tópico en la construcción de sistemas urbanos. Al hablar de planeación metropolitana también se habla de sistemas urbanos. Cuando se proponen planes y programas de desarrollo, se sugiere tomar en cuenta la arquitectura de los sistemas, los cuales, son esenciales para el equilibrio de la trama urbana, de los artefactos urbanos, de la dinámica social que es afectada e incide en la evolución de las ciudades y de la imagen urbana en general.

Debido a la importancia que entraña el tema de la pobreza energética en la construcción de las ciudades, el objeto de estudio para este capítulo estriba en la relación y/o el vínculo entre el fenómeno de la pobreza energética y la elaboración de políticas metropolitanas en México, aunque con énfasis, de modo general, en Hidalgo y Quintana Roo. El problema que se estudia en este escrito consiste en que debido a la continua expansión urbana que se ha vivido en territorio nacional, se han presentado problemas sociales que en ocasiones no están incluidos en las agendas de trabajo urbano. La inclusión a la agenda es una de las cuestiones que se sugieren atender con el fin de evitar un problema mayor que a la postre no se pueda contener. Esto, a su vez, genera una pregunta que cada lector verá cómo responder por sí mismos: ¿Cuáles son las pautas o los aspectos que facilitarían un tratamiento eficaz de la pobreza energética en términos de la elaboración de políticas estatales para tratar este complejo fenómeno socio-urbano?

La revisión y re-configuración en la construcción de políticas metropolitanas facilitaría incluir en las agendas de trabajo el tópico y diseñar un abordaje teórico, metodológico y empírico que posibilite comprender cómo paliar el fenómeno hasta erradicarlo. Por supuesto que hay que tomar en cuenta que cuando se habla de la planeación metropolitana, es lógico que toda planeación se encuentre con dilemas, algunos nuevos otros recurrentes, entre los cuales, aquellos que tienen que ver con la pobreza no están ausentes, y hoy en día tampoco está ausente el problema de la pobreza energética con todo lo que implica.

En este manuscrito se considera relevante explicar el vínculo entre ambas dimensiones, aportando un argumento que logre dar cuenta de una relación eficaz entre ambas. El resultado que se ha encontrado estriba en que es menester considerar el tema de la pobreza energética como parte inherente de las políticas metropolitanas y de la organización de las ciudades en México, en Hidalgo y Quintana Roo.

El comienzo del vínculo entre pobreza energética y planeación metropolitana

El vínculo entre el tema de la pobreza energética y un sistema urbano se encuentra en la conformación de las conurbaciones existentes y en aquellas que están por emerger. Sería interesante responder ¿cómo son?, ¿cómo han surgido? y ¿cuál es su condición actual? En el fenómeno de la emergencia de nuevos centros urbanos hay que preguntarse: ¿Cuáles centros urbanos? y ¿cuántos son?, ¿dónde están ubicados?, ¿cuáles son sus características? y ¿cuál es el proceso genealógico que les dio a luz?

El vínculo encuentra su matiz en la explicación de los procesos de conformación de sistemas urbanos para el estado de Hidalgo, lo que facilitaría encontrar explicaciones sobre la incidencia del crecimiento de la población en la condición actual en los niveles de pobreza en la entidad. Conocer la condición que guarda Hidalgo en materia de desarrollo metropolitano es una oportunidad única para interpretar cuál podría ser el futuro, al menos el futuro inmediato, en cuanto a la presencia del fenómeno de la pobreza energética en México.

Es menester conocer la genealogía y el esplendor de los sistemas urbanos para reconocer las fortalezas a fin de paliar este fenómeno. Según la Comisión de Vivienda del Senado de la República, a través de la Carta introductoria/ONU-Hábitat (2014, ii), el auge de los sistemas urbanos se da cuando “las políticas públicas están enfocadas en la re-consolidación del tejido urbano a través de la mejor conectividad, los estímulos a la densificación de los cascos actuales (urbanos) y que la reconstrucción de la trama urbana pueden llegar a re-dinamizar las ciudades mexicanas”.

No es fácil delimitar las áreas de oportunidad cuando se trata de construir un sistema urbano que dé sentido a la organización de las ciudades. Precisamente la organización de las ciudades es uno de los factores que es pilar para encontrar contenedores para evitar la aparición del fenómeno. Hay que escoger los aspectos que se consideran más importantes para evitar el dilema de la pobreza energética.

El trabajo de la ONU-Hábitat da un lugar importante a las políticas públicas en la restauración del tejido urbano. Otorga un panorama muy completo sobre la expansión de las ciudades que ha tenido rasgos de descontrol por lo menos desde unos años a la fecha, con proyecciones hasta el 2015, según el trabajo de la Comisión de Vivienda del Senado de la República.

Es interesante ver como los sistema urbanos ya habían sido conocidos por distintos especialistas a nivel nacional. Sánchez Almanza (2014:14), tomó en cuenta los estudios sobre los sistemas de ciudades en México, al hacer el recuento ordenó las categorías en seis grandes ejes que son importantes para consolidar una idónea calidad de vida, estos son: “Nombre, autor, flujos, masas, distancia y número de ciudades”. A continuación se presenta la elaboración teórica del autor.

1) Sistemas de ciudades y jerarquía urbana de México: Los autores son Unikel y Necoechea, 1971 y, Unikel, Ruíz y Garza, 1978. Los aspectos constituyentes son: Flujos: vehículos, pasajeros y toneladas de carga industrial. Masas: a) Población, b) número de camas de hotel, c) valor total de la producción, d) valor agregado industrial, y e) importe de ventas al por mayor. Distancia: Carretera en kilómetros por la ruta más corta. Número de ciudades: 38 ciudades de más de 50 mil habitantes en 1960. 2) Distribución espacial de la población: El autor es básicamente el CONAPO. Destacan aspectos como son: flujos: Telefónicos entre pares de ciudades según muestra de 1986. Masas: Población por ciudad del año 1980. Distancia: Carretera en kilómetros por la ruta más corta. Número de ciudades: 69 ciudades

mayores de 50 mil habitantes en la muestra de llamadas telefónicas. 3) Estrategia territorial nacional: Los autores son Sedesol, IIEC y UNAM. Consiste en: Flujos: Transporte terrestre de carga y de pasajeros según ingresos de las empresas de 2006. Masas: Valor agregado bruto por ciudad y zona metropolitana del año 2005. Distancia: Carretera en kilómetros por la ruta más corta. Número de ciudades: 128 ciudades mayores de 50 mil habitantes del Sistema Urbano Principal (56 zonas metropolitanas y 72 ciudades).

Fundamental es comprender las diferentes maneras en que se puede conceptualizar a los sistemas urbanos, en los cuales sobresale la presencia de tres modelos de sistemas que toman como base los sistemas jerárquicos que desembocaron, según Sánchez Almanza, en modelos teóricos latinoamericanos llamado ciudades emergentes, los que también se consideran ideales para aminorar el fenómeno de la pobreza energética (2014: 21), o sea que esto significa considerar “algunas regiones donde se observan redes de ciudades”.

Bajo esta tesitura, ¿cómo se explicaría la evolución de Pachuca, Mineral de la Reforma y otras entidades conurbadas,³ en términos de ciudades emergentes, o de ciudades medias o pequeñas en continuo ascenso?, ¿es posible?, ¿cómo? ¿Es posible construir un sistema urbano para el estado de Hidalgo que contenga al dilema de la pobreza energética como parte de una iniciativa en la que se observen redes de ciudades interconectadas por sus actividades económicas y por la movilidad ininterrumpida de la población?

Tentativamente un sistema urbano en Hidalgo se define como un conjunto de ciudades que constituyen interconexiones las cuales forman centros urbanos emergentes (CUE), conurbaciones emergentes (CE) y zonas metropolitanas emergentes (ZME), que ayudan a paliar la desigualdad social y las carencias en los servicios energéticos, particularmente este último es un reto que se habrá de estudiar a fondo en otros artículos.

¿Otro vínculo?: La categoría ciudad emergente estatal como instrumento para contener la pobreza energética

Se propone que el mejor modelo de ciudades para aminorar el fenómeno de la pobreza energética es el de ciudades emergentes. Toda vez que la dinámica urbana de los estados de Hidalgo y Quintana Roo puede ser entendida de diversos modos. Cada ciudadano tiene su propia manera de apreciar la estructura de las ciudades e interpretar sus funciones.

Cada sector social posee su particular concepción sobre la evolución estatal. Hablar de ambas entidades como una sentencia de redes de ciudades emergentes es una oportunidad para amalgamar un concepto que ayude a comprender la importancia que poseen los sistemas urbanos para el desarrollo nacional en materia urbana. Para definir un sistema de planeación metropolitana que ayude a hacer decrecer la presencia de la pobreza energética, se propone la construcción de un modelo de ciudad emergente estatal para dar cuenta, grosso modo, de una eficaz configuración para las zonas metropolitanas de los estados.

En esta línea de ideas, por ciudades emergentes y sostenibles, tal como señala el Banco Interamericano de Desarrollo, BID mejorando vidas (2012: s/p), se comprende un “crecimiento poblacional y económico positivo”, además, como un conjunto sistemático de ciudades enlazadas por mecanismos que están diversificados en sus actividades económicas

³ Dígase toda la Zona Metropolitana de Pachuca (ZMPa), e incluso, todas las zonas metropolitanas de Tizayuca (ZMTi), Tula (ZMTu) y Tulancingo (ZMTu).

y des-concentradas de sus aparatos administrativo y burocrático, caracterizado por la presencia de ciudades que crecen más rápido con la apertura comercial.

En este sentido, para evitar el fenómeno de la pobreza energética es vital tomar en cuenta los siguientes elementos fundamentales:

- 1) Identificar las pautas del crecimiento económico y la diversificación de las actividades aunadas al sector industrial por cada centro urbano, conurbación y zona metropolitana.
- 2) Analizar el tamaño de la población, su evolución durante los últimos treinta años con una proyección por lo menos hacia cincuenta y la identificación de las zonas metropolitanas con mayor concentración de población.
- 3) Indagar el alcance del aparato administrativo, así como la determinación del factor de concentración de las actividades burocráticas en cuanto a las agendas de trabajo urbano.
- 4) Estudiar los procesos de urbanización en sus faces intermedias y fuertes desde 1940 hasta el año 2010 a fin de reconstruir cada fase.
- 5) Es fundamental escudriñar el sistema de intercambios económicos que genera que cada ciudad tenga un mayor grado de interacción entre sus territorios y con otros contextos urbanos.

Se considera, al unísono que Brundtland (1987), que aparte de las cuestiones de migración y de crecimiento económico que atañen al concepto de ciudad emergente, el concepto de medio ambiente es un elemento importante que no puede pasar de soslayo en el análisis de la integración de la ecología y la economía dentro de los sistemas urbanos y en la genealogía de la idea de sustentabilidad aplicada a las ciudades.

Incluso se comparte la visión de El informe Brundtland (1987, citado en Gómez Gutiérrez, s/f: 91), que bien podría aplicarse a la idea de ciudad emergente estatal que propongo. Su riqueza radica en buscar el equilibrio entre distintos factores, para asegurar el bienestar futuro (incluyendo paliar la pobreza energética). Por ejemplo: “Está en manos de la humanidad asegurar que el desarrollo sea sostenible, es decir, que se satisfagan las necesidades del tiempo presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”.

El concepto de transiciones socio-ecológicas es otro elemento importante para formar sistemas urbanos adecuados contra la pobreza, en sus diversas manifestaciones. Consiste en un conjunto de escalas que describen los fenómenos ambientales que nacen de los contextos ecológicos, en especial, dos elementos que señalan autores como López Medina, et. al., (2014: 138) y Magnaghi (2011): “1) Los límites locales de los territorios metropolitanos, así como 2) la centralidad de los espacios abiertos de las metrópolis, lo que significaría intentar una reconstrucción ambiental o re territorialización”. Para el autor Magnaghi los especialistas deben revisar el fenómeno de descomposición en unidades menores más cercanas a las escalas metropolitanas que serían parte de las transiciones en próximos tiempos.

Otros aspectos que refuerzan el vínculo mencionado

El aspecto ecológico es muy importante para conformar los sistemas urbanos contra el fenómeno de la pobreza urbana. Existen múltiples variables que dan forma a su arquitectura.

Ante la inmensidad que entraña tal encomienda, es menester primeramente revisar algún documento oficial de mucho valor. Se retoma el trabajo de la ONU-Hábitat para dar cuenta del lugar preponderante que tendrían las políticas públicas en la restauración del tejido urbano y en la construcción de una planeación metropolitana.

El documento mencionado da un buen panorama sobre la expansión urbana y los rasgos que imperan en el rubro del ordenamiento, territorial al menos así lo denota el factor de crecimiento de la población y la creación de zonas vitales desde unos años a la fecha. Para evitar la aparición del fenómeno es menester observar la composición urbana de las zonas metropolitanas, de las conurbaciones y de los centros urbanos, a fin de advertir la presencia de nuevos territorios morfológicos, casi al estilo que señala el mencionado autor Antonio Font (2012), en su texto las Nuevas formas del crecimiento metropolitano, del cual sugiero la lectura a profundidad.

Otro elemento que forma la estructura y que es importante, según arguye Monroy Ortiz (2013: 151), -quien aborda el concepto sistema urbano mexicano-, es el conjunto de “estrategias integrales de gestión hídrica, en el marco del creciente deterioro del medio natural y condiciona la definición de las políticas públicas”. El autor enfatiza la importancia de adecuar el sistema urbano para mitigar la creciente problemática del agua y de la pobreza, debido a la alta fragmentación territorial y la sobre extracción del recurso acuífero.

Comenta que:

El deterioro del sistema natural se ha vuelto un problema sistémico que afecta todas las esferas de la vida, y en consecuencia es un factor que condiciona la condición de las políticas públicas. En este trabajo se abordan las posibles estrategias de mitigación y adecuación para el sistema urbano en México, dadas las condiciones de emergencia del agua. Éstas tienen que ver con el manejo integrado de recursos hídricos, mismo que se analiza en términos del sistema urbano de cuenca. Las condiciones prevalecientes demuestran una disparidad regional dada la alta concentración de la actividad económica, pero también una creciente vulnerabilidad ambiental ocasionada por la fragmentación territorial y la sobre extracción del recurso. Ambos factores deben incorporarse a la política pública debido a su relevancia para la estructura económica del país, así como por las condiciones prevalecientes en la sociedad.

El autor antes mencionado comulga con las ideas de SEDESOL (2011, citado de Aguilar Camacho, 2013) y de la OCDE (2012, citado de Aguilar Camacho, 2013), que estableciesen sendos análisis sobre la gestión de los recursos hídricos en México y su relación con el incremento en las tasas de población de las ciudades y zonas metropolitanas, en que los territorios que han crecido de manera notable en el tamaño de la población registran mayor demanda de todo tipo de servicios.

Según comentó Aguilar Camacho (2013: 31), existen donde se presentan “mayores oportunidades de crecimiento debido a las riquezas naturales e infraestructura que las ciudades mexicanas poseen, empero no cabe duda que su desarrollo está condicionado a la disponibilidad de recursos hídricos” y a los problemas de seguridad y de pobreza.

El concepto de seguridad pública es un aspecto importante. Aquí se concuerda con la idea de Ursula Oswald (2016), quien arguye que es fundamental incluir en las ciudades los temas que más atención requieren como lo es el de la pobreza energética. La seguridad energética estriba en dotar a los hogares y a las familias de los mínimos requerimientos para lograr una calidad de vida idónea. En términos de García Ochoa y Graizbord (2016), los satisfactorios

que son necesarios para “dotar de calor” a los hogares son: Calentador, estufa y “confort término”.

Todo sistema urbano debe contener un tratamiento de los temas sobre la pobreza y la seguridad energética. El vínculo entre estos tres aspectos se define en función de la implementación de un sistema de estrategias de seguridad eficientes que aminoren los ciclos de la delincuencia, en todas sus manifestaciones. Sin un buen sistema de seguridad para la población y para la misma conservación de las ciudades, ¿cómo podría construirse un sistema urbano que facilite la organización adecuada del territorio y paliar las diversas tensiones que se generan por el avance de las ciudades?

Se requiere observar interacciones fundamentales. En particular, el vínculo entre sistemas urbanos, pobreza y seguridad energética, ciudadanía, sistema de gobierno y seguridad pública, son los elementos adecuados para constituir sistemas de seguridad urbana acordes con la configuración de los contextos urbanos, al menos para el caso de Hidalgo y Quintana Roo.

Por su parte Garcés Fierro (2001: 2), arguye que es a partir de los años cincuenta que da inicio un largo camino hacia la urbanización. La urbanización es un aspecto esencial en el proceso de conformación de sistemas urbanos, e incluso para la formación de sistemas de seguridad contra la pobreza energética. Este fenómeno es un evento que concierne a la seguridad pública, estatal, regional, nacional y/o municipal.

Surgieron tres aspectos económicos que pueden incidir sólidamente en el concepto y en la realidad de la urbanización: 1) Las crisis económicas recurrentes, 2) los procesos inflacionarios y el desempleo, con aparición de diversos tipos de pobreza: Multidimensional y energética, 3) así como una evidente transición demográfica y la constitución en una sociedad plenamente urbana.

En este caso es de llamar la atención que el autor propone una articulación entre la planeación del desarrollo con el fortalecimiento del sistema urbano nacional. Esto es muy importante para contener el fenómeno. Par el autor Corral y Becker (2000: 12), uno de los fundamentos del concepto sistema urbano, y un arma letal contra la pobreza energética. Es el crecimiento de las ciudades.

Que por la funcionalidad del SUN, las ciudades mayores de 50 mil habitantes continuarán siendo el eje central de la dinámica socioeconómica del país, pero sobre todo y a pesar de algunos cambios ya detectados, las grandes zonas metropolitanas continuarán concentrando una gran fuerza de atracción. En la sección de objetivos y metas, se describe un sistema urbano en gestación con la ampliación de los fenómenos de concentración y dispersión del desarrollo urbano. Se señala un conjunto cada vez mayor de ciudades que desempeña funciones que antes realizaban sólo algunas zonas metropolitanas, así como la concentración estructural y la disminución de la primacía uní polar, que han obedecido principalmente al crecimiento de las ciudades mayores a 500 mil habitantes. El crecimiento de las ciudades menores de este tamaño, no ha sido capaz de compensar este nuevo fenómeno de concentración metropolitana.

Para la edificación de un sistema urbano de ambos estados es menester destacar los aspectos que constituyen un sistema en cuanto a la identificación de problemas cuya solución viene con la mirada global de las tensiones existentes. Para el autor Quintana Romero (2013: 4), “en el año 2010, el 76.8% de la población del país vivía en zonas urbanas, emergiendo una cantidad considerable de contratiempos vinculados con la violencia, contaminación,

pobreza, desigualdad, insuficiente infraestructura y otros por el estilo”, es un sistema urbano que posibilita encontrar soluciones adecuadas a mediano y largo plazo. Se necesita de proponer un conjunto de medidas para atender el fenómeno. En el siguiente apartado se proponen ciertos aspectos.

Propuesta general de atención a la pobreza energética

Se propone tomar en cuenta algunos elementos para atender el tema de la pobreza energética. En especial, armar una red de soluciones, son las que siguen: 1) Atender el abastecimiento de agua en algunas zonas y 2) la creciente inseguridad pública, ambos se consideran contratiempos fuertes para el país y para ambos estados.

El problema de la vivienda es uno de las eventualidades más comunes. Al estilo que define García Ortega (2013), cuando estudió la problemática de la vivienda a nivel nacional como un aspecto que forma parte de los procesos de expansión urbana, es insoslayablemente un tópico que interesa a la agenda de trabajo urbano.

Se deberá establecer un análisis esquemático en el que se identifiquen las zonas metropolitanas, los centros urbanos y las conurbaciones con el menor número de viviendas habitadas, con refrigerador, estufa y calentador térmico, así como las edades y el género sexual de la población, los financiamientos y el mantenimiento de viviendas abandonadas en localidades con mayores tasas de población, y sus niveles de marginación, entre otros elementos. Es necesario identificar y construir un plan de organización metropolitano que coadyuve al ordenamiento de los territorios y las diversas infraestructuras existentes. Es menester identificar las áreas de oportunidad en los que se puede mejorar el nivel de satisfacción en el abastecimiento energético, así como un buen nivel de seguridad energética que ayude a lograr la calidad de vida.

El plan metropolitano estaría conformado por la organización en los procesos de urbanización y de metropolización. Ante el peligro en la aparición de los problemas sociales vinculados con la pobreza, es menester la presencia de un sistema urbano -en los territorios menos aventajados- para proporcionar la ruta más adecuada para constituir herramientas que ayuden a encontrar soluciones. Al menos parece ser que en cuanto a los problemas en el abastecimiento de servicios públicos, en particular, los problemas de agua y luz es fundamental, así como el abastecimiento de servicios energéticos, y las condiciones generales de la vivienda, se necesitan de esfuerzos conjuntos entre todos los sectores de la sociedad y entre todos los actores implicados. Precisamente la configuración de un sistema para las ciudades ayudaría a dilucidar semejante cuestión. Comulgar los diferentes recursos que poseen a disposición los actores implicados es un aspecto fundamental con el fin de articular los esfuerzos para conseguir un eficaz sistema urbano.

La pregunta final que se propone responder es: ¿Cuál es el aspecto que posibilitará que la construcción de sistemas urbanos sea un esfuerzo real que ayude para aminorar el fenómeno de la pobreza energética en México? Lo cierto es que se habrá de tomar en cuenta las posibilidades de cada contexto, los aspectos turísticos, las potencias industriales, las inversiones, las finanzas, entre otros, ya que son fundamentales para construir un sistema urbano que palie los efectos derivados del fenómeno de la pobreza en cada territorio.

Conclusión

Sin duda es importante considerar la formación de sistemas urbanos para aminorar los diferentes problemas que resultan del desarrollo. No solamente aparecen los ya frecuentes,

otros aparecen, crecen y se convierten en necesarios atender. Es fundamental considerar dentro de las agendas de trabajo el tópico de la pobreza energética como un problema y un fenómeno de índole urbana, que es necesario atender, -e incluir-, en los planes y programas de trabajo en materia urbana.

Es un fenómeno eminentemente urbano. La planeación urbana debe considerar el tema como un aspecto esencial de su estructura. Las ciudades crecen, se desarrollan y se expanden. Las zonas metropolitanas, las conurbaciones, los centros urbanos, lo hacen infinitamente.

Es menester que se consideren los efectos del crecimiento urbano. En particular, es importante considerar que el desarrollo de las ciudades conlleva ciertos problemas, tales como la desigualdad y la marginación social, y en lo cual, la aparición de la pobreza no está excluida, en especial el tópico de la pobreza energética.

La planeación metropolitana y la construcción de sistemas urbanos son dos elementos que se consideran fundamentales para la aspirar a tratar adecuadamente el tema de la pobreza energética. De hecho es un tema de índole urbana y que es necesario trabajar para elevar la calidad de vida de las familias y asegurar la satisfacción en términos de los usos sociales de la energía. El tratamiento de la pobreza energética en términos de una planeación metropolitana integral es un aspecto interesante y necesario que es menester integrar a las agendas de trabajo de Hidalgo y Quintana Roo, así como de todos los estados de la República.

Bibliografía

- Aguilar Camacho, I. T. (2013). *Agua y crecimiento urbano: El caso de la gestión integrada en la región del Guadiana Durango, México*. Ciudades y regiones. Seminario de análisis regional y estudios espaciales. Boletín número 5, Las ciudades mexicanas, México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- BID Mejorando vidas (2012). *¿Qué es una ciudad emergente? ¿Cuántas hay en América Latina?* Ciudades sostenibles blog. Disponible de: <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2012/10/17/que-es-una-ciudad-emergente-cuantas-hay-en-america-latina/> (Revisado el 03 de julio de 2017).
- Brundtland, G. (1987). *El informe Brundtland. Nuestro futuro común*. USA: ONU-Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Disponible de: http://www.rumbosostenible.com/wp-content/uploads/2014/06/informe_brundtland.pdf (Consultado el día 15 de abril de 2018).
- Corral y Becker, C. (2000). *México 2020: Un enfoque territorial de desarrollo; vertiente urbana. Síntesis ejecutiva*. México: Secretaria de Desarrollo Social-Colegio de arquitectos de la ciudad de México.
- Comisión de Vivienda del Senado de la República (2014). *México compacto. Las condiciones para la densificación urbana inteligente en México*. México: Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas, A.C., SIMO Consulting. Disponible de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/docs/mexico_compacto.pdf (Revisado el 07 de septiembre de 2017).
- Font, A. (2012). *Nuevas formas del crecimiento metropolitano*. España: U.P.C. Disponible de: https://bibliodarq.files.wordpress.com/2014/08/2_font-a-las-nuevas-formas-del-crecimiento-metropolitano.pdf (Revisado el 12 de agosto de 2017).

- Garcés Fierro, C. (2001). *Estrategias de impulso al sistema urbano nacional y su impacto en la pobreza y la marginación en México, 1950-2010*. Reunion de expertos sobre: “Población, territorio y desarrollo sostenible”, Santiago de Chile, 16-17 de agosto. Disponible de: http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Cesar_Garces.pdf (Revisado el 22 de junio de 2017).
- García Ortega, O. G. (2013). *Problemática de la vivienda en México. Ciudades y regiones*. Seminario de análisis regional y estudios espaciales. Boletín número 5, Las ciudades mexicanas, México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- García Ochoa, R. (2014). *Pobreza energética en América Latina*. Documento de proyecto. Chile: CEPAL.
- García Ochoa, R., Graizbord, B. (2016). “Caracterización espacial de la pobreza energética en México. Un análisis a escala sub-nacional”. *Economía, sociedad y territorio*, vol. XVI, número 51, pp.289-337. Disponible de: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11145317002.pdf>. Consultado el día 15 de abril de 2018.
- Garrido Alarcón, E. (2010): “Los nuevos principios del urbanismo y Diario de un hipermoderno de François Ascher”. *Ángulo Recto. Revista de estudios sobre la ciudad como espacio plural*, vol. 2, núm.
- Gómez Gutiérrez, C. (s/f). III. *El desarrollo sostenible: conceptos básicos, alcance y criterios para su evaluación*. Disponible de: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/pdf/Cap3.pdf> (Revisado el 13 de mayo de 2017).
- Oswald, U. (2017). “Seguridad, disponibilidad y sustentabilidad energética en México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México: UNAM.
- López Medina, et. al., (2014). “Transiciones socio ecológicas en ámbitos urbanos metropolitanos: (re) construyendo barrios a escala humana”. *Revista de Economía Crítica*, no. 17. Disponible de: http://revistaeconomicacritica.org/sites/default/files/revistas/n17/08_Medina-et-al_Transiciones-Socioecologicas.pdf (Revisado el 20 de junio de 2017).
- Monroy Ortiz, (2013). “Los sistemas urbanos de cuenca en México. Transitando a estrategias integrales de gestión hídrica”. *Revista Economía, sociedad y territorio*, vol. XIII, núm. 41, El Colegio Mexiquense. Toluca.
- Magnaghi, A. (2011). *El proyecto local*. *Revista Architectonics*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Quintana Romero, L. (2013). “Las ciudades mexicanas y algunos de sus problemas básicos”. *Ciudades y regiones. Seminario de análisis regional y estudios espaciales*. Boletín número 5, Las ciudades mexicanas, México: Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- Sánchez Almanza, A. (2015). “Sistemas de ciudades y redes urbanas en los modelos económicos de México”. *Revista de Problemas del Desarrollo*, 184 (47). Disponible de: <http://probdes.iiec.unam.mx> (Revisado el 27 de mayo de 2017).

Análisis De La Política Económica Del Sexenio 2012-2018 A Través De La Estructura Del Ingreso En Zonas Urbanas, Semi Urbanas Y Rurales De La Península De Yucatán, México.

Miguel Ángel Barrera Rojas.¹

Resumen

Este trabajo pretende analizar el comportamiento de la estructura del ingreso en tres diferentes tipos de zonas para la península de Yucatán. Para ello se trabajaron las bases de datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México del 2012, 2014 y 2016. Los resultados pretenden mostrar que hay evidencia de estancamiento en la actividad económica de la región de estudio, mismo que se refleja en la caída de los ingresos vía salarios y trabajo en los hogares, además de un repunte en los ingresos vía remesas y transferencias de gobierno. Lo anterior pone en tela de juicio el actual del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en el ámbito de su política económica.

Palabras clave: estructura del ingreso, península de Yucatán, Ingreso, Política económica.

Introducción

Laos y Córdova (1979) presentaron a finales de la década de 1970 un importante trabajo donde se mostró la importancia de analizar la distribución y la estructura del ingreso en el país. En dicho estudio se puso de manifiesto que era imprescindible para la buena planeación y evaluación de la política económica y social nacional el conocer cómo se distribuía el ingreso en aquel entonces que México iba de salida de lo que en la historia nacional se conoce como el milagro mexicano en la década de 1950 y 1960 (Loeza, Meyer y Bizberg, 2005) e iniciaba un proceso de desajuste económico en el gobierno de Gustavo Díaz Ordáz (Aguilar, 1988). En el trabajo de Laos y Córdova (1979: 512) se da cuenta de que, en México, en aquel entonces, el Ingreso Corriente (IC) se concentraba casi en su totalidad en el Ingreso por Trabajo (IT), de hecho, el promedio nacional rondaba el 73.14% y salvo el decil I y II el resto de los deciles tenían una concentración arriba del 50%. En lo que respecta a los Ingresos por Transferencias (TR) representaban en la media nacional el 15.17%, de hecho, todos los deciles, salvo el I, tienen porcentajes por debajo de 20% pero superior al 10%. El Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM, 2012, 2014, 2016, 2018a, 2018b) de la Universidad Nacional Autónoma de México a más recientes fechas ha elaborado sendos y valiosos aportes en materia de análisis del ingreso y su estructura, especialmente vía salarios, y cómo éste ha ido perdiendo poder adquisitivo, poniendo en tela de juicio la política económica nacional.

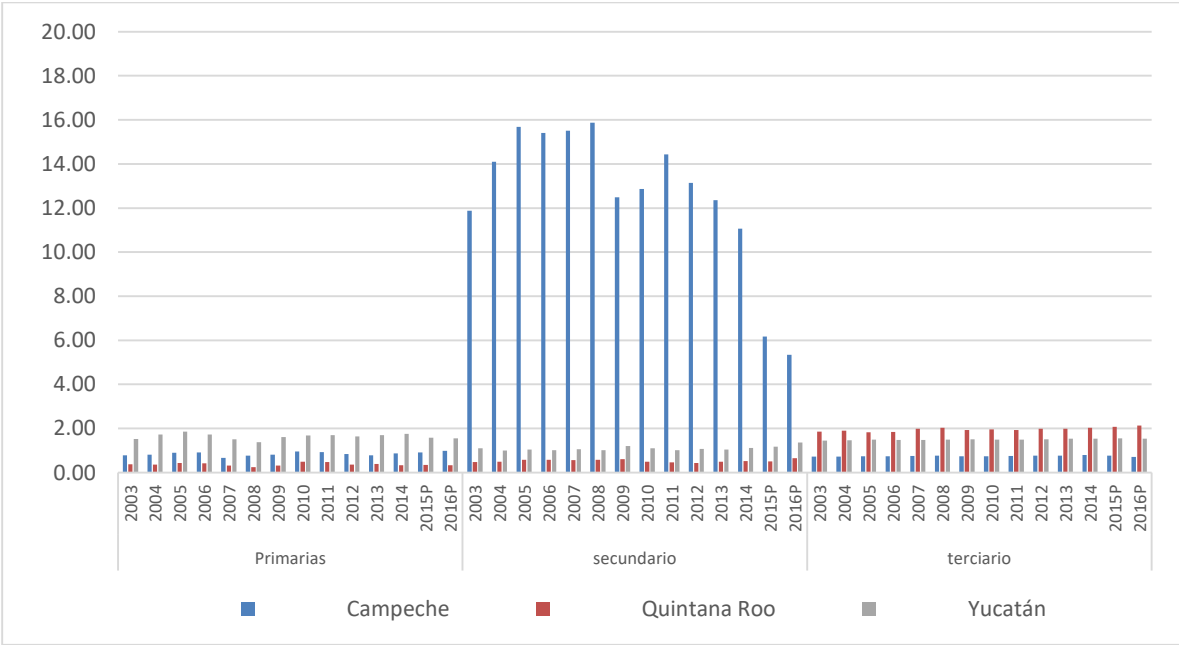
Este tipo de análisis, si bien son importantes por los resultados globales que arrojan para el análisis nacional, también poseen la limitante de no describir adecuadamente la realidad regional. De ahí que autores como Souza y Tokman (1978); Capello (2008); Martínez, de Souza y Mora (2018) se pronuncien a favor de estudios sobre la estructura y distribución de los ingresos con mayor desagregación geográfica y social, es decir, diferenciar la realidad rural de la urbana, la del norte del centro y sur. Pues bien, este estudio tiene como objetivo analizar el comportamiento del IC en la Península de Yucatán en localidades urbanas, semi urbanas y rurales en el sexenio del presidente Enrique Peña. De ahí que la pregunta central que se formula va en rededor de cómo se comportó la estructura del ingreso en localidades

¹ Universidad de Quintana Roo. miguel.barrera@ugroo.edu.mx

urbanas, semi urbanas y rurales en la Península de Yucatán durante el periodo 2012-2016. Esto permitirá entender de manera más clara para los interesados en temas de pobreza e ingreso la forma en que se ha comportado el IC y sus componentes en diferentes contextos sociales y productivos.

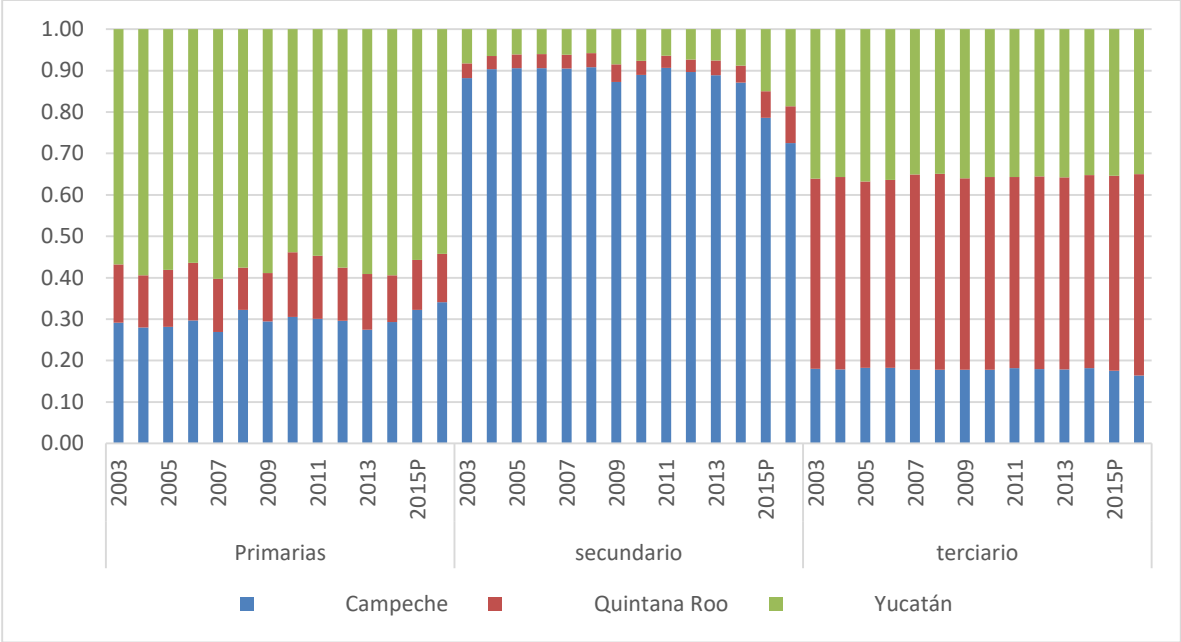
La península de Yucatán como región en México tiene importancia tanto histórica como económica (García y Morales, 2000; de Cantú, 2003; López, 2013). Según los datos de estadística básica del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el estado de Campeche destaca en la industria petrolera, el estado de Yucatán es uno de los más industrializados en México y tiene actividad agropecuaria importante con la producción porcícola y apícola, mientras que el estado de Quintana Roo es uno de los principales captadores de divisas y el principal estado con actividad turística en México (Gráfica 1 y 2). Estas condiciones hacen que la región de estudio posea una economía diversificada con valía académica para analizar.

Gráfica 1. Participación porcentual de la Península de Yucatán en la economía nacional (2003-2016 a precios corrientes)



Fuente: INEGI (2018)

Gráfica 2. Participación porcentual de Campeche, Yucatán y Quintana Roo en la economía de la Península de Yucatán (2003-2016 a precios corrientes)



Fuente: INEGI (2018)

Discusión conceptual

En la literatura especializada sobre temas de economía regional se aborda a la estructura del ingreso a través de dos conceptos básicos: ingreso y distribución del ingreso. Sobre el primero, autores como Hicks (1946: 172) lo definen como “el valor máximo que una persona puede consumir durante una semana, con la esperanza de estar igual de bien al final de la semana”, es decir, el ingreso es visto como fuente de bienestar y manutención. INEGI (1979: 14-15) lo define como “Las percepciones monetarias y en especie que reciben los miembros del hogar en forma regular u ocasional, por participar directamente en el proceso productivo ya sea con trabajo o con activos físicos o no físicos; por transferencias de seguros contra riesgos o por transferencias corrientes sin contrapartida”. Esta definición resulta relevante pues, por un lado, este ejercicio utilizará datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) que INEGI recolecta, y por otro lado, esta definición ha permanecido constante en las metodologías que implican medición de ingresos por parte del INEGI.

Sobre la distribución del ingreso, las conceptualizaciones en la literatura son más amplias. Por ejemplo, el Banco Central de Perú lo define como “Un indicador económico global que muestra la relación entre la población y el ingreso nacional en un periodo determinado (...) esto es, sueldos y salarios, rentas, capital y utilidades” (BCRP, 2011:61); Dagum (1977) plantea que la distribución del ingreso es producto de las interacciones del mercado y de las restricciones presupuestarias; por su parte Chotikapanich *et al* (2018) establecen que la distribución del ingreso es la fluidez que hay en los ingresos que la sociedad capta, es decir, este indicador puede dar cuenta de qué tanto se concentra la riqueza en determinado sector productivo o sector poblacional. Martínez, de Souza y Mora (2018) coinciden con la perspectiva de INEGI (1979) y Dagum (1977) al analizar la distribución más como una

especie de estructura, es decir, que conviene analizar el origen y destino de los ingresos que tienen los hogares.

Le estructura del ingreso como concepto es diferenciado de la distribución del ingreso según autores como Céspedes y Jiménez (2007) y Josling (2018) por la visión microeconómica que se debe hacer al analizar hogares, es decir, conviene e interesa más saber específicamente el origen de los ingresos que conocerlos de manera agregada por gran sector o actividad productiva. De hecho el INEGI cuando plantea la variable Ingreso Corriente en la ENIGH de 1984, la primera encuesta que se avoca a conocer los ingresos de los hogares, lo hace a manera de estructura del ingreso y no de distribución, estableciendo que la distribución es más bien el gasto: “El marco conceptual de la ENIGH 83/84 1/ parte de la consideración de que el ingreso, su procedencia y su forma de distribución, condicionan en gran medida, el nivel de bienestar de la población” (INEGI, 1984: 6). Aquí es importante señalar que para la ENIGH 84 el Ingreso corriente no era la variable final de estudio, sino que a ella se debían sumar los ingresos de capital y financieros para obtener las transacciones económicas que eran las que explicaban la estructura del ingreso. Para el diseño muestral y de variables de la ENIGH 2014, el INEGI (2015:1) conserva la perspectiva de estructura de la variable Ingreso Corriente, adhiriendo la explicación de que este se “forma por las entradas monetarias y no monetarias que satisfacen estos tres criterios”:

Tabla 1. Criterios de inclusión y exclusión del Ingreso Corriente, ENIGH 2014

CRITERIOS DE INCLUSIÓN		CRITERIO DE EXCLUSIÓN
REGULARIDAD	DISPONIBILIDAD	PATRIMONIO
Deben ser regulares, es decir, estar sujetas a una ocurrencia ininterrumpida en un periodo dado	Deben contribuir al bienestar económico corriente, es decir, han de estar disponibles para la adquisición de bienes y servicios de consumo del hogar	Estas entradas no deben incluir los flujos que modifican el patrimonio neto o el valor neto de los activos o pasivos del hogar

(INEGI: 2015: 1)

Así, para este trabajo que pretende dar cuenta del análisis de la estructura del ingreso por tipo de localidad en la Península de Yucatán, la variable que se analizará será el Ingreso Corriente que INEGI arroja en la ENIGH de 2012, 2014 y 2016. La delimitación temporal de esos 3 periodos obedece a que son parte del sexenio en el cual se implementaron las reformas más agresivas y neoliberales de toda la historia moderna de México: Reforma energética, Reforma laboral, Reforma educativa y fiscal. Servirá este estudio entonces como una evaluación regional que la política económica implementada durante el mandato del presidente Enrique Peña Nieto tuvo en la estructura de los ingresos de los hogares de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. La importancia de usar al Ingreso corriente variable radica en que tiene un espectro de completud total en los rubros que se consideran para conocer el origen de los ingresos de los hogares y que explica en mucho la actividad económica. Esta completud que se menciona se ve reflejada en cómo se diseñó la variable: “En cinco categorías: 1. Ingreso del Trabajo; 2. Renta de la Propiedad; 3. Transferencias; 4. Estimación del Alquiler de la vivienda; y 5. Otros Ingresos Corrientes” (INEGI, 2015: 1)

A continuación, se resume en un cuadro el desglose de cada una de las variables tal cual se explican en el manual de Diseño conceptual y definición de categorías y variables (INEGI, 2015: 1-6), pues esto permitirá tener una mayor claridad de los datos que se presentarán en los resultados y conclusiones:

Cuadro 2. Desagregado de la variable Ingreso Corriente

Categoría	Definición	Subcategorías	Modalidades
Ingreso del Trabajo	los ingresos del trabajo son todas aquellas entradas recibidas por los integrantes del hogar resultado de su participación actual o previa en cualquier actividad realizada en una unidad económica institucional y cuyo propósito es producir o proporcionar bienes y servicios para el mercado, el autoconsumo o la generación de bienes o servicios públicos	Remuneraciones por trabajo subordinado	<ul style="list-style-type: none"> a) Sueldos, salarios, jornal y destajo b) Horas extras c) Comisiones y propinas d) Aguinaldo y reparto de utilidades e) Indemnizaciones por accidentes de trabajo f) Indemnizaciones por despido y retiro voluntario g) Otras remuneraciones monetarias h) Remuneraciones en especie
		Ingresos por trabajo independiente	<ul style="list-style-type: none"> a) Negocios industriales y maquila b) Negocios comerciales c) Negocios por prestación de servicios d) Negocios agrícolas e) Negocios de recolección de productos forestales, aprovechamiento forestal y tala de árboles f) Negocios de cría, explotación y productos derivados de animales g) Negocios de pesca, caza y captura de animales
		Ingresos de otros trabajos	
Renta de la propiedad	Agrupa todos los ingresos que reciben los integrantes del hogar derivados de la posesión de activos financieros o tangibles, que han puesto a disposición de otras unidades institucionales. Esta renta puede presentarse en dos formas.	Ingresos provenientes de cooperativas, sociedades y empresas que funcionan como sociedades	
		Arrendamientos de activos tangibles y financieros	
		Jubilaciones y pensiones	

Transferencias	son las entradas monetarias recibidas por los integrantes del hogar y por las cuales el proveedor o donante no demanda retribución de ninguna naturaleza	Becas provenientes del gobierno e instituciones	
		Donativos en dinero provenientes de instituciones y otros hogares	
		Ingresos provenientes de otros países	
		Beneficios provenientes de programas gubernamentales	
		Transferencias en especie de otros hogares (regalos)	
		Transferencias en especie de instituciones	
Estimación del alquiler de la vivienda	De acuerdo con las convenciones internacionales ⁴ , la estimación del alquiler de la vivienda propia es tratada como parte de los ingresos provenientes de la producción de servicios en el hogar para consumo propio. Dichas estimaciones representan un monto de recursos que los hogares liberan del pago por servicios de alojamiento y que pueden destinar de manera regular a su consumo de bienes y servicios, lo que finalmente repercute de manera directa y continua en sus niveles de bienestar. En sentido inverso, los hogares que se encuentran en viviendas que no son propias y que pagan alquiler o renta, tienen que utilizar de manera regular parte de su ingreso corriente para cubrir este rubro, afectando la disponibilidad de ingresos para la satisfacción de otras necesidades.		
Otros ingresos	Se agrupan aquellos ingresos que el informante no reporta en los rubros anteriores. En los hechos, bajo este concepto se han incluido ingresos que corresponden a otras categorías (ingresos por trabajo, transferencias, etc.) y que han sido clasificados de manera errónea en el momento de la entrevista. No obstante, es indispensable considerar estos ingresos, ya que más allá de su origen, son		

⁴ Véase en particular Organización Internacional del Trabajo, 16^a. CIET, y The Canberra Group. Expert Group of Household Income Statistics. Final Report and Recommendations. Ottawa, 2001.

	parte de los ingresos corrientes que perciben los integrantes del hogar.		
--	--	--	--

Fuente: INEGI (2015: 1-6)

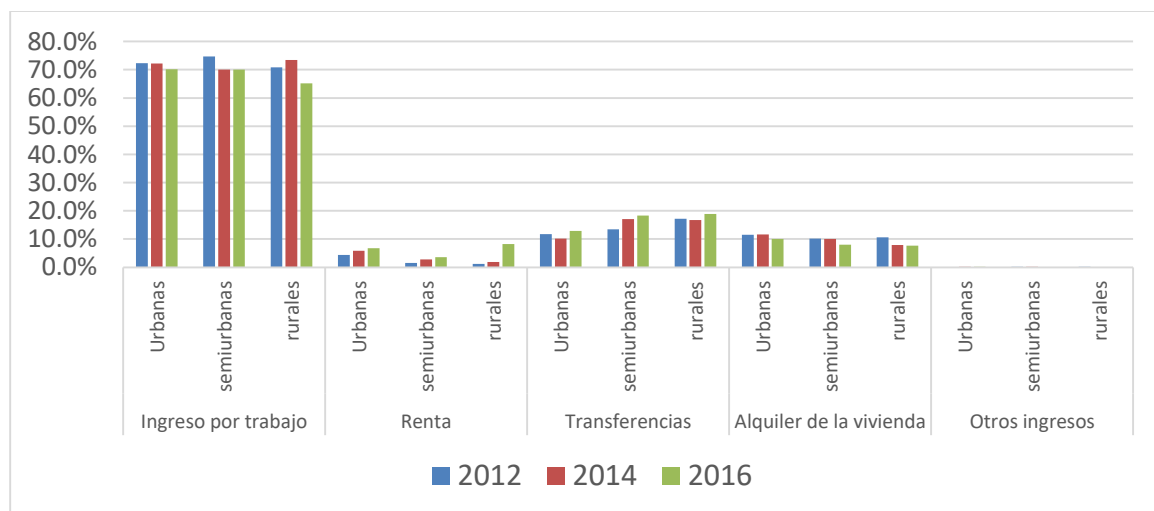
Estrategia metodológica

Pues bien, para conseguir el objetivo planteado se realizó trabajo de gabinete. El cual consistió en descargar los Módulos de Condiciones Sociales de la ENIGH 2012, 2014 y 2016. Posteriormente se procedió a conformar una gran matriz en *Microsoft Excel* donde solo estuvieran los estados objeto de estudio. A dichos estados se les aplicó un filtro para determinar municipios urbanos, semi urbanos y rurales. La regla de dicho filtro consistió en que las localidades con menos de 2,500 habitantes se les consideró rurales, las localidades con más de 2,500 pero menos de 15,000 habitantes se les consideró semi urbanas, y aquellas localidades con más de 15,000 habitantes fueron tomadas como urbanas. Una vez establecidos los filtros por tipo de localidad se hizo el conglomerado de categorías y sub categorías del Ingreso Corriente para estimar los porcentajes de la estructura del ingreso y graficarlos.

Resultados

Como se observa en la gráfica 3 y la tabla 2 el Ingreso de Trabajo es el que mayor peso tiene en los tres tipos de localidades, sin embargo, llama la atención que tuvo caída en el porcentaje representado en zonas urbanas y rurales, mientras que en semi urbanas reportó incremento. El segundo rubro que tiene relevancia en la estructura del ingreso son las transferencias, y es interesante de notar que en las localidades urbanas y rurales hubo incremento en esta categoría. En tercer lugar, figura el Alquiler de la vivienda que tuvo disminución en todos los tipos de localidades, lo que se puede interpretar como una disminución en el número de familias con hogar propio o bien una menor valoración de la estimación del costo de la vivienda por parte de los encuestados. Esto último podría ser resultado de una disminución de la calidad de los servicios y la infraestructura pública. Una disminución en la cantidad de familias con hogar propio repercute, como se explicó en el cuadro 1, en un menor poder adquisitivo. Finalmente, los ingresos provenientes de Renta tuvieron aumento, siendo el de localidades rurales el que tuvo crecimiento más notorio.

Gráfica 3. Estructura del ingreso para la Península de Yucatán 2012-2016



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Tabla 2. Estructura del ingreso (porcentual) por tipo de localidad en la Península de Yucatán (2012-2016)

	Ingreso por trabajo			Renta			Transferencias			Alquiler de la vivienda			Otros ingresos		
	Urbanas	semiurbanas	rurales	Urbanas	semiurbanas	rurales	Urbanas	semiurbanas	rurales	Urbanas	semiurbanas	rurales	Urbanas	semiurbanas	rurales
2012	72.3%	74.7%	70.8%	4.3%	1.5%	1.2%	11.8%	13.4%	17.1%	11.5%	10.2%	10.7%	0.1%	0.2%	0.1%
2014	72.2%	70.1%	73.4%	5.8%	2.7%	1.9%	10.1%	17.0%	16.8%	11.7%	10.0%	7.9%	0.2%	0.1%	0.0%
2016	70.2%	70.1%	65.1%	6.7%	3.5%	8.2%	12.8%	18.3%	18.9%	10.0%	8.0%	7.6%	0.2%	0.1%	0.1%

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Ahora bien, en las gráficas 4 (2012), 5 (2014) y 6 (2016); 7 (localidades urbanas), 8 (localidades semi urbanas) y 9 (localidades rurales); así como en la tabla 3 se muestran todas las subcategorías de la variable Ingreso corriente para los tres tipos de localidades que son objeto de estudio. En estas gráficas llama la atención el cómo se desagrega cada una de las categorías. El ingreso por salarios, sueldos percibidos por trabajo independiente o asalariado, aún cuando es el que más porcentaje representa en la estructura del ingreso, registró caída en el periodo de estudio para las localidades urbanas, posterior a un pico que registraron en 2014; mientras que en las localidades semi urbanas y rurales este rubro aumentó en incluso aumentó el peso que tienen en la estructura del ingreso. La caída más marcada fue en localidades rurales. En la categoría de Ingreso del Trabajo también llama la atención el comportamiento de la subcategoría Negocios, especialmente los agropecuarios en localidades rurales que tuvieron un pico importante en 2014 y cayeron para 2016, y los no agrícolas para localidades urbanas. En el caso de los negocios agrícolas y de los ingresos por venta de productos agropecuarios es de subrayarse que para las localidades rurales, en 2014, pues llegaron a ser una cuarta parte y casi una quinta parte de la estructura del ingreso, respectivamente. Mientras que estos rubros en localidades urbanas y semi urbanas no llegaron ni al 15% de la estructura del ingreso para los tres años de análisis.

El Ingreso por Renta muestra un alza significativa, especialmente en lo que dividendos por utilidades de cooperativas y empresas refiere. Este patrón es mucho más marcado en localidades rurales y urbanas. En la categoría de Transferencias es evidente el aumento en ingresos a través de jubilaciones especialmente en zonas urbanas y en menor medida en rurales, de hecho en estas últimas, las jubilaciones no representan ni el 5% de la estructura del ingreso. En la subcategoría de transferencias gubernamentales merece la pena mencionar que éstas registraron una disminución en las localidades rurales, pero un aumento en las localidades urbanas mientras que para localidades semiurbanas se mantuvo constante. En lo que refiere a remesas, un rubro que en teoría es considerado importante en la literatura académica (de la Rosa, Romero y Pérez, 2006; Espinoza, Uc y Maldonado, 2018) para los ingresos de los hogares se observa que en las localidades urbanas y semi urbanas es casi nulo y va en descenso, mientras que en las localidades rurales tuvo un pequeño pico en 2014 y para 2016 disminuyó. Esto llama la atención pues en la literatura (Iglesias, 2011; Cen, 2012; Rioja, Benítez y Osorio, 2017; Cartagena, 2018) se da cuenta de que la Riviera Maya en Quintana Roo, Mérida y Valladolid en Yucatán y Ciudad del Carmen en Campeche representan polos laborales que concentran una buena cantidad de población flotante rural.

Para la categoría de Alquiler de la Vivienda, ésta se observó estable en localidades urbanas y no así en semi urbanas y rurales donde registró disminución. Finalmente, en la categoría Otros Ingresos se registró aumento, para todas las localidades, sin embargo, es sumamente difícil atribuir esto a alguna explicación ya que la encuesta no especifica el origen de dichos recursos monetarios o no monetarios.

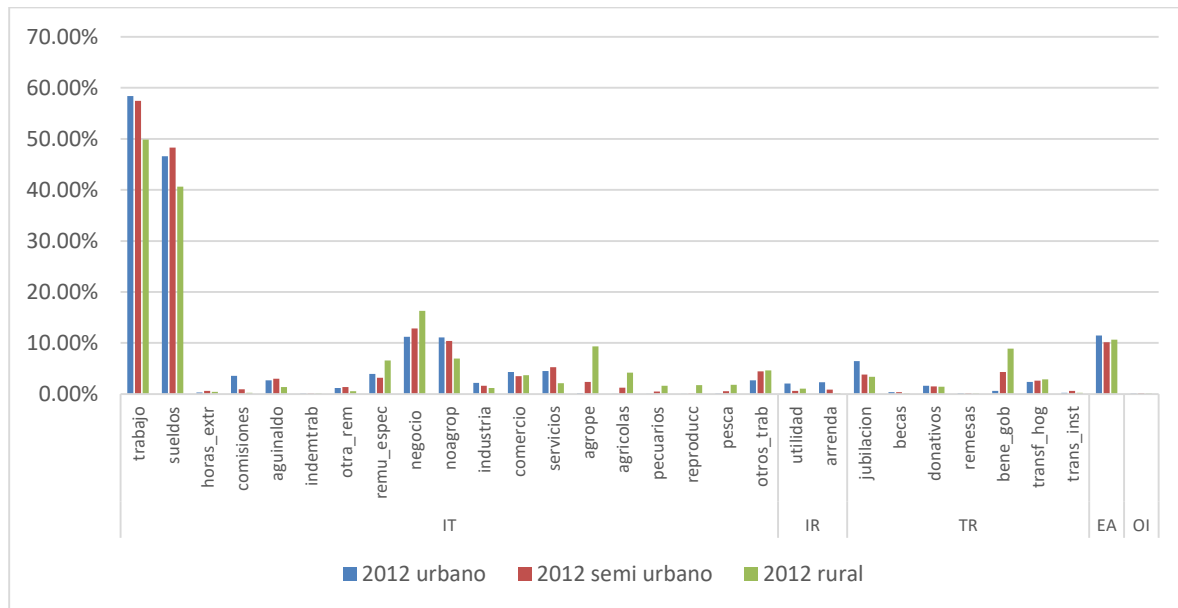
Tabla 3. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías por tipo de localidad en la Península de Yucatán 2012-2016

		2012			2014			2016		
		urbano	semi urbano	rural	urbano	semi urbano	rural	urbano	semi urbano	rural
IT	trabajo	58.39%	57.44%	49.87%	63.38%	54.35%	46.49%	62%	53.85%	47%
	sueños	46.59%	48.29%	40.62%	50.07%	41.50%	35.03%	49%	46.42%	40%
	horas_extr	0.30%	0.59%	0.40%	0.47%	0.58%	0.25%	0%	0.24%	0%
	comisiones	3.58%	0.92%	0.26%	3.11%	1.63%	0.95%	4%	1.85%	1%
	aguinaldo	2.70%	2.99%	1.34%	3.02%	1.99%	1.20%	2%	1.97%	1%
	indemtrab	0.13%	0.12%	0.13%	0.57%	0.22%	0.09%	0%	0.15%	1%
	otra_rem	1.15%	1.37%	0.56%	1.29%	0.86%	0.91%	2%	1.31%	1%
	remu_espec	3.93%	3.17%	6.57%	4.85%	7.56%	8.06%	3%	1.92%	2%
	negocio	11.23%	12.82%	16.30%	6.04%	12.04%	23.69%	6%	13.16%	15%
	noagrop	11.06%	10.43%	6.96%	5.78%	8.17%	5.62%	5%	9.38%	7%
	industria	2.20%	1.63%	1.16%	1.03%	2.03%	1.40%	1%	1.64%	2%
	comercio	4.35%	3.53%	3.70%	2.52%	2.49%	2.61%	1%	3.03%	2%
	servicios	4.52%	5.27%	2.10%	2.23%	3.65%	1.60%	3%	4.72%	3%
	agropecuaria	0.16%	2.39%	9.34%	0.27%	3.87%	18.07%	0%	3.78%	8%
	agricolas	0.04%	1.26%	4.18%	0.01%	0.92%	2.02%	0%	1.10%	4%
	pecuarios	0.02%	0.48%	1.62%	0.03%	2.66%	3.05%	0%	2.30%	3%
	reproduccion	0.00%	0.10%	1.76%	0.12%	0.04%	0.09%	0%	0.12%	0%
pesca	0.10%	0.56%	1.78%	0.11%	0.24%	12.91%	0%	0.26%	1%	
otros_trab	2.67%	4.46%	4.65%	2.78%	3.68%	3.24%	3%	3.05%	3%	
IR	utilidad	2.06%	0.61%	1.06%	4.40%	1.75%	1.36%	5%	2.59%	8%
	arrenda	2.28%	0.88%	0.18%	1.42%	1.00%	0.52%	1%	0.57%	0%
TR	jubilacion	6.45%	3.80%	3.40%	5.04%	6.76%	1.67%	6%	6.23%	3%
	becas	0.34%	0.36%	0.13%	0.35%	0.21%	0.23%	0%	0.32%	0%
	donativos	1.61%	1.52%	1.43%	1.59%	1.53%	1.32%	2%	1.84%	2%
	remesas	0.16%	0.20%	0.10%	0.15%	0.28%	0.80%	0%	0.72%	1%
	bene_gob	0.61%	4.30%	8.92%	0.70%	4.37%	9.03%	1%	3.69%	6%

	transf_hog	2.38%	2.64%	2.90%	1.78%	2.03%	1.95%	3%	3.54%	4%
	trans_inst	0.24%	0.59%	0.25%	0.54%	1.84%	1.76%	1%	1.98%	3%
EA		11.48%	10.18%	10.66%	11.68%	10.02%	7.91%	10%	8.02%	8%
OI		0.10%	0.18%	0.13%	0.15%	0.13%	0.02%	0%	0.06%	0%

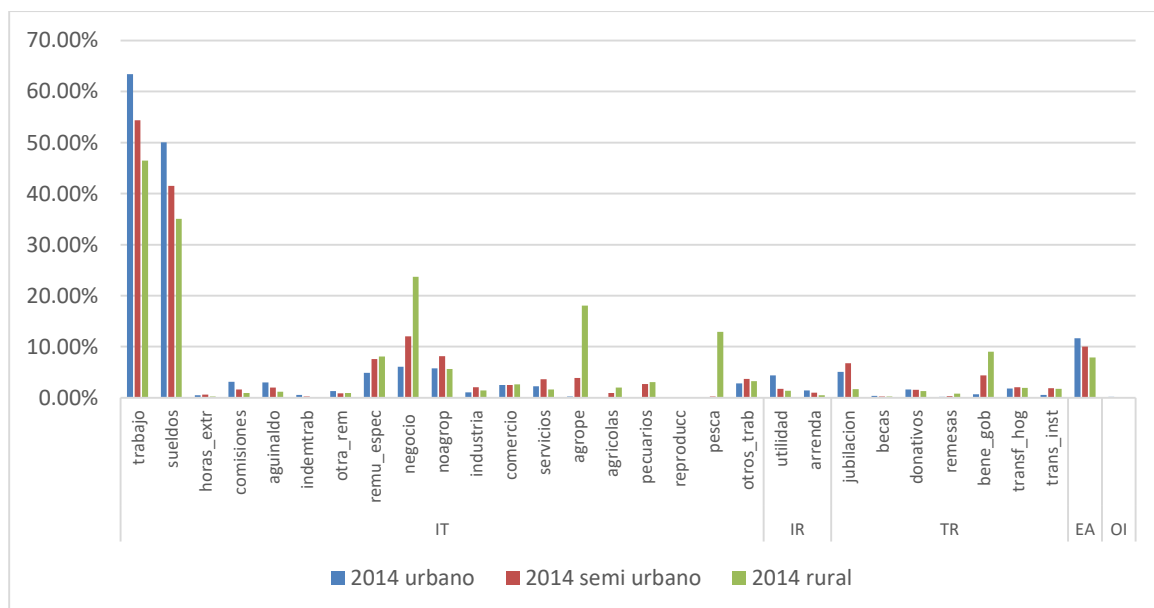
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 4. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías por tipo de localidad en la Península de Yucatán 2012



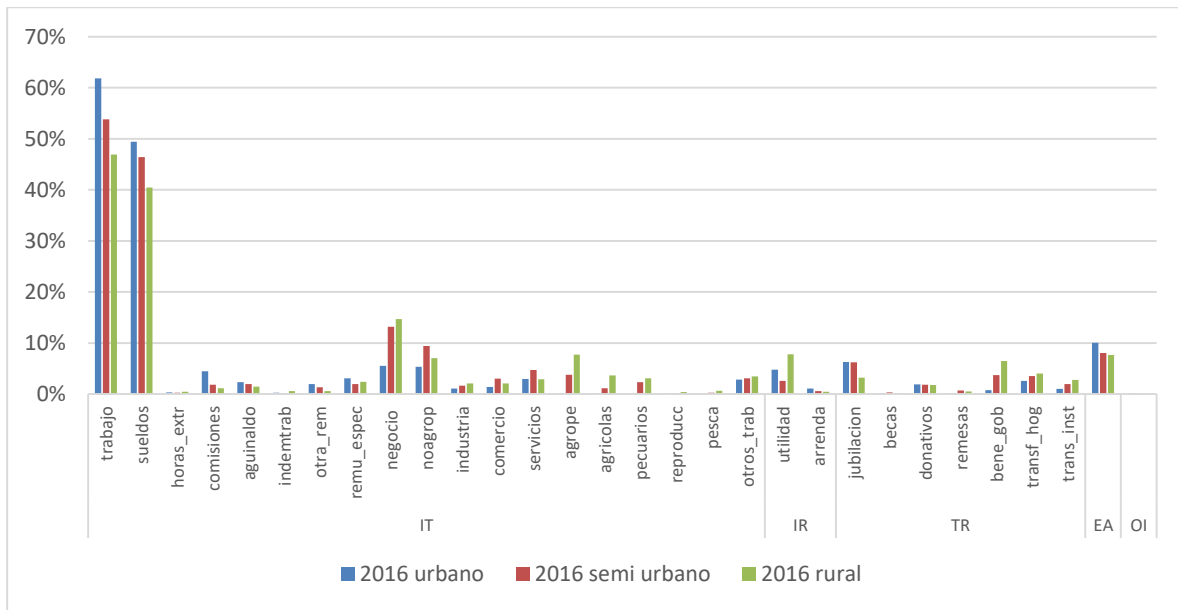
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 5. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías por tipo de localidad en la Península de Yucatán 2014



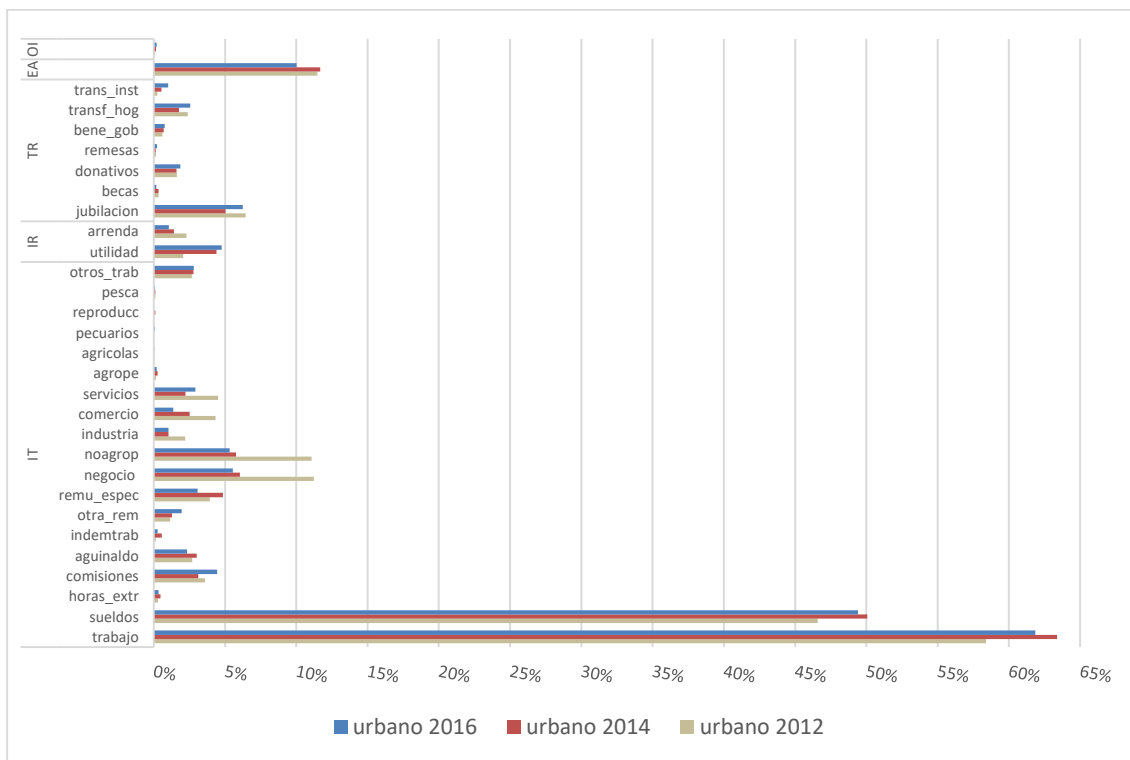
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 6. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías por tipo de localidad en la Península de Yucatán 2016



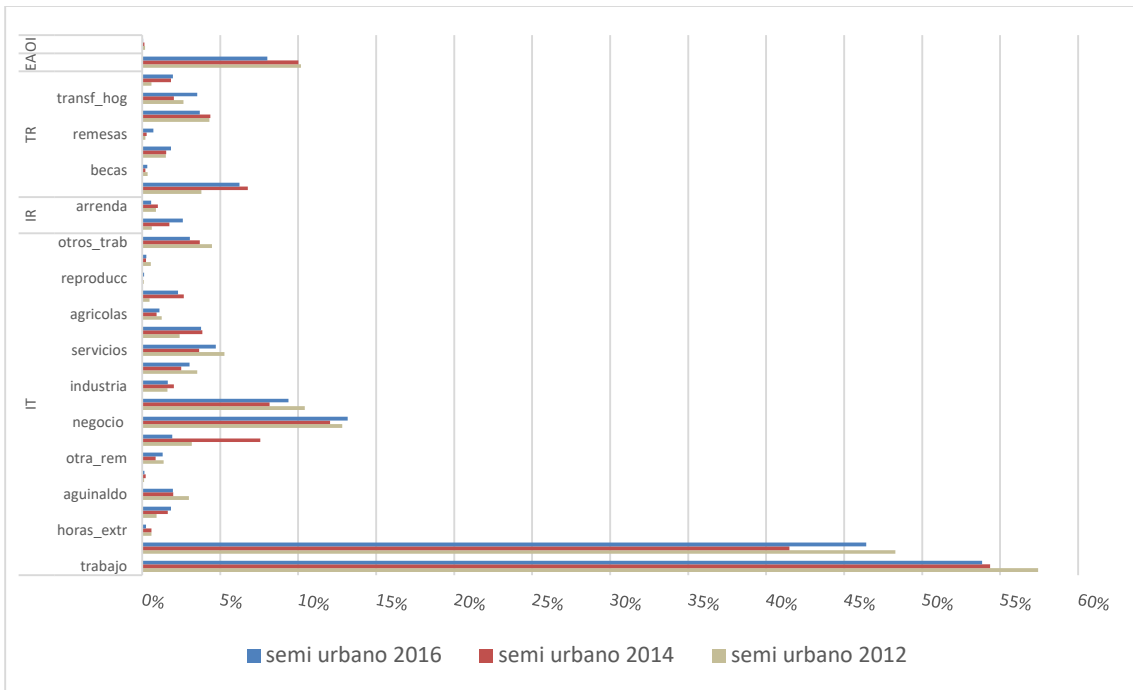
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 7. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías en localidades urbanas en la Península de Yucatán 2012-2016



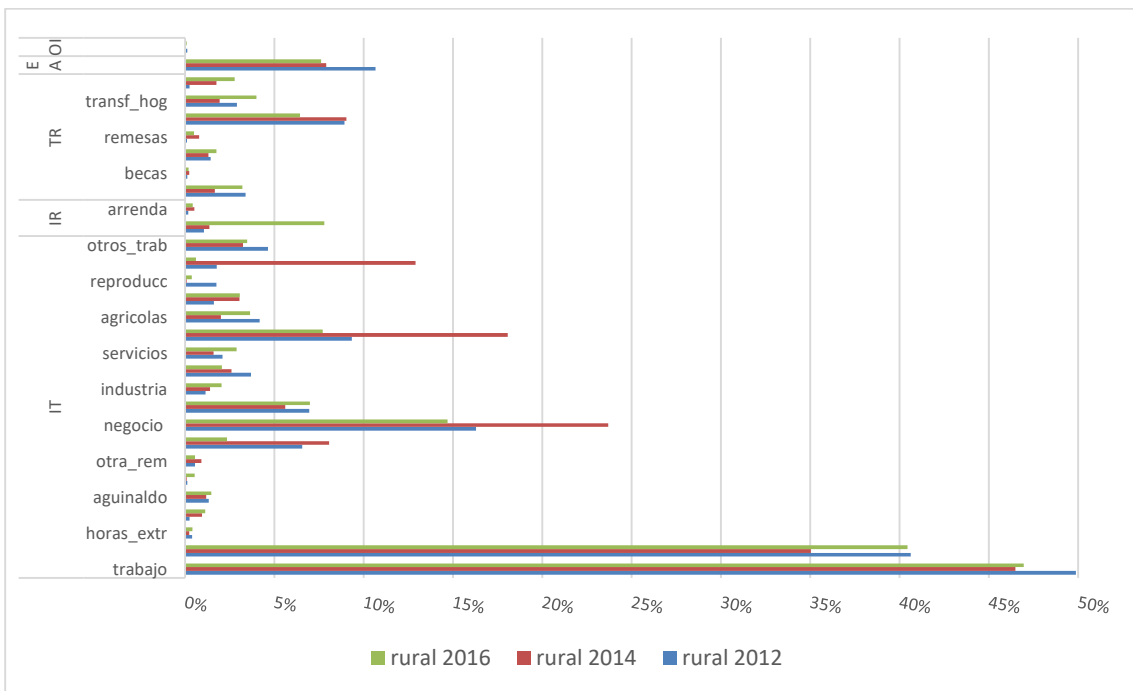
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 8. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías en localidades semi urbanas en la Península de Yucatán 2012-2016



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 9. Estructura del ingreso (porcentual) con subcategorías en localidades rurales en la Península de Yucatán 2012-2016



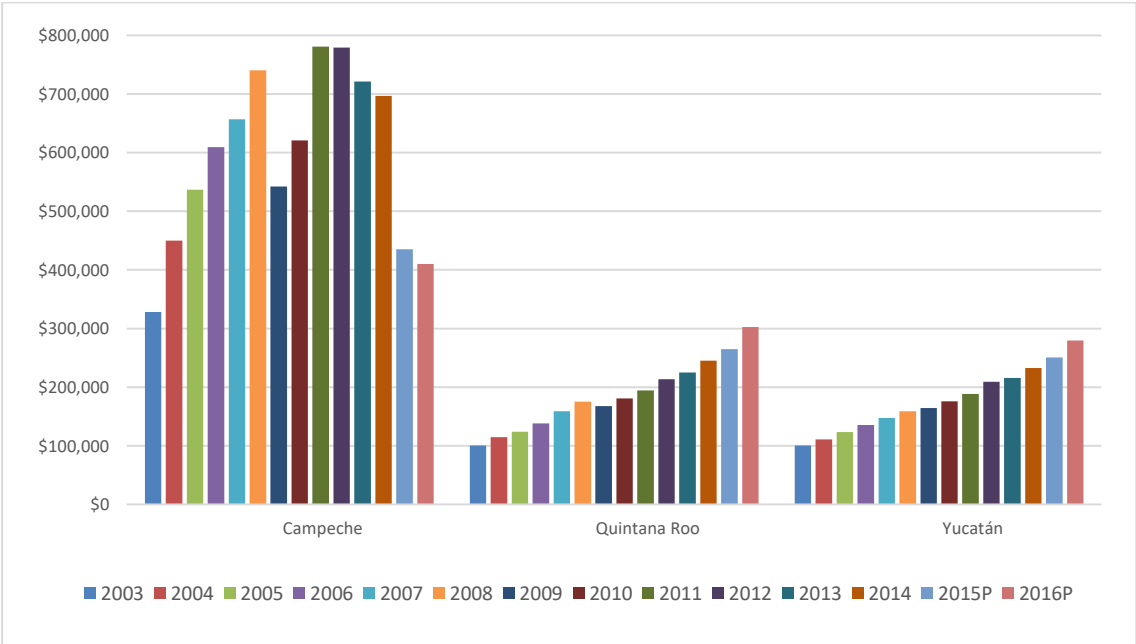
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Conclusiones

Como se pudo observar en los resultados, existe una desaceleración clara en la economía de la Península de Yucatán, misma que se manifiesta a través de la caída en los ingresos de los hogares por las vías del Trabajo y a partir de lo que se ilustra en las gráficas 11 y 12. En dichas gráficas resulta evidente que, si bien, Quintana Roo y Yucatán tuvieron crecimiento en términos del PIB, Campeche, que es la economía más grande de la península tuvo una profunda desaceleración, especialmente en el sector secundario a partir de 2014, que básicamente es el que más producción genera en toda la península. Incluso resulta llamativo que aun con el crecimiento registrado por Yucatán y Quintana Roo, estos no logran igualar la economía campechana, aun cuando está en detrimento. La desaceleración antes mencionada también se puede ver reflejada en la caída de ingresos provenientes de todos los rubros considerados en la ENIGH 2012, 2014 y 2016 excepto las Transferencias, especialmente el rubro de remesas y Transferencias Monetarias Condicionadas. Será importante conocer los resultados de la ENIGH para 2018 y conocer si la tendencia a desacelerar la economía peninsular se ha revertido o sigue manifestándose.

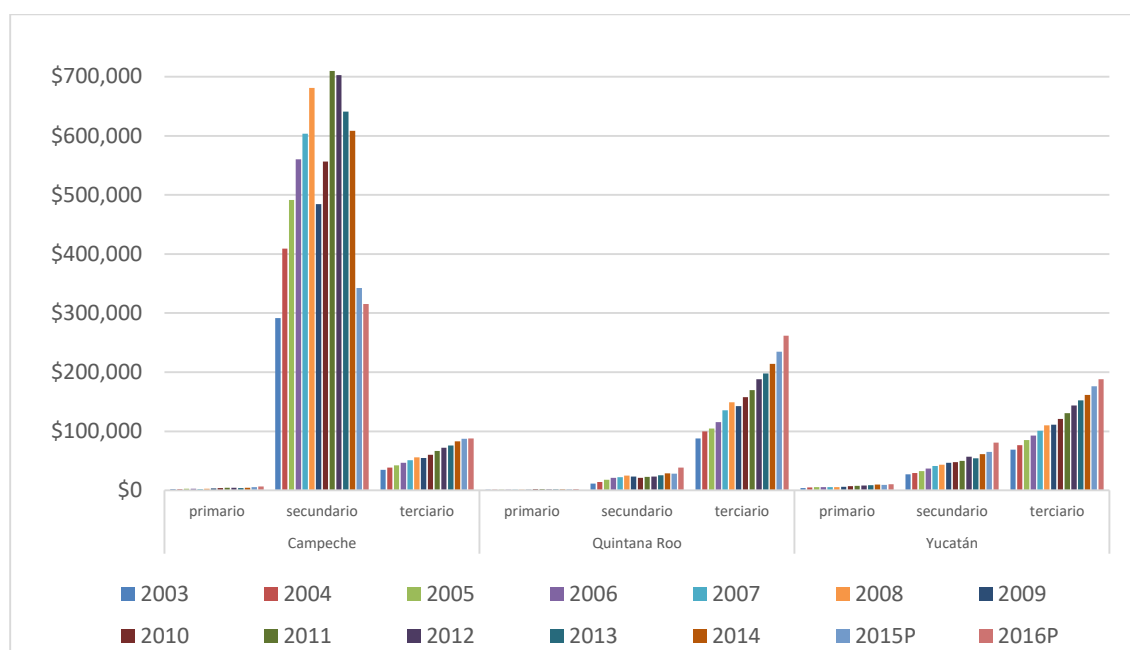
De continuar la tendencia en la distribución del ingreso hacia disminuir los ingresos por la vía del trabajo y hacia aumentar los ingresos por la vía de la renta de la propiedad, remesas o transferencias monetarias condicionadas será vital la planeación que los tomadores de decisiones públicas en estos tres estados hagan en rededor de la política social a nivel estatal, pues como se menciona en informes del CAM (2012, 2014) el ingreso ha perdido en los últimos 30 años el 80% de su poder adquisitivo. Urge entonces replantear la política económica y social en México para que la distribución del empleo se mantenga con la estructura actual, concentrada en el ingreso por trabajo, pero con incrementos agregados reales.

Gráfica 11. PIB total a precios corrientes de la Península de Yucatán 2012-2016



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Gráfica 12. PIB por sector a precios corrientes de la Península de Yucatán 2012-2016 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2013, 2015 y 2017)

Bibliografía

- Aguilar Camín, H. (1988). *Después del milagro: un ensayo sobre la transición mexicana* (No. 338.972 A3).
- Banco Central de la Reserva del Perú (2011). *Glosario de Términos Económicos*. Lima. BCRP
- Boltvinik, J., & Laos, E. H. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México* (No. 305.56 B6). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Capello, R. (2009). *Regional economics*. Routledge, New York
- Cartagena, E. R. (2018). Emigración y remesas: Un perfil para Chalatenango. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (105), 399-425.
- Cen Caamal, M. (2012). Remesas y estructura del gasto en los hogares receptores: caso de estudio de una comunidad maya contemporánea. *Análisis Económico*, 27(64).
- Centro de Análisis Multidisciplinario (2012). “Tendencias del poder adquisitivo en seis países de América Latina, 2006-2011”. Facultad de Economía, UNAM. Febrero 2012.
- Centro de Análisis Multidisciplinario (2014). “México: Fábrica de pobres. Cae 77.79% el poder adquisitivo. Reporte de Investigación 116”, disponible en <http://cam.economia.unam.mx/mexico-fabrica-de-pobres-cae-77-79-el-poder-adquisitivo-reporte-de-investigacion-116/>
- Centro de Análisis Multidisciplinario (2016). “Reporte de investigación 123. México: más miseria y precarización del trabajo”, disponible en <http://cam.economia.unam.mx/reporte-investigacion-123-mexico-mas-miseria-precariacion-del-trabajo/>

- Centro de Análisis Multidisciplinario (2018b). “Reporte de investigación 127. México 2018: otra derrota social y política a las clases trabajadoras; los aumentos salariales que nacieron muertos”, disponible en <http://cam.economia.unam.mx/1018-2/>
- Centro de Análisis Multidisciplinario (2018b). “Reporte de investigación 129. Los empleos que no necesitan las familias mexicanas: el presidente del empleo precario”, disponible en <http://cam.economia.unam.mx/reporte-de-investigacion-129-los-empleos-que-no-necesitan-las-familias-mexicanas-el-presidente-del-empleo-precario/>
- Céspedes, V. y Jiménez, R. (2007). “Conceptos básicos sobre la distribución del ingreso” en Céspedes, V. y Jiménez, R., *distribución del ingreso en costa Rica: 1998-2004*, San José, Academia de Centroamérica, pp. 35-43
- Chotikapanich, D., Griffiths, W. E., Hajargasht, G., Karunaratne, W., & Rao, D. S. (2018). Using the GB2 Income Distribution. *Econometrics*, 6(2), 21.
- de la Rosa Mendoza, J., & Romero Amayo, L., & Pérez Servín, A. (2006). El alcance económico de las remesas en México: consumo de las familias receptoras. *El Cotidiano*, 21 (140), 76-88.
- Dagum, C., “A New Model for Personal Income Distribution: Specification and Estimation,” *Economie Appliquée*, 3, 413–36, 1977.
- de Cantú, G. M. D. (2003). *México, estructuras política, económica y social*. Pearson educación.
- Espinosa, T.; Uc, L., y Maldonado, G. (2018). “Los ingresos familiares como una fuente de financiamiento de los micronegocios de mujeres de la península de Yucatán, México”, *Revista Digital Escuela de Administración de Empresas*, Vol. 12 (1), 31-38
- Feres, J. C. (1997). Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso. *Revista de la CEPAL*.
- Iglesias Lesaga, E. (2011). Las nuevas migraciones yucatanenses: territorios y remesas. *Migración y desarrollo*, 9(17), 69-90.
- INEGI (1979). *La distribución del ingreso y el gasto familiar en México*. México, INEGI
- INEGI (1984). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México 1983-1984*. INEGI, México
- INEGI (2015). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. ENIGH 2014. Nueva construcción de ingresos y gastos. Diseño conceptual y definición de categorías y variables*. México, INEGI
- Josling, T. (2018). “The historical evolution of alternative metrics for developing countries’ food and agriculture policy assessment”, *Annual Review of Resource Economics*, 10
- Loaeza, S. (2005). Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del milagro mexicano. *Meyer, Lorenzo e Ilán Bizberg (coords.), Una Historia Contemporánea de México*, 2.
- López, J. (2013). “La participación social en la construcción de procesos de gobernanza ambiental en la Reserva Sian Ka’an, Quintana Roo, México”

- Martínez-Domínguez, M., Souza, M. D., & Mora-Rivera, J. (2018). Cambios en el empleo e ingreso de los hogares rurales de México, 2002-2007. *Región y sociedad*, 30(71), 0-0.
- Rioja, L.; Benítez, J.; y Osorio, M. (2017) *Percepciones e impactos socioeconómicos y culturales de la planeación turística en poblaciones locales de México*, México, Universidad de Quintana Roo
- Souza, P. R., & Tokman, V. E. (1978). Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas. *El Trimestre Económico*, 45(179 (3), 737-766.

•POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR

Acciones Para Prevenir La Obesidad Y El Sobrepeso Infantil En México

Laura Alejandra Flota García.¹
Salma Patricia Euan Pool.²
Elizabeth Balcázar-Rueda.³
Armando León-López.⁴

Resumen

En el trabajo se revisa la literatura sobre la problemática del sobrepeso y la obesidad infantil en México, con el fin de encontrar acciones y estrategias implementadas con sentido de evidencia técnica y científica. Se realizó una revisión de la producción académica publicada entre 2012 y 2017 en diferentes bases de datos como: Pubmed, Imbiomed, Scielo, Redalyc y la Biblioteca Virtual en Salud. Se encontró que las producciones académicas presentan acciones y estrategias de prevención y rehabilitación, enfocadas en la educación para la salud, lo que puede llegar a ser parte fundamental en la política de salud pública, deporte y bienestar. Se concluye que, en niños mexicanos, es necesaria la prevención y la rehabilitación en cuanto a estos padecimientos, haciendo uso de estrategias enfocadas al fomento de un estilo de vida saludable, tanto en el ámbito escolar como en el familiar, siendo éstas las principales esferas sociales del desarrollo infantil.

Palabras clave: Obesidad infantil, sobrepeso, factores de riesgo, educación para la salud, prevención.

Introducción

La obesidad y el sobrepeso son trastornos que día a día cobran vidas en todo el mundo. En México, esta problemática es alarmante cada vez más por el exceso de grasa que se acumula en los tejidos adiposos, y como consecuencia reduce la cantidad de tejido muscular, así como la de masa ósea (Masud, 2012). Estos tres signos mencionados, traen consigo diferentes afecciones que silenciosamente van degenerando de manera considerable la salud.

Los sistemas de salud deben analizar e identificar desde qué punto de la vida se empieza a correr el riesgo de estar expuesto a presentar estos trastornos. De esta manera, se puede mencionar que desde la infancia se forman hábitos que se arraigan de manera casi irreversibles en el futuro, puesto que estos hábitos se forman a partir de diferentes factores como: la familia, la cultura y el entorno social. Por lo cual se puede determinar que en este punto es en donde se encuentra el riesgo de iniciar estos trastornos de manera significativa.

Durante la infancia, los hábitos alimenticios, así como la práctica de actividad física juegan papeles de suma importancia, puesto que ayudan a tener una mejor calidad de vida y con ello modificar la problemática en cuestión. A parte de lo mencionado, antes también se puede determinar que el sedentarismo y los malos hábitos alimenticios tienen un papel protagónico en la vida de los niños y en su futuro, sin embargo no solo estos factores de riesgo son los responsables que estos trastornos se presenten a una edad temprana y que se desarrollen al

¹ Universidad de Quintana Roo. lauraflo75@gmail.com

² Universidad de Quintana Roo. patricia.ep110295@gmail.com

³ Universidad de Quintana Roo. ebalcazar@uqroo.edu.mx

⁴ Universidad de Quintana Roo. a.leon@uqroo.edu.mx

igual que se desarrollan los niños, ya que la alimentación que se lleva durante el primer año de vida resulta sumamente crucial puesto que una ganancia de peso exagerada en este momento de la vida repercute como sobrepeso en los siguientes años (Rendón-Macías, Rosas-Vargas, Villasís-Keever y Pérez-García, 2014).

La prevención de la obesidad debe comenzar desde el primer año de vida, valorando conjuntamente el crecimiento en altura y peso; de igual manera, debe dirigirse hacia la familia, fomentando formas adecuadas de alimentación y estímulo de actividad física, pero también al entorno social. La modificación de la conducta alimentaria, el estímulo de la actividad física y el soporte emocional son los pilares angulares para el tratamiento de la obesidad en el niño. La participación activa de la familia para mantener una supervisión directa y estrecha del niño, y el fomento de buenos hábitos de vida y la escuela son lugares para fomentar actividades físicas efectivas y dar apoyo a los niños con programas de educación nutricional y alimentaria.

El trabajo es una revisión de la literatura científica sobre obesidad y sobrepeso en niños residentes de México, de manera que se analizaron trabajos sobre la prevalencia de obesidad infantil de dicho país. A partir de los trabajos científicos incluidos se concluye que, para la prevención de la obesidad infantil en niños mexicanos, es necesaria la aplicación de estrategias educativas a nivel familiar y escolar, ya que éstas son las principales esferas sociales del desarrollo infantil.

I. Antecedentes

En el 2002 la Organización Mundial de la salud consideró la obesidad como una epidemia e hizo diversas recomendaciones para ser incluidos en las políticas públicas en los países en desarrollo. La OMS en el 2016, se consideró que 41 millones de niños menores cinco años tenían sobrepeso y obesidad en todo el mundo. Por todo lo anterior en América Latina se tiene estimado que aproximadamente 42.5 millones de niños en edades de 0 a 19 años presentan sobrepeso y obesidad representado en un 20% de la población. En el año 2012 la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, demostró que la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad incrementó de 71.9% a 73.0% para las mujeres y de 66.7% a 69.4% para los hombres en los últimos 6 años antes de dicha encuesta. Lo anterior confirma que este problema de salud pública sigue afectando a infantes y adolescentes. En el mismo año en Quintana Roo informa que el sobrepeso y obesidad ($IMC \geq 25 \text{ kg/m}^2$) en hombres fue de 76.0% y en mujeres de 79.2% (Gutiérrez, Rivera, Shamah, Oropeza y Hernández, 2012).

México como otros países de Latinoamérica se ha preocupado por establecer políticas públicas en la regulación de la comida chatarra a través de las legislaciones a industria mexicana y extranjeras al incrementar los impuestos a las bebidas carbonatadas y comestibles industrializados altos en calorías, azúcares, grasas trans entre otras (Mussini y Temporelli, 2013). A pesar de dichas recomendaciones todavía no se observa una mejora en la situación nacional, ya que no solo le corresponde al gobierno regular establecimientos al alcance de los adolescentes y niños. Lo anterior no solo es responsabilidad de las autoridades sino también los cambios inician desde la familia con el ejemplo de los padres en llevar una dieta balanceada y nutritiva.

II. Metodología

Se consultaron diferentes bases de datos internacionales, entre las cuales: Pubmed, Imbiomed, Scielo, Redalyc y Biblioteca Virtual en Salud (BVS). Para la búsqueda se utilizaron descriptores en español (obesidad, obesidad infantil, obesidad y factores) y en inglés (Pediatric Obesity). Para todos los casos en las distintas bases de datos, se filtraron

los resultados por el tipo de documento, dando preferencia a artículos originales, además la búsqueda se limitó a trabajos publicados en el intervalo temporal: 2012-2017. En cuanto al idioma de la publicación, no se incluyó limitación al respecto.

Tras la búsqueda bibliográfica, en total se identificaron 338 referencias de acuerdo con los descriptores indicados. En primer lugar, se verificó que los artículos, coincidieran con el tiempo definido en los años 2012-2017, para descartar aquellos que no aplicaran a dicha temporalidad, posteriormente se revisó que pertenecieran o estuvieran relacionados al caso mexicano.

Una vez recopilados los artículos se procedió a aplicar un filtro de criterios de inclusión, los cuales fueron aplicados tanto en la revisión de resúmenes como en el análisis posterior a texto completo: 1) estudios que analizaran a la obesidad infantil en los niños residentes de México, 2) análisis de factores detonantes de la obesidad y sus consecuencias, 3) con acceso a texto completo, 4) trabajos realizados en México y 5) publicaciones de 2012-2017. Asimismo, los criterios de exclusión fueron los siguientes: 1) notas editoriales o estudios de casos y controles, 2) trabajos donde se analizaran estudios de laboratorio, 3) estudio en grupo de 13 años en adelante, 4) trabajos en los que se abordan otras problemáticas asociadas a las enfermedades genéticas.

De esta forma se seleccionaron un total de 243 artículos con los criterios mencionados; sin embargo, se necesitó de un segundo descarte en cuanto al país, al realizar una revisión más exhaustiva del contenido, lo cual determinó la inclusión de solo 167 artículos. Posteriormente, se eliminaron los trabajos repetidos, que fueron 48, quedando en total 119. Por último, se descartaron artículos incompletos o que no correspondieran al objetivo del trabajo, quedando solo 14.

III. Resultados y análisis

En los trabajos seleccionados se encontraron estudios de prevalencia, otros donde se analizan posibles factores de riesgo y sus consecuencias, y aquellos que se centran en acciones y estrategias para modificar la problemática de obesidad y sobrepeso en niños mexicanos. Estas categorías sirvieron de base para la organización de la información encontrada que se presenta a continuación, en la tabla 1. A continuación se presentan dos categorías, la primera presenta de manera general las características de la problemática a través de la prevalencia de obesidad y sobrepeso infantil para el caso mexicano, así como los factores de riesgo involucrados en el desarrollo de la enfermedad:

Características de la obesidad y el sobrepeso infantil en México: prevalencia y factores de riesgo

De los trabajos que presentan datos acerca de la prevalencia de obesidad y sobrepeso, las cifras más elevadas encontradas fueron las de Rendón-Macías et al. (2014) con valores de 48.7% en varones y en niñas un 41.0%. Por otro lado en el trabajo de Shamah-Levy (2016) se reportó el 52% de obesidad en niños mayores a 5 años, en otros casos las cifras de prevalencia de obesidad y sobrepeso se encuentran en 14%, como en el caso del trabajo de Martínez-Munguía y Navarro-Contreras (2014), y entre 30% y 34%, como en lo reportado en los casos de Urquía-Fernández (2014).

En cuanto a los factores de riesgo que se encontraron para obesidad y sobrepeso en los niños mexicanos fueron el consumo de alimentos no nutritivos, en donde gran parte de los trabajos revisados hablan sobre cómo los niños tienen una educación ineficiente cuando se trata de estilos de vida saludables, tal es el caso del trabajo de Lazos-Ferrera et al. (2015), en donde

menciona cómo la dieta que llevan los niños es una de los mayores problemas que llevan al desarrollo de estos dos trastornos; al mismo tiempo que es acompañada con actividad física deficiente.

Los trabajos hacen referencia a la falta de educación nutricional, actividad física mínima o nula, y deficiente alimentación como principales factores de riesgo. Esta realidad puede ser observada en escuelas de niveles, tanto preescolar como escolar. Se sabe que la alimentación del niño se debe llevar a cabo de una manera responsable y segura desde su nacimiento, lo cual se hace en conjunto con la familia, ya que la casa es el punto ideal para empezar a trabajar un estilo de vida saludable. También se puede agregar como un factor de riesgo el aspecto económico y psicosocial, en la cual también interviene la familia, o todo sujeto o entorno ambiental que rodea al niño (Morgan et al., 2014; Sánchez-García et al, 2014; Ríos-Guzmán, Gómez-Navarrete y Guillén-Salomón, 2015).

De igual forma en los trabajos de Rendón et al. (2014) y Castillo-Ruiz, Téllez y Rodríguez-Castillejos (2013), se identificó como factor de riesgo, la distorsionada autopercepción del niño mexicano sobre la obesidad y el sobrepeso, pues los autores hablan de que los niños no encuentran diferencia alguna entre una persona con sobrepeso y una en un peso ideal. A su vez se encuentran envueltos en el sedentarismo Alvirde-García et al. (2013).

Tabla 1. Estudios incluidos para la revisión del caso mexicano de acciones y estrategias implementadas para prevenir la obesidad y el sobrepeso infantil

Autor/es, año y objetivo del estudio	Muestra	Prevalencia de sobrepeso/obesidad	Factores de riesgo determinados	Acciones/estrategias implementadas	Resultados de la implementación
<p>González-Muñiz et al. (2012)</p> <p>Determinar la evolución del estado de nutrición en niños con enfermedad reumática que reciben esteroides como parte de su tratamiento.</p>	<p>Pacientes con enfermedad reumática de diagnóstico reciente.</p> <p>Grupo A con el tratamiento (n=20).</p> <p>Grupo B, con esteroides (n=32).</p>	<p>Grupo A: 18.7%</p> <p>Grupo B: 25%</p>	<p>Enfermedad reumática, por lo que se necesita tratamiento de esteroides.</p>	<p>Antes de aplicar tratamiento, se debe introducir al paciente en mayor actividad física y modificar su dieta.</p> <p>Durante el tratamiento se debe cuidar el ritmo de la actividad física para no afectar el cuerpo, ya que puede haber debilidad tanto por el tratamiento como por la enfermedad.</p>	<p>Al inicio y durante el periodo de estudio no hubo diferencias en los promedios antropométricos. Sin embargo, hubo 4 casos nuevos de obesidad en el grupo B (12.5%).</p> <p>En 11 pacientes del grupo A (55%) y 18 del B (56%) incrementó el porcentaje de grasa; solo los del grupo B tuvieron ganancia significativa en las variables antropométricas.</p>
<p>Alvirde-García et al. (2013)</p> <p>Describir los resultados de un programa de adopción de estilo de vida saludable, aplicado durante tres años.</p>	<p>Dos comunidades, dos escuelas diferentes del Estado de México para implementar la intervención (n=816) o servir como control (n=408).</p>	<p>Combinada de sobrepeso y obesidad: 26%.</p>	<p>Factores ambientales (escasa actividad física y el incremento de labores o diversión que implica reposo). El ambiente escolar.</p>	<p>Aplicación de programas que ayuden a modificar el IMC.</p> <p>Se implementaron rutinas de actividad física y en las cooperativas se cambiaron los alimentos con cantidad calórica menor.</p>	<p>Después de tres años, la intervención resultó en un menor incremento significativo del IMC (1.6 vs. 1.9 Kg/m²) y menor consumo escolar de calorías totales, pan, grasa y azúcar.</p>
<p>Bonvecchio et al. (2013)</p> <p>Describir los aspectos metodológicos y principales resultados de una</p>	<p>Un total de 274 escuelas de las cuales 12 fueron seleccionadas al azar.</p>	<p>No indica.</p>	<p>El no consumir más frutas y verduras al igual que agua</p>	<p>Educación para la salud que incluya a la familia, mediante pláticas en las escuelas.</p> <p>Aplicación de programas</p>	<p>Los alumnos reconocieron que deberían consumir más vegetales y frutas, pero ellos no podían resistirse la comida chatarra, ellos prefieren llevar dinero a la escuela que un desayuno</p>

<p>investigación formativa realizada</p> <p>para diseñar un programa ambiental para la prevención de</p> <p>obesidad en escuelas.</p>				<p>que se enfoque a mejorar los estilos de vida.</p>	<p>preparado.</p>
<p>Castillo-Ruiz et al. (2013).</p> <p>Identificar los factores que intervienen en la acumulación de IMC y diagnóstico para sobrepeso y obesidad infantil.</p>	<p>Se inicia con una valoración integrada por una historia dietética del niño y los hábitos de alimentación normales de la familia. Las horas de sueño fueron utilizadas como terapéutica.</p>	<p>En México afecta al 34.4% de los niños mexicanos.</p>	<p>Aculturación, percepción inadecuada de la imagen corporal, alimentación inadecuada con una elevada ingesta de proteínas y carbohidratos en forma de alimentos densos en calorías, falta de actividad física y poco tiempo de sueño.</p>	<p>Abordaje multidisciplinar: nutricionista, psicólogo y pediatra deben estar implicados de forma conjunta y coordinada para modificar el IMC, con una buena alimentación, actividad física y el apoyo de la familia.</p>	<p>La reducción del sueño en los seres humanos altera múltiples vías metabólicas, dando lugar a una mayor resistencia a la insulina, posiblemente disminución del gasto de energía, aumento del apetito y cambios inmunológicos.</p>
<p>Horton et al. (2013)</p> <p>Promover una alimentación saludable con el objetivo final de reducir el riesgo de obesidad infantil.</p>	<p>361 familias latinas que viven en la frontera de EU y México, y que cuentan con por lo menos un hijo entre 7 y 13 años.</p>	<p>No indica.</p>	<p>Ambiente familiar y falta de educación saludable.</p>	<p>Educación para la salud que incluya a la familia, mediante pláticas en las escuelas.</p> <p>Aplicación de programas que se enfoque a mejorar los estilos de vida.</p>	<p>La intervención redujo el consumo semanal de comida rápida de manera significativa. Se observó una relación dosis-respuesta tal que, por cada siete horas de contacto con la <i>promotora</i>, la variedad mensual de frutas y verduras tuvo un incremento significativo.</p>
<p>Ríos-Cortázar et al. (2013).</p> <p>Presentar los resultados de</p>	<p>Todos los estudiantes de escuela primaria</p>	<p>En 2009, prevalencia de sobrepeso fue 22.4 y obesidad de 12.1. En 2011, la prevalencia del sobrepeso fue de 22.2 y obesidad de</p>	<p>Información y acceso a educación para la salud deficiente.</p>	<p>Fortalecimiento de la promoción participativa de los escolares con impacto a la comunidad.</p>	<p>La obesidad disminuyó significativamente.</p>

<p>nutrición de un proyecto de Escuela Promotora de Salud (EPS) sobre el estado de nutrición en escolares de una escuela primaria.</p>		<p>9.8.</p>			
<p>Toussaint-Martínez de Castro et al. (2013)</p> <p>Evaluar el estado nutricional, por puntaje Z de índice de masa corporal (IMC), de los niños en estado crítico al ingreso a la UTIP del Hospital Infantil de México Federico Gómez (HIMFG).</p>	<p>De noviembre de 2002 a diciembre de 2007, en la Unidad de Terapia Intensiva Pediátrica (UTIP) del Hospital Infantil de México Federico Gómez.</p>	<p>Sobrepeso: 29.9% Obesidad: 18.3%</p>	<p>Niños con enfermedades complejas crónicas sobreviven más tiempo por los nuevos tratamientos, y muchos de ellos desarrollan sobrepeso u obesidad como consecuencia de los efectos secundarios de los mismos.</p>	<p>Intervenciones terapéuticas habituales en los pacientes críticos para el manejo general de esta subpoblación.</p>	<p>Las prevalencias para sobrepeso y obesidad para los <2 años de edad fueron 4.6% y 4.9%, respectivamente, y para los preescolares 9.2% y 7.6%, respectivamente.</p> <p>En escolares, los porcentajes resultaron de 16.1% sobrepeso y 5.8% obesidad.</p>
<p>Martínez-Munguía y Navarro-Contreras (2014).</p> <p>Identificar los factores detonantes del sobrepeso y la obesidad.</p>	<p>Interviene padres e hijos para evaluar distintos aspectos como factores de este trastorno.</p>	<p>De 5-11 años</p> <p>Obesidad: 20%.</p> <p>Sobrepeso: 14%</p> <p>Niñas: 20 y 12%</p> <p>Niños: 20 y 17%</p>	<p>Factores psicológicos y culturales.</p>	<p>Modificación de la alimentación por una más saludable.</p>	<p>El gusto y la preferencia en el consumo de alimentos es un factor psicológico determinante para que una persona se adhiera o no a una dieta sana y se generen estilos de vida saludables.</p>
<p>Morales-Ruán et al. (2014).</p>	<p>3 grupos de alumnos con diferentes niveles</p>	<p><i>Grupo Intervención</i></p>	<p>La economía de cada grupo</p>	<p>Políticas públicas para garantizar la disponibilidad</p>	<p>El grupo de nivel socioeconómico más alto</p>

<p>Explorar el efecto de la intervención “nutrición en movimiento” en el sobre peso y obesidad en escolares de acuerdo con diferentes patrones.</p>	<p>socioeconómicos.</p>	<p>(n=510)</p> <p>Sobrepeso</p> <p>Niñas: 20.2</p> <p>Niños: 19</p> <p>Obesidad</p> <p>Niñas: 11.4</p> <p>Niños: 17.4</p> <p><i>Grupo Control (n=509)</i></p> <p>Sobrepeso</p> <p>Niñas: 23.3</p> <p>Niños: 25.9</p> <p>Obesidad:</p> <p>Niñas: 9.6</p> <p>Niños: 15.1</p>	<p>estudiado.</p>	<p>de alimentos saludables en las escuelas.</p>	<p>mostró mayor obesidad referente a los otros dos grupos.</p>
<p>Ríos-Cortázar et al. (2014)</p>	<p>Todos los estudiantes de la</p>	<p>No indica.</p>	<p>Alimentación deficiente.</p>	<p>Serie de recomendaciones como el abordaje holístico,</p>	<p>La participación de los niños contribuyó al desarrollo de</p>

<p>Describir el proceso de desarrollo de las capacidades de una población escolar en relación con la alimentación y prevención de obesidad, dentro de una iniciativa de Escuela Promotora de Salud (EPS), implementada en una escuela primaria pública y sustentada en un enfoque de funcionamiento humano.</p>	<p>escuela primaria.</p>			<p>duración prolongada y empleo de métodos para la participación de los escolares con las características principales de la iniciativa Escuela Promotora de Salud (EPS) "la escuela que constantemente está fortaleciendo su capacidad para constituirse en un entorno saludable para la vida, el aprendizaje y el trabajo".</p>	<p>conjuntos de capacidades referidas al desempeño escolar, socialización y convivencia, así como a la alimentación, actividad física y otras relacionadas con salud en general.</p>
<p>Sánchez-García, Reyes-Morales y González-Unzaga. (2014)</p> <p>Identificar las preferencias alimentarias y su variación de acuerdo con el estado nutricional de niños escolares en la Ciudad de México.</p>	<p>Estudio transversal que incluyó a 1,456 niños escolares de ocho escuelas públicas en la Ciudad de México.</p>	<p>Sobrepeso: 19.8% Obesidad: 14.6%</p>	<p>Medio ambiente y de un entorno social específico. Preferencias alimentarias.</p>	<p>Identificar las preferencias y formular estrategias para mejorar la alimentación y consigo el estado nutricional.</p>	<p>La mediana de edad de los niños fue de 9 años. El 48.6% tuvo sobrepeso u obesidad. Los alimentos con mayor preferencia fueron frutas, pizzas, leche con sabor y papas a la francesa (fritas) (Sánchez-García, Reyes-Morales, y González-Unzaga, 2014).</p>
<p>Shamah-Levy, Mundo-Rosas y Rivera-Dommarco (2014).</p> <p>Describir la distribución de la inseguridad alimentaria en México, desde la</p>	<p>Se presenta información de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares 2008, y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo</p>	<p>Sobrepeso y obesidad: preescolares (9.8%) y escolares (34.4%).</p>	<p>Inseguridad alimentaria relacionada con factores socioeconómicos.</p>	<p>Fortalecimiento de políticas de seguridad alimentaria en los hogares mexicanos.</p>	<p>En México uno de cada tres hogares padece inseguridad alimentaria moderada o severa. Lo que aumenta el riesgo de desnutrición infantil; y de diabetes, así como sobrepeso y obesidad en adultos, principalmente</p>

perspectiva del acceso a la alimentación y consumo, y su relación con diversos factores socioeconómicos y del estado de nutrición.	Social.				en mujeres.
Urquía-Fernández (2014). Abordar el panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México se aborda a partir de los cuatro pilares que la componen: disponibilidad, acceso y uso de los alimentos, y estabilidad de la oferta, así como desde las dos caras de la malnutrición en México: obesidad y desnutrición.	Los datos se analizan a partir de los indicadores de seguridad alimentaria.	Obesidad: 30%	Carencia de alimentos que son necesarios según las condiciones.	Se requiere un rediseño de política, estrategias tanto productivas como sociales y refuerzo a los mecanismos de gobernanza institucional.	La seguridad alimentaria es un concepto multidimensional. Para alcanzar la seguridad alimentaria de la población mexicana, se requiere un rediseño de política, estrategias tanto productivas como sociales y refuerzo a los mecanismos de gobernanza institucional.
Lazos-Farrera (2015). Determinar los valores de peso y talla en la escuela primaria “González Garrido” de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.	Escolares que oscilan entre los seis y doce años específicamente de la escuela primaria González Garrido con una muestra no aleatoria de setenta niños que cumplían con los requisitos necesarios	No indica.	La dieta que los niños llevan, actividad física deficiente.	Educación sobre buenos hábitos alimenticios, así como la realización de actividad física.	La mayoría de los encuestados presentó una alimentación deficiente, consumo de alimentos ricos en calorías, de igual manera la mayoría presentaba actividad física casi nula, de igual manera el sedentarismo fue uno de los principales puntos que mencionaron los encuestados.

Fuente: Elaboración propia con base a revisión bibliográfica.

Acciones y estrategias ante la problemática de sobrepeso y obesidad en niños mexicanos

Gran parte de los trabajos analizados indican como solución a la implementación de la educación enfocada al cambio de los hábitos alimenticios, así como como crear técnicas para hacer partícipes a los niños en actividades físicas. En los trabajos se mencionan que las escuelas se han dado a la tarea de formular estrategias, ya sea en conjunto (alimentación y actividad física) o por estrategia individual (solo alimentación, solo actividad física), con el objetivo de modificar el IMC de los infantes. De tal manera que se implementaron rutinas de actividad física y en las cooperativas escolares se modificó la oferta de alimentos por más saludables y nutritivos (Horton et al., 2013; Ríos-Cortázar et al., 2014; Castillo-Ruiz et al., 2013). Además, que hacen hincapié acerca de la necesidad de trascendencia de estas estrategias en la casa y la familia.

Por lo que es de suma importancia que la familia se incluya en las intervenciones, ya sea a manera de pláticas y/o colaboraciones en la aplicación de programas que se enfoquen a mejorar los estilos de vida. En los trabajos de Castillo-Ruiz (2013) se hace mención de un abordaje multidisciplinar en el cual, el nutricionista, el psicólogo y el pediatra deban estar implicados de forma conjunta y coordinada para modificar el IMC, mediante estrategias integrales que incluyan una buena alimentación, actividad física y el involucramiento de la familia.

Así como existen factores de riesgo y consecuencias de la obesidad, también se buscan estrategias enfocadas a combatir estos trastornos. En algunos trabajos se indica como solución la implementación de estrategias educativas enfocadas al cambio de los estilos de vida, como en Castillo-Ruiz et al (2013), donde además se hace mención de un abordaje multidisciplinar en que el nutricionista, el psicólogo y el pediatra deben estar implicados de forma conjunta y coordinada para modificar el IMC. Ambos demostraron resultados eficientes que se observaron tiempo después, al regresar posteriormente y evaluar de nuevo los valores de IMC, los cuales se modificaron de manera positiva. Aunque no se puede decir que estos valores de cambio fueron significativos, se tiene en claro que el trabajo en conjunto es mejor que solo la intervención de una sola estrategia.

REFLEXIONES FINALES

Los hallazgos de la presente revisión revelan una gran prevalencia de sobrepeso en niños mexicanos, los cuales al padecer sobrepeso y no tener oportunidad de cambios en su estilo de vida, están en gran riesgo de desarrollar obesidad durante su etapa adulta. Los temas de sobrepeso y obesidad son de los más analizados hoy en día por el gran riesgo que generan de muertes prematuras. Además, se deduce que entre mayor sean los grupos de edades, más prevalencia hay de obesidad. De igual forma los principales factores protectores que se reportan son la educación para la salud y la actividad física en todas las edades.

Las principales estrategias encontradas se enfocan a cambios hacia un estilo de vida saludable con alimentación balanceada, actividad física y establecer políticas de alimentación saludable en las escuelas. Lo anterior exigirá mayor coordinación entre el gobierno, los sectores sociales, y las industrias alimentarias y restaurantera, como fórmula contra el sobrepeso y la obesidad. Sin embargo, dicho esfuerzo se hace cada vez más necesario ya que el exceso de peso y la obesidad en la niñez pueden ser atribuidos a factores ecológicos, del

comportamiento y sociales, que pueden causar desequilibrio a largo plazo entre el consumo de energía y el gasto energético.

En los niños mexicanos es necesario aplicar medidas de prevención y de rehabilitación, al mismo tiempo que es necesario educar a la familia e implementar estrategias junto con las escuelas, ya que son las principales esferas sociales de desarrollo. Conocer la prevalencia de sobrepeso en etapa infantil es una luz roja para empezar a trabajar y reducir los casos que podrían presentarse de este trastorno que es la obesidad.

Bibliografía

- Alvirde-García, Ulices, Rodríguez-Guerrero, Alfredo J, Henao-Morán, Santiago, Gómez-Pérez, Francisco J, & Aguilar-Salinas, Carlos A. (2013). Resultados de un programa comunitario de intervención en el estilo de vida en niños. *Salud Pública de México*, 55(Supl. 3), 406-414. Recuperado en 05 de enero de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000900007&lng=es&tlng=es
- Bonvecchio, A., Théodore, F., Safdie, M., Duque, T., Villanueva, M.,..., y Rivera J. (2013). Contribution of formative research to design an environmental program for obesity prevention in schools in Mexico City. *Salud Pública de México*. (56):139. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25629246>
- Castillo-Ruiz, O., Téllez, L. S., y Rodríguez-Castillejos, G. (2013). Factores que influyen en la prevención y tratamiento efectivo de la obesidad infantil. *Investigación y Ciencia*, 21 (59), 57-63. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67430113007>
- González-Muñiz, S., Miranda-González, D., Villasís-Keever, M., Baca-Ruíz, V., Catalán-Sánchez, T., y Yañez-Sánchez, P. (2012). Asociación del uso de esteroides con el incremento de peso en pacientes pediátricos con enfermedad reumatológica. *Boletín médico del Hospital Infantil de México*, 69(4), 283-289. Recuperado en 05 de enero de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-11462012000400005&lng=es&tlng=es
- Gutiérrez, J., Rivera, J., Shamah, T., Oropeza, C. y Hernández, M. (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados Nacionales. Instituto Nacional de Salud Pública. Recuperado el 27 de julio de 2016 de: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf>
- Horton, A., Parada, H., Slymen, D. J., Arredondo, E., Ibarra, L., y Ayala, G. X. (2013). Targeting children's dietary behaviors in a family intervention: 'Entre familia: reflejos de salud'. *Salud Pública de México*, 55(Supl. 3), 397-405. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000900006&lng=es&tlng=en
- Lazos-Farrera, N. (2015). Valores de peso y talla en la escuela primaria "Gonzales Garrido" de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 3(2): 10. Recuperado de: http://www.imbiomed.com.mx/1/1/articulos.php?method=showDetail&id_articulo=106994&id_seccion=5466&id_ejemplar=10411&id_revista=350

- Martínez-Munguía, C., y Navarro-Contreras, G. (2014). Factores psicológicos, sociales y culturales del sobrepeso y la obesidad infantil y juvenil en México. *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 52 (1), S94-S101. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457745485016>
- Masud, J. L. (2012). Obesidad infantil. *Revista de Especialidades Médico-Quirúrgicas*, 17 (1), 1-2. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/473/47323260001.pdf>
- Mercado P., y Vilchis G.(2013).La obesidad infantil en México. *Alt en Psic. Rev Semestral. Febrero-Julio;* (28): 49-57. Recuperado de: <http://alternativas.me/attachments/article/32/5.%20La%20obesidad%20infantil%20en%20M%C3%A9xico.pdf>
- Morales-Ruán, M. C., Shamah-Levy, T., Amaya-Castellanos C.I., [Salazar-Coronel AA](#), [Jiménez-Aguilar A](#), [Amaya-Castellanos MA](#) y [Méndez-Gómez H. I.](#) (2014). Effects of an intervention strategy for school children aimed at reducing overweight and obesity within the State of Mexico. *Salud Pública de México*.(56): 113. Recuperado de : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25629243>
- Morgan-Ruiz, F. V., Valdez-Radke, A. S., Peraza-Garay, F., Quevedo-Castro, E., López-Manjarrez, G. y Morgan-Ortiz F. (2014). Prevención y manejo de sobrepeso y obesidad en niños de 3 a 11 años: modelo de atención con enfoque multidisciplinario en el estado de Sinaloa. *Rev Med UAS Julio-Septiembre*; 4(3): 89-96. Recuperado de: <http://hospital.uas.edu.mx/revmeduas/pdf/v4/n3/Prevencion%20y%20manejo%20de%20sobreeso%20y%20obesidad%20en%20ninos.pdf>
- Mussini, M. y Temporelli, K. L. (2013). Obesidad: un desafío para las políticas públicas. *Estudios sociales*, 21(41), 165-184. Recuperado el 15 de junio de 2018 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572013000100007&lng=es&tlng=es.
- Ríos-Cortázar V., Gasca-García, A., Ordoñez A. R., Vera M.E., Franco-Martínez, M., y Tolentino-Mayo, L. (2013). Reducing childhood obesity through nutrition component of a health promoting school initiative. *Salud pública Méx*; 55(3): 431-433. Recuperado de: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24643492>
- Ríos-Cortázar, V., Gasca-García, A., Franco-Martínez, M., y Tolentino-Mayo, L. (2014). Narrativa infantil en entornos escolares: Una estrategia de promoción de la salud. *Salud Pública de México*, 56(Supl. 2), s130-s138. Recuperado en 05 de enero de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000800006&lng=es&tlng=es
- Ríos-Guzmán E, Gómez-Navarrete ML., y Guillen-Salomón E. (2015). Factores familiares asociados a obesidad infantil de UMF 61. (Tesis de posgrado) Instituto Mexicano del Seguro Social, Veracruz, México.
- Rendón-Macías, M. E., Rosas-Vargas, H., Villasís-Keever, M.A. y Pérez-García C. (2014). Children's perception on obesity and quality of life: a Mexican survey. *BMC*

Pediatrics.;14(1). Recuperado en 05 de enero de 2018, de <https://bmcpediatr.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2431-14-131>

Sánchez-García, R., Reyes-Morales, H., y González-Unzaga, M. A. (2014). Preferencias alimentarias y estado de nutrición en niños escolares de la Ciudad de México. *Boletín médico del Hospital Infantil de México*, 71(6), 358- Recuperado de: 366. <https://dx.doi.org/10.1016/j.bmhimx.2014.12.002>

Shamah-Levy, T., Mundo-Rosas, V., y Rivera-Dommarco, J. A. (2014). La magnitud de la inseguridad alimentaria en México: su relación con el estado de nutrición y con factores socioeconómicos. *Salud Pública de México*, 56(Supl. 1), s79-85. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700012&lng=es&tlng=es

Shamah-Levy, T. (2016). El sobrepeso y la obesidad: ¿son una situación irremediable?. *Boletín médico del Hospital Infantil de México*, 73(2), 65- Recuperado de: 66. <https://dx.doi.org/10.1016/j.bmhimx.2016.02.002>

Toussaint-Martínez-de-Castro, G, Kaufer-Horwitz, Martha, Carrillo-López, H., Klünder-Klünder, M., Jarillo-Quijada, A., y García-Hernández, H. R. (2013). Estado nutricional de niños en condiciones críticas de ingreso a las unidades de terapia intensiva pediátrica. *Boletín médico del Hospital Infantil de México*, 70(3), 216-221. Recuperado en 05 de enero de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-11462013000300005&lng=es&tlng=es.

Urquía-Fernández, N. (2014). La seguridad alimentaria en México. *Salud pública de México*, 56(supl. 1 de 2014), S92-S98. Recuperado el 13 de junio de 2018 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700014

Universalización De Los Servicios De Salud En México, Una Tarea Pendiente.

María Delia Téllez Castilla¹
Janet García González²
María Eugenia Reyes Pedraza³

Resumen

México al igual que cualquier país en desarrollo está lleno de contrastes y no solo en el aspecto de la salud. Las reformas sanitarias del país están presentes desde 1943 en el diseño de las políticas públicas para buscar el acceso a la salud como primer paso a la universalización, esperando con ello disminuir las brechas de la desigualdad social presentes. Sin embargo la segregación entre asalariados y no asalariados a la hora de brindar salud, se presentan como una más de las barreras que se habrán de sortear para lograr la universalización de los servicios de salud.

México ha sido reconocido por el enorme esfuerzo realizado al inicio de este siglo para lograr la cobertura universal de salud. El presupuesto asignado a salud debe verse como una inversión y no como gasto, para poder aspirar a lograr la tan anhelada meta de Universalización de servicios de salud.

Palabras claves: políticas públicas, salud pública, universalización, sistemas de salud

Introducción

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre los enfoques de las políticas públicas de salud que se han llevado a cabo en México, atendiendo la necesidad de sus habitantes como estrategia para llevar bienestar social a la comunidad, y también es justo decirlo, atendiendo los llamados internacionales de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para brindar accesibilidad a toda su población y disminuir las brechas de la desigualdad social. La Declaración de Alma-Ata en 1978 fue un parte aguas en el ámbito de la salud mundial pues fue ante todo una declaración de principios políticos y donde se comprometió a los países a buscar el acceso universal, la equidad en salud, la participación ciudadana y el enfoque intersectorial para lograr mejores resultados. (OMS Consejo Ejecutivo, 2003)

El sistema de salud mexicano ha mejorado, si tomamos como ejemplo la esperanza de vida podemos observar que a inicios de siglo XX era de 30 años, para 1970 ya habíamos rebasado los 61 años y al iniciar este siglo llegamos a los 75 años (Téllez-Castilla, 2016). Este ha sido un camino largo desde la creación del primer sistema de protección en salud para los asalariados y sus familias, en el año 1943 denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, y más tarde la creación del ISSSTE para los empleados del gobierno, hasta llegar a la creación

¹ Universidad del Valle de México, campus Monterrey Norte. tellezdelia@yahoo.com.mx

² Universidad Autónoma de Nuevo León janet.garciag@uanl.mx

³ Universidad Autónoma de Nuevo León. kenna.reyes@gmail.com

del Sistema de Protección Social en Salud y su brazo operativo el Seguro Popular en 2003 para atender a la población carente de seguridad social.

En México al igual que en muchos países, los sistemas de seguridad social tienen un financiamiento tripartita, donde las aportaciones las realiza el trabajador, el patrón y el gobierno. Sin embargo la forma de asegurar prestaciones universales y relativamente homogéneas es creando un sistema nacional que cubra a todos los individuos, independientemente de la situación laboral, la edad o el género. Incluyendo como meta mejorar la calidad de los servicios públicos, sin cobertura de seguridad social o privada, lo cual requiere un incremento del gasto público en salud (Beccaria & Maurizio, 2014). Mientras en el país no se cambie la perspectiva de la inversión en salud y se siga considerando como gasto y no como inversión, el sistema de salud difícilmente podrá mejorar.

56

El Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), definió cinco "principios rectores" de las reformas del sector de la salud que deberían guiar la marcha de las transformaciones de los gobiernos miembros de la Organización y servir de base para su seguimiento y evaluación. Dichos principios son: equidad, eficiencia, efectividad y calidad, sostenibilidad y participación social (López-Acuña, y otros, 2000). En lo que va de este nuevo siglo en México se han realizado reformas al sector de la salud muy trascendentes, pues han implicado cambios en la organización y el financiamiento del sistema de salud. Empero, la salud no puede concebirse sin tomar en cuenta los determinantes sociales de la salud como por ejemplo la pobreza, que como sostiene la OMS es la causa número uno de enfermedad. Por ello se menciona que el derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo cuarto de la constitución mexicana, está dedicado a toda la población sin considerar el estatus laboral de cada individuo.

No obstante la OCDE en su informe 2016 señala que el sistema de salud mexicano es en realidad un conjunto de subsistemas con diferentes niveles de calidad en la atención y con un enorme grado de ineficiencia; y esto es muy fácil de comprobar al observar cualquier cifra, por ejemplo muertes por cardiopatía que en México disminuyó 1% mientras en otros países de la OCDE disminuyeron en 48%. Indicando con ello la urgencia con que deben tomarse decisiones tan pronto como sea posible y con visión de futuro (Ruelas-Barajas, 2018). El sistema de salud debe por tanto transformarse, no podemos trabajar con el mismo sistema y esperar mejores resultados.

1. Los inicios de la seguridad social

El sistema de seguridad social de México tiene su origen en la Constitución de 1917 en el artículo 123, pero la ley no se aprobó hasta 1942 y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se realizó al año siguiente, como un derecho de todo trabajador (Téllez-Castilla, 2015). Dando inicio a la primera gran transformación del sistema sanitario del país.

La primera generación de reformas del Sistema de Salud en México incluyó la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a partir de la fusión de la Secretaría de Asistencia y el Departamento de Salubridad, así como al establecimiento del Instituto Mexicano del

Seguro Social. También incluyó, el inicio de los Institutos Nacionales de Salud mediante la creación del Hospital Infantil de México en ese año, y poco después los de Cardiología y de Nutrición (Soberon, 2001). Con esto se pretendió dar cobertura de salud a todos los trabajadores asalariados y sus familias, sin embargo dejaba fuera a más de la mitad de los mexicanos, ya que muchos de estos se encuentran en el autoempleo, el desempleo, la informalidad o fuera del mercado laboral como las dedicadas a las labores del propio hogar y todos ellos no quedaron protegidos.

En el ámbito del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1995-1997 se dio la implantación del esquema de Administradoras de fondos de retiro (AFORE)-Sociedades de inversión especializadas en fondo de retiro (SIEFORE), se produjo una nueva Ley del Seguro Social impulsada por un análisis crítico del funcionamiento institucional vertido en el estudio titulado “ Diagnóstico ”, se estableció un seguro para la familia, se diseñó un nuevo modelo institucional de atención integral a la salud (MIAIS), se crearon 139 áreas médicas de gestión desconcentrada (AMGD), se implantó el enfoque de grupos relacionados de diagnóstico (GRD) para la asignación de recursos financieros, se decidió la libre elección del usuario para el prestador de servicios, se llevó a cabo la capacitación gerencial de más de cuatro mil funcionarios sobre la reforma en curso y se inició la renovación integral del equipo (Soberon, 2001). Sin embargo las reformas del sector de la salud se han centrado principalmente en cambios financieros, estructurales e institucionales de los sistemas de salud y en reajustes de la organización y la administración de la atención a la salud de las personas. Mucha menos atención han recibido las mejoras del desempeño del sistema centrado en la reducción de las inequidades en las condiciones de salud y en el acceso a la atención de salud (López-Acuña, y otros, 2000).

2. Cubriendo al resto de la población sin seguridad social

La segunda etapa de reformas, ocurrida en el lapso entre 1983 y 1988, ha sido llamada “el cambio estructural de la salud” y comprendió una verdadera renovación legislativa y una reforma administrativa. La renovación legislativa arranca con la inclusión, en la Constitución, del derecho a la protección de la salud en 1983, sigue con la promulgación de la Ley General de Salud en 1984; el cambio legislativo culminó en la definición de más de 300 normas técnicas. Las reformas fueron la descentralización de los servicios de salud que; la sectorización institucional; la modernización de la SSA; la coordinación intersectorial; y, la participación comunitaria. Además de la investigación en salud, el desarrollo de recursos humanos para la salud, la información en salud, el financiamiento y los insumos para el sistema nacional de salud (Soberon, La reforma de la salud en México, 2001).

Sabemos que la salud es una de las maneras más efectivas de promover el bienestar económico y combatir la pobreza. Sin embargo, la misma atención a la salud puede convertirse en un factor de empobrecimiento para muchos hogares cuando un país carece de los mecanismos sociales que garantizan un financiamiento justo de la atención a la salud (Frenk, González-Pier, Gómez-Dantés, Lezana, & Knaul, 2007). Por ello en México se llevó a cabo otro paquete de reformas.

La tercera etapa de reformas arrancó en 1995 y comprendió tanto el ámbito de la SSA como del IMSS. En la primera cabe mencionar la culminación del proceso de descentralización a

todas las entidades federativas, la formulación de un paquete básico con 13 intervenciones costo efectivas destinado a la población rural dispersa, la certificación de hospitales y de escuelas de medicina (esta última, gestión de la Asociación Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina), la creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la regulación de las Instituciones de Seguros Especializadas en Salud (en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (Soberon, La reforma de la salud en México, 2001).

A pesar de los avances que se han dado en materia de salud en el último medio siglo, persisten tres grandes retos a superar: el de la equidad, el de la calidad y el de la protección financiera. Estos tres retos tienen un determinante común, es por así decirlo, el reto de los retos, que es la inversión insuficiente que, en forma histórica, se ha realizado en materia de salud en nuestro país, lo cual ha conducido una serie de rezagos crónicos (Frenk, 2001). Agravado por la segmentación y fragmentación del sistema que provoca duplicidad de gastos, así como duplicidad de usuarios.

Uno de los principales retos de los países de ingresos bajos y medios es garantizar la protección financiera universal en materia de salud, como lo está haciendo México mediante el Seguro Popular, el cual ha atraído la atención de muchas otras naciones interesadas en introducir innovaciones similares (Frenk & Gómez-Dantés, 2007).

México, país de contrastes y contradicciones, con áreas urbanas de grandes concentraciones humanas y área rural dispersa, se enfrenta a estructuras y prácticas políticas caducas y en este contexto complejo se lleva a cabo la reforma de la asistencia sanitaria mexicana (Lozano, Zurita, Franco, Ramirez, Hernández, & Torres, 2001)

El Programa Nacional de Salud 2001-2006, que se subtitula “La democratización de la salud en México”, señaló la necesidad de universalizar el ejercicio real del derecho a la protección de la salud y en 2003 que dio origen al Sistema de Protección Social en Salud y su brazo operativo, el Seguro Popular (Frenk & Gómez-Dantés, 2007).

El Dr. Julio Frenk refiere que existen cinco estrategias sustantivas del Programa Nacional de Salud 2001-2006. El gran objetivo es fortalecer el sistema de salud.

1. Alcanzar la federalización efectiva en materia de salud.
2. Fortalecer el papel rector de la SSA.
3. Consolidar un sistema universal en salud. No es un sistema único en salud sino universal.
4. Ampliar la libertad de elección y la participación ciudadana.
5. Fortalecer la inversión en infraestructura física, recursos humanos y, de manera muy importante, el conocimiento (Frenk, 2001).

Todo esfuerzo importante para inducir cambios en el sistema de salud debería fortalecer las funciones esenciales de la salud pública que están a cargo de las autoridades de salud de cada país, como parte de los esfuerzos generales para redefinir y fortalecer la función rectora de las autoridades sanitarias, las infraestructuras y las prácticas sociales en salud pública (López-Acuña, y otros, 2000).

En el Informe sobre Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013) se reconoce el esfuerzo de México en materia de acceso a la salud a través de su política pública conocida como Seguro Popular, esta es una distinción para enfatizar que las reformas van por buen camino, sin embargo es solo un avance hacia la universalización.

3. Los determinantes sociales de la salud

En esta sección abordaremos los temas que aunque no son directamente de salud, sí inciden en ella de manera preponderante, entre los que podemos enumerar a la pobreza, el desempleo, las regulaciones laborales, la distribución de los ingresos, entre otros.

La Comisión de Macroeconomía y Salud de la OMS demostró que la salud no es sólo consecuencia del nivel de desarrollo económico, sino uno de sus principales determinantes; en el país se cuenta con la Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, siendo de uno de los países pioneros en seguir las recomendaciones (Frenk & Gómez-Dantés, 2007). Es así que determinantes como la pobreza o la inequidad se convierte en factores que inciden negativamente en la salud.

La equidad en salud no es un tema que corresponda única y exclusivamente al sector médico. Para lograr la tan anhelada equidad es necesario incluir los aspectos sociales, legislativos, políticos y económicos entre otros. No es tampoco un tema exclusivo de países pobres, pues en los países ricos también puede haber inequidad en salud (Téllez-Castilla, 2015).

La libertad de prensa permite llamar la atención de la opinión pública hacia las necesidades de la gente, mientras que las elecciones democráticas obligan a los partidos en el poder a justificar sus políticas o modificarlas para atender mejor las demandas de la población. Lo contrario sucede en las sociedades autoritarias (Frenk, González-Pier, Gómez-Dantés, Lezana, & Knaul, 2007). En tanto que el objetivo de las políticas públicas de salud debe ser un objetivo social, ya que los determinantes sociales de salud juegan un papel preponderante en el bienestar de la comunidad.

No obstante los retos emergentes que afronta el sistema directamente, como la obesidad, la diabetes, la hipertensión, las enfermedades mentales, el cáncer entre otras enfermedades; los retos indirectos, léase los determinantes sociales, también son igualmente importantes. Sin olvidar por supuesto que en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles el país tiene dos rubros aún pendientes: la mortalidad materna y la mortalidad infantil.

La globalización actual nos obliga a la interacción, que incluye aspectos negativos como la exposición de riesgos sanitarios, pero también a beneficios como los avances tecnológicos y biomédicos quedando de manifiesto el bien mayor para la salud pública

Otro punto a considerar es el rostro de la salud internacional, el cual se ha ido transformando para convertirse en lo que ahora llamamos salud global. Es importante analizar las tres tendencias que están influyendo de manera determinante en la salud global a principios del siglo XXI: a) la creciente transferencia internacional de riesgos y oportunidades para la salud; b) el mayor pluralismo en la arena de la salud internacional, con una acelerada multiplicación del número de actores, y c) el papel cada vez más crítico de la salud dentro de la agenda del desarrollo económico, la seguridad global y la democracia (Frenk & Gómez-Dantés, 2007). La globalización en que ahora vivimos nos acoge y nos obliga a la interacción y además tiene varias dimensiones y una de ellas es precisamente la salud. Al hablar de salud global estamos hablando de que la exposición a riesgos y enfermedades pueden afectar a todos los habitantes del planeta (Téllez-Castilla, 2016).

La salud global es un campo de conocimiento y un ámbito para la acción. Como campo de conocimiento, la salud global supone el estudio interdisciplinario del proceso de salud-enfermedad en el nivel mundial y de las respuestas sociales que se generan para enfrentar dicho proceso; la salud global debe comprender el análisis de la arquitectura institucional para responder a la creciente complejidad creada por la transferencia internacional de riesgos. Como ámbito para la acción, la salud global comprende el esfuerzo sistemático para identificar las necesidades de salud de la comunidad global y la organización de respuestas entre los miembros de esta comunidad para enfrentar dichas necesidades, incluyendo la formulación de políticas, la movilización de recursos y la implantación de estrategias. La nueva salud global enfatiza la cooperación entre todos los actores en materia de educación, investigación y prestación de servicios de salud (Frenk, González-Pier, Gómez-Dantés, Lezana, & Knaul, 2007)

4. Los inicios de la universalización

La solidaridad, bien entendida, significa que, en el cuidado de la salud, los sanos paguen por los enfermos, los jóvenes paguen por los de edad avanzada y los ricos paguen por los pobres. Todo esto se logra con la fusión del financiamiento entre las distintas instituciones y la separación del financiamiento de la prestación (Soberon, 2001).

La promoción de la democracia y los derechos humanos es un tema más de la agenda global donde la salud está adquiriendo relevancia creciente. Las sociedades democráticas tienden a contar con sistemas de salud que garantizan el acceso universal a servicios de salud (Frenk & Gómez-Dantés, 2007). México va en esa dirección, al diseñar un plan estratégico para la universalización de los servicios de salud.

La cobertura universal de salud comprende tres etapas: (1) la afiliación universal, término relacionado con el de cobertura legal, que garantiza a todos los ciudadanos el acceso a servicios de salud financiados por un seguro público; (2) la cobertura universal, que implica el acceso regular a un paquete de servicios de salud integrales con protección financiera para todos, y (3) cobertura efectiva universal, que garantiza a todos, de manera igualitaria, el máximo nivel alcanzable de resultados en salud a partir de un paquete de servicios de alta calidad que también evita las crisis financieras a través de la reducción de los gastos de bolsillo (Knaul & otros, 2013). Actualmente se puede afirmar que si bien las etapas se traslapan, la primera está cumplida; la segunda está avanzada y se reconoce que la meta no

es estática; de la tercera se puede afirmar que se encuentra en vías de implementación y además que es un reto permanente.

El sistema de salud en México debe romper seis fronteras que parecen habitualmente infranqueables:

- a) La frontera del Diseño, es decir la manera en que está organizado.
- b) La frontera del Desempeño en términos de calidad, eficiencia, equidad y acceso.
- c) La frontera del Talento, para fortalecer el sistema y liderar el nuevo.
- d) La frontera del Conocimiento que debe ser generado para lograr el nuevo sistema.
- e) La frontera de la Tecnología apropiada para hacer lo que debe ser hecho cada vez mejor.
- f) La frontera del Financiamiento que permita lograr lo deseado (Ruelas-Barajas, 2018).

Mientras el país no logre traspasar estas barreras, se torna difícil una transformación real y efectiva, es imperante por ello insistir en el cambio de paradigma.

En Abril de 2016 el gobierno de la República convocó a un acuerdo nacional hacia la universalización de los servicios de salud con la intención de empezar finalmente a trabajar contra la segmentación y fragmentación del sistema nacional de salud; el objetivo estratégico fue generar la suma de voluntades y capacidades de las partes firmantes, para buscar de manera gradual que la población tenga acceso a los servicios de salud, independientemente de su afiliación. Así que este acuerdo fue entre la Secretaría de Salud, las instituciones de seguridad social y los prestadores de servicios de salud de las entidades federativas. En este primer momento los suscritos fueron el Secretario de Salud como coordinador del sector y los directores del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; así como los gobernadores de tres estados de la República Mexicana: estado de México, de Baja California Sur y de Oaxaca. Dejando abierta la posibilidad de suscripción al resto de las entidades, prerrogativa que no ha sido utilizada aun.

Reflexiones finales

En este trabajo planteamos el panorama general de los avances que México ha logrado en 80 años de construcción. El avance hacia la universalización de los servicios de salud está en proceso, no obstante aún se requiere voluntad política para implementarse en todos los estados.

La mayoría de las decisiones políticas se realizan utilizando simplemente un análisis elemental porque las decisiones no pueden esperar hasta que se conozcan todos los datos. Un análisis serio exige no sólo horas, días o semanas sino meses o años (Lindblom, 1991). La aceleración de la diseminación de las enfermedades infecciosas se relaciona con cambios radicales en nuestro ambiente y estilos de vida. Porque no son solamente las personas y los microbios quienes viajan de un país a otro, también lo hacen las ideas y los estilos de vida complicando aún más las inequidades en salud (Frenk, González-Pier, Gómez-Dantés, Lezana, & Knaul, 2007). Por ello la necesidad de actualizar los tradicionales manejos médicos y la forma de abordar los problemas de salud pública. Si la población cambia su estilo de vida, el sistema de salud también debe cambiar, pero con un rumbo definido y una visión global, sabiendo que es un reto permanente y en continua transformación.

La creación del seguro popular implicó una importante reforma legislativa centrada en la reestructuración financiera para corregir desequilibrios tales como el predominio del gasto privado de bolsillo, la asignación inequitativa de recursos públicos entre asegurados y no asegurados y entre estados, la desigual contribución estatal al financiamiento de la salud, y la inversión insuficiente en equipamiento e infraestructura (Knaul & otros, 2013) pero siempre con la idea central de lograr la cobertura universal de los 53 millones de excluidos.

A pesar de los avances en la cobertura legal que se dieron en las últimas décadas, sigue siendo un sistema segmentado, es decir, diseñado para atender con diferentes reglas y estructuras organizativas a tres grupos: la población asalariada, cubierta en principio por las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, fuerzas armadas y esquemas estatales); los trabajadores no asalariados, más la población que está desempleada o fuera de la fuerza de trabajo, protegidos por el Seguro Popular, y los miembros de los dos grupos anteriores que de alguna manera autofinancian parcial o totalmente sus necesidades de salud mediante la compra de servicios privados (Frenk J. , Gómez-Dantés, Knaul, & Arreola Ornelas, 2018).

Las reformas implementadas en México para promover el acceso universal a los servicios de salud están contribuyendo, aunque lentamente, a la equidad, definida esta como la reducción de las disparidades en la cobertura de algunos servicios y programas básicos (López-Acuña, y otros, 2000). Vivir en mayor equidad, entre hombres y mujeres y entre diferentes grupos, no solo es fundamental en sí mismo, sino que además es importante para promover el desarrollo humano (PNUD, 2013).

El Dr. Enrique Ruelas (Ruelas-Barajas, 2018) ofrece tres propuestas para construir un nuevo paradigma de salud pública

1. Revisar y afianzar jurídicamente la rectoría de la Secretaría de Salud
2. Incentivar el financiamiento que impulse la salud, y no solo prevenga y cure enfermedades. Mejorar y homologar la calidad de todo el sistema.
3. Establecer requisitos explícitos y racionales para ejercer la dirección a diferentes niveles en las áreas y niveles de atención.

La universalización está puesta en marcha, sin embargo la consecución del plan debe superar aún muchos obstáculos.

Bibliografía

- Beccaria, L., & Maurizio, R. (2014). Hacia la protección social universal en América Latina. Una contribución al debate actual. *Revista problemas del desarrollo*, 37-58.
- Frenk, J. (2001). Desempeño del Sistema Nacional de Salud. *Gac Méd Méx*, 137(5), 421-424.
- Frenk, J., & Gómez-Dantés, O. (marzo-abril de 2007). La globalización y la nueva salud pública. *Salud Pública de México*, 49(2), 156-164.
- Frenk, J., Gómez-Dantés, O., Knaul, F. M., & Arreola Ornelas, H. (2018). Hacia la universalización de la salud. Nexos.

- Frenk, J., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., Lezana, M. A., & Knaul, F. M. (2007). Reforma Integral para mejorar el desempeño del sistema de salud en México. *Salud pública de México*, 49(1).
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: INAP.
- López-Acuña, D., Brito, P., Crocco, P., Infante, A., Marín, J. M., Zeballos, J. L., y otros. (2000). Hacia una nueva generación de reformas para mejorar la salud de las poblaciones. *Rev Panam Salud Publica*, 147150.
- Lozano, R., Zurita, B., Franco, F., Ramirez, T., Hernández, P., & Torres, J. L. (2001). México: marginalidadnecesidades y asignación de recursos en el ámbito municipal. En O. P. Salud, *Desafío a la falta de equidad en la salud, de la ética a la acción* (págs. 300-319). Washington: The Rockefeller Foundation.
- OMS Consejo Ejecutivo. (2003). Influencia de la pobreza en la salud. *OMS EB113/12*, 1-6.
- PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ruelas-Barajas, E. (2018). Salud, el nuevo paradigma. En H. Aguilar-Camín, *¿y ahora qué? México ante el 2018* (págs. 321-330). México: Penguin Random House.
- Soberon, G. (2001). La participación del sector privado. *Gac Med Méx*, 137(5), 437-443.
- Soberon, G. (2001). La reforma de la salud en México. *Gac Méd Méx*, 137(5), 419-420.
- Téllez-Castilla, M. D. (2015). *Políticas Públicas de Salud en México*. México: Esfera Pública.
- Téllez-Castilla, M. D. (2016). Políticas públicas y salud en México. En R. Aguilera-Portales, *Políticas públicas y estado social* (págs. 211-242). México: Esfera Pública.

Evaluación De La Capacidad Institucional Del Instituto Del Deporte De La Ciudad De México Para El Fomento Del Deporte Social (2012-2017).

Regina Moreno Guerrero¹

Resumen

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que para la población de 5 a 17 años de edad se deba acumular un mínimo de 60 minutos diarios de actividad física moderada o vigorosa, las cuales se añadirán a las actividades físicas realizadas en el transcurso de la actividad diaria habitual no recreativa. Por su parte la población de entre 18 a 64 años y más deberá acumular un mínimo de 150 minutos semanales de actividad física aeróbica moderada, lo cual podría considerarse como 30 minutos diarios si se realiza cinco veces a la semana, o bien un mínimo de 75 minutos semanales de actividad aeróbica vigorosa, o bien una combinación equivalente de actividad moderada y vigorosa.

Palabras clave: deporte social, intervención pública, capacidad institucional, evaluación.

Introducción

El deporte social es resultado del reconocimiento de que la práctica del deporte es tanto un catalizador de bienestar físico personal, pues su práctica de manera adecuada ayuda al mantenimiento y mejoramiento de la salud física; así como que es un medio que coadyuva en el logro de objetivos para el desarrollo social. Este reconocimiento con enfoque social del deporte va más allá de asociarlo, como lo había hecho el modelo hegemónico deportivo, con atletas de alto rendimiento, con la finalidad de la competitividad y el triunfo en justas deportivas, con altas exigencias de entrenamiento y en general con lo referente a lo que se le ha denominado el deporte competitivo o de alto rendimiento.

El deporte social como un importante catalizador de bienestar físico-social, cobra relevancia en un contexto en donde a nivel mundial, la falta de actividad física se ha convertido en una cuestión alarmante, pues el 60% de la población no alcanza a cubrir con los niveles suficientes⁵ de ésta para generar efectos beneficiosos a su salud (OMS, 2010). Lo que ha provocado efectos en la morbilidad y mortalidad a causa de las enfermedades crónico-degenerativas. Aún más relevancia debería de tener, en un país como México en donde únicamente el 23.5% del total de su población realiza y cubre con el nivel suficiente de actividad física para obtener beneficios a la salud. No obstante, es en las zonas urbanas en donde la problemática se agrava aún más, resaltando de entre éstas a la Ciudad de México. En efecto a ello es que los problemas de salud pública asociados a la falta de actividad física, a nivel nacional y Ciudad de México son preocupantes, pues existen altos niveles de obesidad infantil y adulta, aunado a que las dos primeras causas de muerte, también en ambos casos,

¹ Universidad Autónoma Metropolitana, reginamore96@gmail.com.

son causa de enfermedades crónico degenerativas: diabetes y cardiopatía isquémica (Instituto Nacional de Salud Pública, 2010).

La Ciudad de México ha intervenido en el fomento del deporte social como un catalizador de la actividad física necesaria para la salud, a través de la organización gubernamental responsable de la política deportiva en la entidad, a saber: el Instituto del Deporte de la Ciudad de México (Indeporte). Empero, se ha evidenciado que existen otros actores no gubernamentales, por ejemplo la iniciativa privada empresarial o bien las asociaciones deportivas, interesadas en el tema.

Es en este contexto de multiplicidad de actores, es que el objetivo de esta investigación se enfocó a evaluar la capacidad institucional con la que cuenta, construye y/o fortalece el Indeporte para fomentar el deporte social, Así, el presente artículo tiene como principal objetivo mostrar dichos resultados. Para cumplir con ello esta investigación presenta dos importantes resultados: una propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional para el fomento del deporte social y la evaluación en sí misma.

La propuesta metodológica para la evaluación de la capacidad institucional para el fomento del deporte social se ha elaborado a través de una revisión de fuentes primarias y secundarias y por la técnica de valoración de contenido por juicio de expertos. Con base en esta propuesta metodológica se presentan los resultados de la evaluación en donde se señalan las limitaciones, desafíos, fortalezas, y oportunidades de dicho instituto para el fomento del deporte social. Para la evaluación se realizaron siete entrevistas a actores claves en el tema del deporte social así como se realizó trabajo de gabinete.

Se considera que una importante fortaleza de esta investigación es que contiene información relevante y actualizada en torno al deporte social. Pues durante el desarrollo de esta investigación se tuvo la oportunidad de asistir a dos importantes eventos internacionales en el tema del deporte social, a saber: la VI Convención Internacional de Activación Física y Deporte, realizada en la Habana Cuba en noviembre 2017, así como a la Reunión Internacional del Deporte para la Inclusión y el Desarrollo Social, realizada en enero de 2018 en Milán, Italia. Estas dos experiencias permitieron retomar información en torno a la gestión deportiva con enfoque social y ampliar el panorama de la investigación.

La problemática de la falta de actividad física en Ciudad de México como un asunto de interés público

La falta de actividad física necesaria para la salud⁶ se ha convertido en una situación alarmante en efecto a su consideración como uno de los factores de riesgo más importantes que han desencadenado graves problemas de salud: padecimientos como sobrepeso y obesidad, así como enfermedades crónicas degenerativas, tales como la diabetes mellitus y algunos tipos de cánceres (OMS, 2010). Esta situación es grave, pues según con la Organización Mundial de la Salud (OMS) a nivel mundial el 60% de la población no alcanza

⁶ La actividad física, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (2010), es cualquier movimiento corporal producido por los músculos esqueléticos, con el consiguiente consumo de energía. Así, cuando su práctica es sistematizada, es decir, se realiza con cierta frecuencia, duración, intensidad, tipo y cantidad se alude al concepto de actividad física necesaria para la salud.

a cubrir con los niveles suficientes⁷ de actividad física para generar efectos beneficiosos a su salud (OMS, 2010). Dicha situación ha contribuido al aumento de los índices de morbilidad y mortalidad, que de intervenir pudieran ser prevenibles.

En términos concretos la falta de actividad física representa el cuarto factor de riesgo de mortalidad más importante en todo el mundo con un 6% de defunciones (OMS, s.f.). Aunado a ello es que todos los países -en diferentes dimensiones-, han presentado una transición epidemiológica caracterizada actualmente por el aumento de enfermedades crónicas degenerativas. En este contexto es que se ha estimado que a nivel mundial la falta de actividad física es la principal causa de entre aproximadamente el 20% y 30% de enfermedades crónicas degenerativas; a saber del 21% al 25% de cánceres de mama y colon, el 27% de casos de diabetes y el 30% de cardiopatías isquémicas (OMS, 2010). También, y no aislado a dichas enfermedades crónicas degenerativas, contribuye al creciente nivel de obesidad infantil y obesidad del adulto (Sloane, 2012).

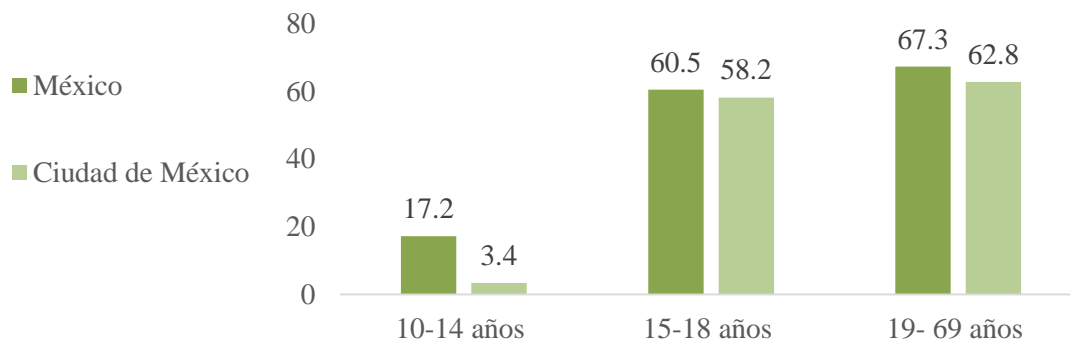
Los problemas de salud asociados a la falta de actividad física no son menores en México pues según con el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) las principales dos causas de muerte de la población son las enfermedades del corazón, dentro de las cuales se encuentra la cardiopatía isquémica, y la diabetes mellitus. Aunado a ello es que México es líder en la lista de países con mayor obesidad infantil y en población adulta. (INSP, 2012)

Dichos problemas de salud pública evidencian la importancia de la problemática de la falta de actividad física en México, pues según con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 56% de la población mexicana que reside en zonas urbanas de 18 años y más es inactiva físicamente, el 44% de la población se encuentra como población físicamente activa. Sin embargo, únicamente el 23.5% cubre con el nivel suficiente de actividad física para obtener beneficios a la salud (INEGI, MOPRADEF, 2015).

En este contexto es importante resaltar que, según con información proporcionada por la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT), dicha problemática se ve agravada en la Ciudad de México, la segunda entidad federativa más poblada del país de las treinta y dos que conforman el territorio mexicano. Pues tal como se observa en la siguiente gráfica, al desglosar y comparar el porcentaje de práctica de actividad física necesaria para la salud por grupos poblacional de 10 a 14 años, de 15 a 18 y de 19 a 69, se visibiliza que la Ciudad de México está por debajo, en todos los casos, de los porcentajes de práctica a nivel nacional.

⁷ La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que para la población de 5 a 17 años de edad se debe acumular un mínimo de 60 minutos diarios de actividad física moderada o vigorosa, las cuales se añadirán a las actividades físicas realizadas en el transcurso de la actividad diaria habitual no recreativa. Por su parte la población de entre 18 a 64 años y más deberá acumular un mínimo de 150 minutos semanales de actividad física aeróbica moderada, lo cual podría considerarse como 30 minutos diarios si se realiza cinco veces a la semana, o bien un mínimo de 75 minutos semanales de actividad aeróbica vigorosa, o bien una combinación equivalente de actividad moderada y vigorosa.

Gráfica 1 Porcentaje de la población por rango de edad que realiza actividad física necesaria para la salud en México y la Ciudad de México.



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 y 2016

Específicamente, con respecto al grupo poblacional de niños y adolescente de entre 10 a 14, a nivel nacional sólo el 17.2% de los cumple con la recomendación de actividad física para la salud, de acuerdo con los parámetros recomendados por la OMS. Es decir, realizan al menos 60 minutos de actividad moderada-vigorosa los siete días de la semana. Es importante señalar que este grupo poblacional, específicamente en las localidades urbanas ha adoptado estilos de vida más sedentarios, pues pasan más tiempo (más de dos horas) frente a pantallas (ENSANUT, 2012). En este contexto y reforzando dicho argumento, la problemática es grave para el caso de la Ciudad de México, pues únicamente el 3.4 % de los niños y jóvenes de 10 a 17 años realizan actividad física necesaria para la salud.

Para el grupo poblacional de 15 a 18 años de edad los resultados de la ENSANUT 2016 señalan la proporción de participantes que reportaron tener actividad física suficiente para la salud, es decir, aquellos que realizan al menos 420 minutos por semana de actividad moderada-vigorosa es de 60.5%. Empero, de manera similar que en el caso de la población anterior, en las zonas urbanas la población tiende a llevar un estilo de vida caracterizado por el sedentarismo. Así, en la Ciudad de México el porcentaje de este grupo poblacional que cumple con la actividad física necesaria para la salud es de 58.2% (ENSANUT, 2012).

Por su parte, el grupo poblacional de adultos, que comprende de 19 a 69 años, el 67.3% se considera una persona físicamente activa (ENSANUT, 2016). Empero, el informe de resultados de la ENSANUT 2012 indica que hay que interpretar con cautela los resultados que proporciona, ya que si bien señala que el 67.3% de este grupo poblacional son activos, un estudio previo que validó este instrumento en México encontró que éste tiende a sobrereportar la actividad física moderada y vigorosa en aproximadamente 34%.

Aunado a lo anterior es que se señala también que hay una diferencia significativa de la actividad física necesaria para la salud, pues mientras que para las localidades rurales la prevalencia es de 76.6%, en las urbanas es de 69%. Para el caso de la Ciudad de México el porcentaje es todavía menor en relación a las zonas urbanas, pues sólo el 62.8 % de este grupo poblacional cuenta con la actividad física necesaria para la salud.

De acuerdo con información proporcionada también por ENSANUT existen barreras que imposibilitan la realización de la actividad física como son: falta de tiempo, ausencia de

espacios seguros y adecuados, falta de motivación, preferencia por actividades sedentarias, falta de actividad física en la familia, problemas en la salud, y el desagrado por realizar actividades físicas. Algunas barreras que se intensifican en zonas urbanas son: falta de espacios adecuados y seguros con un 39.8% respecto a la localidad rural con un 30.7%; y la falta de tiempo que fue mayor en la zona urbana con un 54.8% respecto a la rural con 51.4%. Estas barreras han sido mayores en Ciudad de México con un 67.7% respecto al resto de las regiones con el 40%.

Los problemas de salud vinculados a esta falta de práctica de actividad física que se reflejan en la Ciudad de México, al igual que a nivel nacional son las enfermedades del corazón, dentro de las cuales se encuentra la cardiopatía isquémica, y la diabetes mellitus; al ser las principales dos causas de muerte de la población que reside en esta entidad (INEGI, 2015). En este contexto es que la atención de enfermedades crónico-degenerativas en los hospitales de Ciudad de México casi se triplicó entre el 2000 y el 2011 (Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018:18). Así mismo se presenta los mayores índices de sobrepeso y obesidad en el país, en el caso de los hombres la prevalencia es de 69.4% y en las mujeres de 69.8%; en niños es de 35 y 38.6% respectivamente, y en adolescentes de 34.4 y 35.4 por ciento (Secretaría de Salud de Ciudad de México, 2016).

Así, ante la existencia de una situación desfavorable para un grupo de personas y que es susceptible de acción pública-gubernamental, a través de un instrumento de política que permita transitar de una situación no deseable a una incrementalmente mejor, es que la falta de actividad física necesaria para la salud se ha convertido en un asunto público-gubernamental susceptible de reconocimiento-acción (Aguilar, 2007).

El deporte social frente a la problemática de la falta de actividad física y la capacidad institucional para su fomento como un asunto público.

El deporte tateo como campo de acción como concepto ha ido evolucionando, pues ha pasado de ser reconocido únicamente como una práctica limitada a disciplinas deportivas federadas, por atletas de alto rendimiento y con fines de mera competencia a un enfoque más completo que alude al reconocimiento de la función social del deporte, en nuevos contextos, necesidades y realidades sociales.

Así, dentro del grupo de definiciones que aluden a un deporte con finalidades de competencia, se encuentra una de las más antiguas y tradicionales de deporte; ésta es la de Pierre de Coubertin, -considerado como el padre del movimiento olímpico- pues señala que el deporte es “el culto voluntario y habitual del esfuerzo muscular intenso apoyado en el deseo de progreso y pudiendo llegar hasta el riesgo” (Coubertin, 1922 en Galera; 2010:37).

Los componentes de dicha definición lleva a inferir la construcción del deporte como lo siguiente: 1) posee implícitamente una concepción individualista del deporte, pues practicarlo o no es decisión personal, 2) al señalar que es el “esfuerzo muscular intenso”, conlleva a niveles de entrenamiento altos, y 3) tiene una finalidad de progreso, lo cual significa “avance, adelanto o perfeccionamiento” (Real Academia Española, s.f.: <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=progreso>). En la misma línea se ubica también la definición de Bernard Guillet que señala que “es una lucha y un juego; es una actividad intensa sometida a reglas precisas y preparada por un entrenamiento intensivo” (Guillet, s.f. en Salvat, 1975).

Por su parte, un grupo de definiciones que aluden a la dimensión social del deporte son la del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF por sus siglas en inglés) [2007] que asocia al deporte con una visión de desarrollo social; definiéndolo como “... todas las formas de actividad física que contribuyen a la buena forma física, el bienestar mental y la interacción social: el juego, la recreación, actividades deportivas organizadas, ocasionales o de competición, y deportes o juegos autóctonos” (p.25).

En la misma línea, Vargas (2012) señala que el deporte es **“un fenómeno sociocultural, relacionado con el comportamiento (manifestación) de la corporalidad lúdico-expresiva del individuo como unidad biopsicosocial que integra elementos simbólicos, rituales y marcos de acción con diferentes motivos, intereses y necesidades, escenificando acciones agonísticas, antagonistas, juegos de diversión, aprendizaje, ejercitación, entrenamiento, demostración, exhibición consigo mismo, con otros, con la naturaleza, con o sin implementos, en espacios y tiempos definidos”** (Vargas, 2012:4). En este contexto, es que el deporte debe de ser definido, más allá de con un enfoque ortodoxo de competencia a un enfoque más social considerando la amplitud que exige la realidad social.

Es así también, que en virtud de esta redefinición del deporte como concepto, es que se han identificado y diferenciado dos manifestaciones del deporte: el deporte competitivo o también llamado convencional o federado y que es caracterizado como un enfoque tradicional-elitista; y el deporte social también denominado como deporte para todos, caracterizado como un enfoque contemporáneo- inclusivo generador de desarrollo social (Serrano,1992; Cabeza, 2007; Galera, 2010; Vargas, 2012; Moreno, 2015).

Ahora bien, tal como se muestra en la siguiente tabla 1, conceptualmente el deporte social se ha definido de diferentes maneras, empero dentro de éstas se presentan tres aspectos comunes que lo caracteriza:

- 1) Deporte como medio para alcanzar diferentes objetivos para un desarrollo social.

Las definiciones conceptuales del deporte social ponen de manifiesto que sus finalidades son, además de generar indudablemente patrones de conducta saludables, en la medida que su práctica ayuda al mantenimiento y/o mejoramiento de la salud física, la generación de comportamientos y adquisición de valores que ayudan en el desarrollo educativo, en la inclusión social, en el empoderamiento de la mujer, como medio de reinserción social y prevención de delincuencia, entre otros aspectos sociales. (Galera, 2010; Chivas, 2014; Universidad de Buenos Aires, s.f., Guillen 2001; Ley General de Cultura Física y Deporte, 2013; Reglamento Interno del Instituto del Deporte del Distrito Federal, 2008).

- 2) Un derecho humano para todos e inclusivo.

Otro de los aspectos importantes que se visualiza en las diversas definiciones, es que el deporte social es aquel considerado como un derecho humano, en la medida que se pugna porque todas las personas independientemente del género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil tengan acceso a la participación en la práctica del deporte. Más específicamente se alude a aquel en donde existe un “acceso de todos los grupos sociales hacia la práctica del deporte y de la actividad física en general” (Serrano; 1992: 25). Por lo tanto debe de ser garantizado por el estado, también es aquel

deporte que la autoridad gubernamental ha utilizado para alcanzar diferentes fines en el marco de las políticas sociales (Galena, 2010; Cabeza, 2007; Guillen, 2001).

1) Reconocimiento de todas las formas de práctica “deportiva”

El deporte social es el reconocimiento de todas las formas de práctica “deportiva” que pueden o no formar parte de las disciplinas olímpicas pero que su práctica responde a gustos y preferencias de las personas para la ocupación de su tiempo y no tienen como finalidad primaria la competencia sino diversos fines. Esto es, desde el juego, la activación física sistemática, la recreación, la práctica del deporte organizada o bien ocasional (Serrano, 1922); Universidad de Buenos Aires, s.f; Guillen, 2001).

De la capacidad institucional

La capacidad institucional ha sido interpretada y definida de diversas formas, siendo así considerada como un concepto blando, polisémico y pragmático. Lo anterior en efecto a que su concepción, definición y análisis se ha enmarcado, desde los años ochenta y hasta el contexto actual, en relación al papel que ha asumido el estado en la arena de lo público (Ospina, 2002; Rosas, 2014; Silva, 2015).

Los años ochenta - que venían acompañados de las llamadas segunda generación de reformas del estado⁸- constituyeron el primer foco de atención en torno al análisis de las capacidades institucionales. Este primer acercamiento se debió a “una preocupación [...] del estado por la construcción y/o reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar procesos complejos, tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas en boga hasta años atrás cuando se proponía la extrema reducción del mismo, con la promesa de que el mercado generaría por sí sólo las condiciones de crecimiento e incluso integración social” (Repetto, 2003:1). Así, la capacidad institucional aludía a fortalecer las organizaciones gubernamentales en el plano administrativo, político y fiscal, o bien refería a técnicas de reingeniería organizacional, para el mejoramiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de la organización con el objetivo de que las políticas fueran eficientes y eficaces (Ospina, 2012).

En los años noventa se genera un cambio en el enfoque con el que se estaba concibiendo a la capacidad institucional, pues pasa de considerársele más que como un fortalecimiento de las organizaciones del estado a una construcción de la capacidad que poseen. En el sentido de que se reconoce que los problemas organizacionales no son aislados a una realidad compleja, en donde existen niveles de acción, actores e influencias. Es en este contexto que la capacidad institucional, ya no únicamente partía del hecho de que se tenía que fortalecer el estado para una satisfactoria intervención de lo público; sino que se toman en consideración e incorporan a otros actores y factores que inciden en su gestión (Proenza, 2014). Comentario: Mi postura es que existen unos enfoques con los que se ha definido a la capacidad institucional, y a partir de ello se puede recuperar la importancia de analizar estas grandes tres categorías (capacidad indicada, capacidad como proceso y capacidad efectiva).

⁸ Las reformas de segunda generación han representado una revitalización del papel del aparato público en los asuntos del desarrollo económico, minimizado en la primera etapa de reformas (García; 2003: 106).

El tercer momento de la conceptualización de la capacidad Institucional, según con Ospina (2012) y Rosas (2015) se da en el marco de la denominada gobernanza. Un contexto en donde, en mayor medida, se visibilizaba el interés de distintos actores en los asuntos que hasta ese momento habían sido asumidos como el foco de intervención por parte del estado. Así con la aparición de nuevos actores sociales, económicos y políticos, dotados de la capacidad de movilizar recursos, intereses y percepciones para la atención/intervención de esos asuntos públicos genera el énfasis de una nueva concepción de la capacidad institucional; pues “el gobierno conduciría y luego incorporaría de un modo más o menos jerárquico, más horizontal, como también más desconcentrado o descentralizado, con voz y voto, a diversos sujetos, sectores u organizaciones privadas o no gubernamentales [...] en distintos procesos de formación, formulación e implementación de decisiones públicas (Maintz, 2000 en Proenza, 2014: 8).

Es en este sentido que la capacidad institucional se ha ido redefiniendo conceptualmente por lo que no existe un concepto inequívoco de ésta; empero ante este panorama resulta importante considerar el trabajo elaborado por Ospina, (2002), Rosas y Montes (2013) y Rosas (2014) que realizan una clasificación -con base en las definiciones conceptuales de diversos autores- de los enfoques, a saber: capacidad indicada; capacidad como proceso y capacidad efectiva.

En este sentido, es que si bien las autoras han utilizado a la capacidad indicada, como proceso y efectiva como una manera de clasificar las definiciones de capacidad institucional, para el presente análisis se considera que más que una clasificación son una manifestación o materialización de la capacidad institucional.

Esto implica, que de acuerdo con las definiciones clasificadas por Ospina, (2002), Rosas y Montes (2013), la capacidad indicada que alude a la disponibilidad, lo que tiene y posee el gobierno para el cumplimiento de sus funciones, la capacidad como proceso, que es el mejoramiento constante de la capacidad indicada a través de la vinculación con otros actores gubernamentales y no gubernamentales y la capacidad efectiva, que alude a la capacidad de no sólo generar más y de mejor calidad, sino considerar, de acuerdo con Reppeto (2003), la generación de valor social y por ende desarrollo social.

En este sentido y con la finalidad de materializar la teoría, es que para fines de la presente investigación se entiende a la capacidad institucional como:

Los recursos asignados y disponibles con los que cuenta un ente gubernamental, que en primera instancia se le han asignado desde el mismo gobierno para asumir las responsabilidades de las que es competente. Considerando también aquella habilidad del ente gubernamental para aprovechar, potenciar y generar recursos, a través de la inclusión y participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de especificar, implementar y alcanzar de manera satisfactoria sus objetivos, generando el mayor valor social posible.

De la propuesta metodológica para evaluar capacidad institucional

La construcción de dicha propuesta se ha conformado por una estrategia de triangulación de información. En primer lugar, con el objetivo de identificar la forma y los aspectos a considerar en este tipo de evaluación, se realizó la revisión de tres referentes de evaluación

de capacidad institucional: el Sistema de Análisis de Desarrollo de Capacidad Institucional [SADCI] (s.f.), el marco conceptual de Ospina (2002), y el modelo de referencia para evaluar capacidad institucional (Rosas, 2014)⁹.

Posterior a ello, con el objetivo de identificar cuáles son los factores que inciden en el fomento del deporte social, se revisó y recuperó información, tanto de fuentes primarias como secundarias, referida a la gestión pública del fomento del deporte social. En relación con lo anterior, se fue realizando un cruce de información entre los aspectos identificados en los ya mencionados referentes de evaluación de capacidad institucional y los aspectos identificados específicamente en la gestión pública para el fomento del deporte social. Lo cual resultó en una primera propuesta ideal de posibles factores caracterizados por una serie de aspectos específicos propios de cada uno de éstos, con los que se necesita contar para lograr fomentar el deporte social. A estos factores, retomando la propuesta de Rosas (2014) se les han denominado factores institucionales.

En este segundo paso con respecto a los factores de la gestión pública del deporte social, es pertinente señalar que se encontró una limitada información documentada, empero una fortaleza frente a ello es que se recuperó y retroalimentó información gracias a que durante el desarrollo de la presente investigación se tuvo la oportunidad de asistir a la Convención Internacional de Actividad Física y Deporte (Cuba, 2017) y a la Reunión Internacional del Deporte para la Inclusión y el Desarrollo Social (Milán, 2018).

Finalmente y como tercera parte de la estrategia para la construcción de la propuesta, se utilizó la técnica de validez de contenido por juicio de expertos, con el objetivo de poner a valoración de un grupo de expertos en deporte social, por medio de un cuestionario electrónico, los previamente factores y sus atributos institucionales identificados, así como el nivel de importancia que tiene cada uno de ellos. Para que con ello se definieran finalmente los factores y atributos a considerar en la propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional para el fomento del deporte social.

Dicho ejercicio permitió tener un porcentaje de validación de los factores propuestos así como obtener factores emergentes que no habían sido considerados o bien recomendaciones de ajuste para lograr una mejor definición de los ya propuestos. El resultado de este procedimiento se evidencia en la actual propuesta metodológica para evaluar la capacidad

⁹ La elección de estos referentes radica en sus fortalezas y aportaciones, ya sea por la claridad, su sustento metodológico o bien en su utilización frecuente. El SADCI, por ejemplo, tiene la fortaleza de ser una metodología frecuentemente aplicada en diversos países de América Latina, para proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, así también como para programas y organizaciones. (Oszlak y Orellana, s.f). El marco conceptual de Ospina (2002) tiene su principal fortaleza en la claridad del análisis de identificación de niveles de la capacidad institucional y que también ha sido utilizado como referente de investigaciones en torno a la capacidad institucional. El modelo de referencia para evaluar la capacidad institucional de Rosas (2015), tiene una fortaleza metodológica importante, pues la autora realizó un amplio y basto trabajo de recolección de información y validación de la misma a través de la utilización de la técnica Delphi. Por lo que logró incorporar una validación de su modelo considerando la perspectiva de diversos expertos gubernamentales y no gubernamentales. Y si bien fue elaborado con el objetivo de evaluar la capacidad institucional en torno al cambio climático, éste también puede ser adaptado a otros temas de política.

institucional en donde se van definiendo, conceptualizando los factores institucionales y sus atributos.

Cabe resaltar que el grupo de expertos fue elegido por la metodología de bola de nieve; y se conformó por diez especialistas. Se conformó por 7 hombres y 3 mujeres; el rango mínimo de experiencia y trayectoria en el tema del deporte es de 10 años y el rango más alto es de 35 años; además los y las especialistas declararon tener los siguientes perfiles: 3 funcionarios públicos/académicos/ consultores/ deportistas; 1 funcionario público/académicos/deportista; 1 funcionario público/consultor/deportista; 1 académico/consultor; 2 académicos/deportistas; 1 funcionario público; 1 consultor /deportista. Es en este sentido que se pudo recabar una amplia y completa visión de la validación y/o ajuste de factores que inciden para que se fomente el deporte social. Esto se refleja en el siguiente cuadro en donde se presentan los factores institucionales, su definición, los atributos que caracterizan a cada uno de ellos y el porcentaje de validación por los expertos.

Cuadro 1 Factores institucionales para el fomento del deporte social

Número y nombre del factor	Definición del factor	Caracterización o atributos del factor institucional	% de validación
<p>F1 Prioridad y reconocimiento público y prioritario que se le asigna al deporte social por parte de la autoridad gubernamental.</p>	<p>Reconocimiento con alto grado de importancia asignado por el gobierno (federal, regional y local) del fomento del deporte, reconociendo su función social y como derecho, se ha convertido en un asunto sobre el que el gobierno ha decidido actuar, lo coloca entre los asuntos prioritarios de la agenda y actúa.</p>	<p>*Declaraciones de intencionalidades, *Marco normativo en materia de deporte por las que se rige el gobierno y sus organizaciones (factor 2) *Asignación de presupuesto público que reconozca y permita que se fomente el deporte social (factor 3).</p>	<p>100%</p>
<p>F.2 Marco normativo en materia de deporte que reconozca y permita que se fomente el deporte social.</p>	<p>Conjunto de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de deporte que reconozcan y permitan que se fomente el deporte social.</p>	<p>*Marco normativo en materia de deporte social con un nivel jerárquico importante *Marco normativo que reconozca y establezca una definición conceptual adecuada del deporte social. *Marco normativo que reconozca y establezca competencias y responsabilidades a diversos sectores y niveles gubernamentales y no gubernamentales para fomentar el deporte social.</p>	<p>89%</p>
<p>F3 Organización gubernamental competente y con autoridad de llevar a cabo la política deportiva reconociendo y fomentando el deporte social.</p>	<p>Existencia de una estructura organizativa competente y con autoridad de llevar a cabo la política del deporte que reconozca y permita que se fomente el deporte social como parte de la política del deporte.</p>	<p>*Existencia de un marco normativo legal que le brinde competencias y responsabilidad a una organización gubernamental para llevar la política del deporte. *Organización gubernamental encargada de la política deportiva que le asigne la importancia y cree las condiciones para el fomento del deporte social *Organización gubernamental encargada de la política deportiva con una visión del fomento del deporte social</p>	<p>100%</p>
<p>F4 Recurso financieros destinado al fomento del deporte social.</p>	<p>Monto presupuestal, que posee la organización gubernamental responsable de la política deportiva, destinado a acciones, programas, o actividades que tengan como objetivo fomentar el deporte social.</p>	<p>*Recursos presupuestales destinados a la organización de la política deportiva para el fomento del deporte *Manejo interno de los recursos asignados que se destinan al fomento del deporte social. *Generación de recursos de otras fuentes para el fomento del deporte social.</p>	<p>89%</p>
<p>F5 Recursos humanos para desempeñar actividades relacionadas con el fomento del deporte social.</p>	<p>Suficiencia en cantidad y cualificación del personal con el que cuenta la organización gubernamental encargada de la política deportiva para cubrir las necesidades requeridas en torno al fomento del deporte social.</p>	<p>*Personal contratado por la organización exclusivamente para realizar actividades para el fomento del deporte social *Personal de otras áreas dentro de la organización gubernamental que coadyuvan con el fomento del deporte social *Voluntariado deportivo con el que cuenta la organización para desempeñar actividades de fomento del deporte social (recurso de base o promotores deportivos comunitarios que implementa las acciones de fomento del deporte social)</p>	<p>100%</p>

Fuente: Elaboración propia con base en investigación documental sobre gestión pública del deporte y técnica de validación por juicio de expertos en el tema.

Cuadro 1 Factores institucionales para el fomento del deporte social (continuación).

Número y nombre del factor	Definición del factor	Caracterización o atributos del factor institucional	% de validación
F6 Cooperación y coordinación intersectorial para el fomento del deporte social.	La forma, ya sea de manera voluntaria (cooperación) o bien por la existencia de competencias establecidas (coordinación) en la que se relacionan diversos sectores gubernamentales para quienes el deporte es un medio para alcanzar sus objetivos.	*Cooperación y coordinación normativa legal/programática *Cooperación y coordinación efectiva	89%
F7 Cooperación y coordinación intergubernamental para el fomento del deporte social.	La forma, ya sea de manera voluntaria (cooperación) o bien por la existencia de competencias establecidas (coordinación), en la que se relacionan los diferentes niveles de gobierno (federal, regional y local) para el fomento del deporte social.	*Cooperación y coordinación normativa legal/programática *Cooperación y coordinación efectiva	100%
F.8 Intervenciones públicas, con un adecuado entendimiento del fomento del deporte social y con enfoque de acciones afirmativas dirigidas a generar el mayor valor social posible.	Todo tipo de acciones que diseña e implementa la organización gubernamental responsable de la política deportiva, dirigidas al fomento del deporte social y con enfoque de acciones afirmativas, en donde pueden o no existir una participación social.	*Diseño e Implementación sistémica de programas, proyectos o actividades con enfoque de acciones afirmativas que tengan como finalidad la actividad física comunitaria. *Eventos masivos de fomento al deporte social	100%
F.9 Participación social para el fomento del deporte social.	La vinculación, cooperación y coordinación que tiene la organización gubernamental encargada de la política deportiva con diversos actores interesados en el asunto, poseedores de diversas perspectivas y recursos, para garantizar que un mayor número de personas tengan acceso a la práctica del deporte social.	*Marco normativo que reconozca y permita la participación de actores no gubernamentales a nivel de información, decisión, ejecución y evaluación *Participación pública efectiva de actores socioeconómicos a nivel de: información, decisión, ejecución, evaluación y de dotación de recursos económicos, humanos y materiales para el fomento del deporte social.	89%

Fuente: Elaboración propia con base en investigación documental sobre gestión pública del deporte y técnica de validación por juicio de expertos en el tema.

De la evaluación de la capacidad institucional para el fomento del deporte social

Estrategia metodológica.

La presente evaluación se basa en la valoración de los factores institucionales identificados en la *propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional* para el fomento del deporte social. Empero es importante tener presente que para su utilización debe ser adecuada al objeto de estudio que se desee evaluar, en este caso la organización gubernamental de la política deportiva de la Ciudad de México, a saber el Instituto del Deporte de la Ciudad de México.

Lo anterior conlleva a que de los nueve factores mencionados, el factor 3 referente a la organización gubernamental competente y con autoridad de llevar a cabo la política deportiva, se convierte en el objeto de estudio. En este sentido, un análisis importante que debe permear la evaluación de la capacidad institucional es, como se abordó en el marco teórico-conceptual, la existencia de tres formas de manifestación de la capacidad institucional: 1) capacidad indicada: los recursos (económicos, normativos, humanos, etc.) asignados desde el mismo gobierno y disponibles con lo que se cuentan para el cumplimiento de funciones y objetivos; 2) capacidad como proceso: la habilidad gubernamental para el aprovechamiento y mejoramiento constante de la capacidad indicada (recursos asignados y disponibles), incorporando también para ello la vinculación con otros actores gubernamentales y no gubernamentales; y 3) capacidad efectiva: la habilidad gubernamental, no sólo de generar más y de mejor calidad, sino de generar el mayor valor social posible y por ende desarrollo social.

En este sentido y si bien los factores se evalúan uno a uno para fines de claridad y orden en la evaluación, a la hora de analizar los resultados es pertinente considerar su valoración en función de las manifestaciones de la capacidad institucional. Esto es en función de si los factores están asignando la capacidad a la organización gubernamental encargada de la política deportiva (capacidad indicada), otros en función de que tanta capacidad desarrolla la misma organización (capacidad como proceso) y uno más que refiere a los resultados de la capacidad que ha generado para el fomento del deporte social (capacidad efectiva).

Lo anterior ayuda analíticamente a entender, a través de la evaluación, en que esfera o manifestación de la capacidad institucional se necesitaría fortalecer la intervención pública; también da pauta para identificar hacia dónde y a quienes van dirigidas las recomendaciones. Pues en caso de diagnosticar una baja capacidad institucional, se buscaría dar respuesta a ¿son deficiencias de la baja habilidad que posee la organización para realizar su intervención público? ¿La organización encuentra limitada su intervención por la capacidad que le es asignada? O bien, ¿Existe tanto los recursos asignados como una buena gestión para la intervención pero no se está direccionando hacia la generación de mayor valor social posible?

En este sentido y para evaluar cada factor, se realizó trabajo de gabinete consistente en la revisión y análisis de documentos normativos referentes al deporte: leyes, programas, presupuestos de egresos, documentos administrativos, entre otros. También se realizó trabajo de campo, el cual consistió en la elaboración de siete entrevistas realizadas a actores claves en el tema del fomento del deporte social en la Ciudad de México, a saber: una entrevista realizada al director del área encargada del fomento del deporte social del Instituto del Deporte de la Ciudad de México, cuatro entrevistas a los responsables de las áreas delegacionales del deporte, una entrevista realizada a un especialista en derecho deportivo quien forma parte de un grupo de expertos que elaboraron y propusieron a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México una iniciativa de nueva Ley de Cultura Física y Deporte de la Ciudad de México, y finalmente una entrevista a la titular de la Subdirección de Educación Física de la Secretaría de Educación Física de la Ciudad de México.

En este sentido es que para tener un panorama completo de la situación, la valoración por factor se realizó haciendo un cruce de información obtenida tanto del análisis de gabinete y la obtenida de las respuestas de los actores claves entrevistados. Cabe resaltar que esta evaluación queda supeditada a la disponibilidad de información documental encontrada y la obtenida a través de las entrevistas, así como al alcance temporal disponible.

De los resultados evaluativos por factor

Marco normativo:

Analizado la existencia y contenido de un entendimiento del deporte desde un enfoque social y más específicamente de la manifestación del deporte social se encuentra que:

Existe, aunque tardío, un marco normativo legal en materia de deporte y con una alta jerarquía de importancia en las normas en México, esto es desde el ámbito internacional con la Carta Internacional de la Educación Física, la Activación Física y el Deporte, la CPEUM, hasta la Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal.

Existe un déficit en cuanto a la actualización de la Ley de Educación Física y Deporte del Distrito Federal, empero más que una debilidad es una fortaleza en virtud de que la Ciudad de México, a través de dicha Ley plasma una concepción del deporte con enfoque social. No así en la Ley General de Cultura Física y Deporte. Empero se recomienda que además de definir al deporte con un enfoque social, se haga explícita la diferenciación de las manifestaciones del deporte para una mayor claridad de intervenciones, estas son: el deporte social y el deporte competitivo.

A nivel nacional se debe alcanzar un entendimiento más amplio que permita que el deporte como un derecho, como un medio para generar desarrollo social y como un reconocimiento más amplio de las prácticas deportivas sea una realidad y no sólo retórica discursiva positivizada.

Con respecto al marco normativo/programático, según con la opinión de los cuatro responsables de las áreas delegacionales del deporte y de la titular de la subdirección de educación física de SEDU, es que se concluye que hace falta reforzar esta parte. Pues si bien existe en la práctica una buena vinculación, haría falta que se diseñara, tomando en cuenta las necesidades requeridas de las delegaciones principalmente, para generar un programa del deporte de la Ciudad de México que les permitirá potenciar su vinculación para lograr un mayor fomento del deporte social.

Cooperación y coordinación intergubernamental:

El principal factor que incide en la capacidad institucional del Indeport para fomentar el deporte social es la cooperación y coordinación intergubernamental, específicamente el nivel delegacional. Pues, de acuerdo con el análisis del trabajo de campo, las delegaciones, por ser el nivel de gobierno más próximo a la sociedad, tiene la posibilidad de “bajar” e implementar las estrategias, programas o actividades del Indeport.

Otro de los hallazgos importantes es que los responsables de las áreas delegacionales señalaron que son la instancia a las que la sociedad les demanda, atiende y conocen las necesidades y requerimientos de infraestructura deportiva, programas, materiales deportivos, entre otros, de su demarcación territorial. Sin embargo, en la mayoría de ellas no existe una capacidad institucional que les permita cumplir con dicho objetivo, pues sus presupuestos, el nivel jerárquico que ocupa el área del deporte en la estructura organiza de la delegación, los programas, el número de personas que la integran, entre otros aspectos, se encuentran supeditados a la voluntad política del, hasta ahora denominado, delegado. Este hallazgo es

un área de oportunidad en el sentido de que habrá de analizarse la viabilidad de otorgarle mayor autonomía presupuestaria y de gestión a las áreas del deporte a nivel delegacional, como lo es por ejemplo el caso del Estado de México, en donde de acuerdo a su Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de México, todos los municipios deben contar con Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte como organismos descentralizados de la administración pública municipal, lo cual les otorga cierta certidumbre presupuestaria y de gestión para su intervención.

Ahora, por la parte de la coordinación y cooperación entre Indeporte y las delegaciones, tanto el director del área del fomento del deporte social del Indeporte como los responsables de las áreas delegacionales del deporte, manifestaron tener una fructífera relación.

Las áreas delegacionales del deporte coinciden en reconocer que el Indeporte es el órgano rector de la política deportiva y aseguran tener una buena vinculación con éste en cuestión de apoyos para sus eventos requeridos. Empero esta vinculación se ve limitada por una falta de un marco normativo programático que establezca competencias, directrices, funciones e incentivos con claridad. Pues si bien existen mecanismos de cooperación y coordinación, estos se reducen a reuniones en donde Indeporte da a conocer, de forma vertical, sus actividades, eventos masivos, estrategias, para que quienes estén interesados puedan o no recibir los apoyos. Sin considerar así, una construcción de un programa del deporte en conjunto que pueda recabar las necesidades de las delegaciones para fomentar el deporte social en sus respectivos territorios, y con ello optimizar y aprovechar los recursos para fomentar el deporte social en la Ciudad de México.

Recursos financieros: Existe una insuficiencia de recursos públicos asignados en la Ciudad de México al tema del fomento del deporte, pues de acuerdo con los cálculos realizados con base al presupuesto de egresos de la entidad, se estima que para el 2018 en términos *per cápita* se está destinando tan sólo \$19.09 pesos anuales por persona para la política del deporte en la Ciudad de México. En este sentido y en entrevista con el director del área del fomento del deporte social y la concepción de los responsables de las áreas delegacionales del deporte, una fortaleza del Indeporte es que se ha abierto paso a una fuerte participación público-privada (sobre todo empresarial) para la obtención de financiamiento para la intervención del Indeporte. Así también se establece como una fortaleza en los informes anuales del instituto desde 2013-2016. Aunado a ello es que dentro de la estructura orgánica del Indeporte existe una dirección especializada en generar estos vínculos: la Dirección de Comercialización y Alianzas Estratégicas.

En este sentido y de acuerdo con la teoría de la capacidad institucional, la vinculación con otros actores sociales, económicos y políticos para potenciar los recursos es una fortaleza. Empero y para el caso del Indeporte, si bien se construye y desarrolla mayor capacidad en el factor financiero para su intervención, ésta relación no se encuentra regulada para que el objetivo último sea generar un verdadero fomento del deporte social acompañado del mayor valor social posible. Por lo que estos recursos se han ido enfocando a la generación de una serie de eventos masivos muy importantes que sirven como instrumento de difusión del deporte, sin embargo muchas veces replicando el modelo de deporte competitivo, y no se ha generado intervenciones sistemáticas que tengan enfoque de un verdadero fomento del deporte social. Por lo que es necesario regular y redireccionar esta vinculación, ya que si bien se pretende generar una interrelación entre el sector público y privado para el fomento del deporte, deben analizarse no únicamente la existencia de éstas, sino el tipo de relaciones, resultados y efectos que tengan en la sociedad.

Ahora bien, es importante resaltar que intraorganizacionalmente existe una limitada asignación de recursos al fomento del deporte social, esto con base en el análisis del único programa que tiene reglas

de operación y que se ha llevado a cabo desde 2012 a la fecha, a saber el programa de Conformación de Comunidades Deportivas.

Con respecto a la cooperación y coordinación intersectorial: Hace falta desde la planeación hasta la operación, una visión transversal en donde tanto el Indeporte pueda potenciar su capacidad institucional para el fomento del deporte social, como los demás sectores puedan ayudarse del deporte para alcanzar sus objetivos. Pues si bien existe una vinculación intersectorial, esta se simplifica únicamente a intercambios de materiales o servicios para la realización de algún evento masivo.

Intervenciones gubernamentales para el fomento del deporte social. Este factor representa la capacidad efectiva y se puede concluir que si bien el Indeporte ha realizado grandes acciones para fomentar el deporte, y sobre todo con una fuerte participación de la iniciativa privada, de acuerdo con las entrevistas realizadas, estas intervenciones se han caracterizado por la sectorización, eventualidad, y mera difusión, sin llegar a un verdadero fomento del deporte social.

Pareciera que el modelo de intervención gubernamental para fomentar el deporte está enfocado no a su masificación o bien a garantizar que toda la población tenga acceso a éste, sino se ha enfocado a generar las condiciones para que quienes ya lo practican lo sigan haciendo. El modelo debería cambiar, para un doble sentido, seguir fomentando o creando las condiciones necesarias para quienes ya practican el deporte, pero también para incentivar a aquellos que no lo hacen, pues el deporte no es un derecho solo para unos cuantos.

Participación social

De acuerdo con entrevista, existe una alta participación social para implementar alguna de las estrategias y/o programas del Indeporte. Empero no se encontró algún mecanismo que permita una participación en el diseño o evaluación,

Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue evaluar la capacidad institucional que posee el Instituto del Deporte de la Ciudad de México para fomentar el deporte social en el periodo 2012-2018. Esto frente al reto y la problemática que trae consigo la cada vez mayor inactividad física o en su caso la insuficiente practica de actividad física que genere beneficios a la salud por parte de la población que habita la Ciudad de México.

A manera de conclusión general se evidencia que el modelo de intervención gubernamental planteado de 2012 a 2018, se caracterizó por ser un modelo con una gran fortaleza de construir y desarrollar su capacidad institucional para generar mayor financiamiento a través de la vinculación con el sector privado, empero una debilidad fue que no se logró llegar a un verdadero fomento del deporte social, quedándose dichas relación en un nivel de difusión.

Lo anterior se afirma con base en que el deporte social va más allá de la creación de eventos masivos, sino que implica que se trabaje coordinadamente y cooperativamente con diferentes sectores para quienes el deporte es un medio para alcanzar sus objetivos, por ejemplo salud, educación, juventud, el instituto de las mujeres, entre otros. Esto sin dejar de considerar que sin importar para qué se practica el deporte, el aumento de la actividad física está implícita en su realización. En la práctica esta vinculación ha quedado resumida a un intercambio de materiales para la realización de eventos masivos.

Si el modelo de intervención se sigue quedando en mera difusión se corre el riesgo de que se enfoque no a su masificación o bien a garantizar que toda la población tenga acceso a éste, sino se ha a generar las

condiciones para que quienes ya lo practican lo sigan haciendo. El modelo debería cambiar, para un doble sentido, seguir fomentando o creando las condiciones necesarias para quienes ya practican el deporte, pero también para incentivar a aquellos que no lo hacen, pues el deporte no es un derecho solo para unos cuantos.

También implica trabajar con las delegaciones, al ser éstas quienes pueden coadyuvar de manera más efectiva para el fomento del deporte social. Lo cual se ha quedado en una limitada vinculación pues no se ha construido una visión conjunta de una política pública del deporte.

Finalmente es necesario tener presente que la capacidad institucional tiene como estandarte la vinculación de otros actores sociales, económicos y políticos para generar mayores niveles de ésta, sin embargo es necesario no sólo generar esa vinculación sino tenerla en virtud de generar capacidad efectiva, generando siempre el mayor valor social posible.

Bibliografía

- Beatriz, C. (2007). El deporte social: Una estrategia para la integración social. Sus alcances en la actualidad en Mendoza, Tesis no publicada. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México
- Chiva, O., (2014). Origen, evolución y actualidad del hecho deportivo. Revista Digital de Educación Física, (31), 21-34.
- CLACSO, (s.f.) Grupo de trabajo Deporte, Políticas Públicas y Sociedad. Consultado en: [https://www.clacso.org.ar/grupos_trabajo/detalle_gt.php?ficha=645&s=5&idioma]. El día 10 de octubre de 2017.
- Congreso de los Diputados de España, (s.f.). Constitución española. Consultada en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&fin=107&tipo=2>
- Dromundo, V. (2007). Rumbo a una política de masificación deportiva en Latinoamérica frente a los peligros del deporte corporativo. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.
- Fondo Monetario Internacional (2002). La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la Pobreza. Revisado en: [<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031402s.htm>] el día 02 de julio de 2017.
- Galera, G. (2010). Deporte social, la inclusión de los sectores más desprotegidos de la sociedad a través de los programas deportivos provinciales. Informe integrador de grado. Universidad Nacional de la Pampa. La Pampa, Argentina.
- García Ferrando , M., & Llopis Goig , R. (2011). IDEAL DEMOCRÁTICO Y BIENESTAR PERSONAL. Encuesta sobre los hábitos deportivos en España 2010. España : EFCA, S.A.
- Guillermo, J. (s.f.) .De la primera a la segunda generación de reformas del estado e América Látin: Giro ideológico y cambio conceptual.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2016), *Módulo de práctica deportiva y ejercicio físico*, [en línea] disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_01_08.pdf último acceso el 10 de junio de 2016.
- Instituto Nacional de Salud Pública. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. [en línea] disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ensanut2016.pdf>. último acceso el 15 de junio de 2017.
- International Research Center on Organizations, IRCO (2014). Actividad física y deporte: un nuevo enfoque del bienestar. La necesidad de una estrategia ambiciosa para una sociedad activa y saludable.
- Karlos, C., (2015). El derecho humano a la práctica del deporte. Una propuesta desde y para la Constitución mexicana. *Revista de Filosofía, Ética y Derecho del Deporte*, (32), 97-103.
- Moreno, R. (2015). Políticas Públicas y Deporte. Un análisis de la municipalización deportiva en Lerma, Estado de México. Encrucijada, *Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública*, (21), 1-20.
- Ospina, Sonia B. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: El papel de la evaluación como herramienta modernizadora, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal, octubre.
- Poveda; Sarmiento; Flórez. Manifiesto de Actividad Física para Colombia Asociación de Medicina del Deporte de Colombia – AMEDCO. Asociación de Medicina del Deporte de Colombia – AMEDCO. Visto en: <https://encolombia.com/medicina/revistas-medicas/amedco/vam-101/deporte11101manifiesto/>. El día 10 de julio de 2017.
- Proenza, Dayane G. (2014) “Atributos de capacidad institucional: posibles instrumentos para gestionar a nivel local en Cuba hoy” en *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina* RPNS 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 2, No. 3, Septiembre-Diciembre, 2014. www.revflacso.uh.cu
- Ramírez, W., & Vinnaccia, S., & Suárez, G. (2004). El impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico: una revisión teórica. *Revista de Estudios Sociales*, (18), 67-75.
- Red Nacional de Actividad Física y Desarrollo Humano (REDAF). 2014. Actividad física y objetivos del desarrollo del milenio. Aportes para la confección de la agenda internacional de desarrollo post-2015
- Rosas, Angélica H. (2015) “La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático”.
- Salvador, A. (2006). El deporte en Occidente: historia, cultura, política, y Espacios. Tesis de doctorado no publicada. Universidad da Coruña. A Coruña, España.
- Santiago, H. (2016). Capacidad Institucional, Nuevos Liderazgos y Planificación en el Estado Argentino.

Secretaría de Deporte, E. F. (s.f.). Plan Estratégico 2016-2020 Argentina.

Segura M. Trejo, Fernando, Buarque de Hollanda, Bernardo, El estudio del deporte y las políticas públicas. *Gestión y Política Pública* [en línea] (2015): [Fecha de consulta: 9 de julio de 2017] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13343542001>> ISSN 1405-1079

Serrano A. (1992). Una concepción social del deporte. El deporte social. *Apunts, Educació Física i Esports*. (29), 18-30.

Silva, F. (2016) “La capacidad institucional: una revisión de los conceptos y programas del gobierno federal para el fortalecimiento de la administración pública”

Subdirección General de Estadística y Estudios, S. G. (2015). Estadística 2015. ENCUESTA DE HÁBITOS DEPORTIVOS EN ESPAÑA 2015. Síntesis de resultados. España: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. Subdirección General de Documentación y Publicaciones.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2011). Leyes Locales en materias concurrentes. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Esfera estatal, Pág. 182. Visto en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1001/1001115.pdf>. El día 16 de junio de 2018.

Teruelo, B. (2015). Deporte, economía y salud: el deporte en el marco socioeconómico. Consultado en <http://www.munideporte.com/imagenes/documentacion/ficheros/02EAE566.pdf>. El día 15 de noviembre de 2017.

UNESCO. (2015). Carta Internacional de la Educación Física, la Actividad Física y el Deporte. Visto en:

UNICEF. (2007). Deporte para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Consultado en: <https://es.slideshare.net/FEPUKA/deporte-para-el-desarrollo-en-amrica-latina-y-el-caribe-unicef>. El día

Vargas, C. (2012). Ciencias del deporte: Evolución de aspectos Teórico Científicos. *Entramado*, (1). 140-165.

Wilfried Lemke (2016) El papel del deporte en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado en: <https://unchronicle.un.org/es/article/el-papel-del-deporte-en-la-consecuci-n-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>

William Ramírez* / Stefano Vinaccia** / Gustavo Ramón Suárez” el impacto de la actividad física y el deporte sobre la salud, la cognición, la socialización y el rendimiento académico: una revisión teórica”

Prácticas Médicas De Prevención En El Primer Nivel De Atención En México.

Janet García González¹
María Eugenia Reyes Pedraza²
María Delia Téllez Castilla³

Resumen

La Atención Primaria en Salud es la estrategia con mejores resultados en su población con niveles de salud más altos. El **objetivo** es identificar las prácticas médicas de prevención en el primer nivel de atención, el interés y necesidades información ante la prevención de salud. **Metodología:** Investigación descriptiva, cuantitativa. La encuesta está dividida en datos personales y sus hábitos laborales; necesidades de prevención y evaluación del Síndrome de Burnout de Médicos de doce centros de salud, Monterrey, México. **Resultados:** Promedio de 10 años de antigüedad; 58.3% determinan que su principal objetivo sólo es atender un miembro de la familia; el 50% desconoce el alcance de la información sobre prevención brindada a cada paciente. Atiende de 20 a 30 pacientes en menos de 6 horas al día. **Conclusiones:** La renovación del primer nivel de atención, ayudaría a detectar las enfermedades desde etapas tempranas, y así fortalecer la confianza entre médico – paciente.

Palabras Clave: Evaluación; Prevención de la salud; prácticas médicas, Políticas Públicas, Salud Pública

Introducción

Los sistemas de salud están evolucionando en direcciones que contribuyen poco a la equidad y a la justicia social, aunado a esto se vislumbra el desequilibrio que existe entre los resultados sanitarios obtenidos y los recursos invertidos. Ante ello, la Atención Primaria en Salud (APS) es la estrategia con mejores resultados a nivel mundial, debido a que los países que invierten más en la atención primaria, son más costo-efectivos y su población tiene niveles de salud más altos. Aún lado a lo anterior, la estrategia de la APS se enfoca en los valores y principios que deben conformar la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud, en sus tres niveles de atención (Osorio, 2013).

La Atención Sanitaria, está definida según la Organización Mundial de la Salud (OMS), como “todos los bienes y servicios diseñados para la promoción de la salud incluyendo intervenciones preventivas y curativas, ya sean dirigidos a individuos o poblaciones.”

De este sistema de salud se desprenden 3 niveles de atención:

- Primer nivel – Atención Primaria
- Segundo nivel – Hospitales Generales
- Tercer nivel – Atención Especializada

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León. janet.garciag@uanl.mx

² Universidad Autónoma de Nuevo León kenna.reyes@gmail.com

³ Universidad del Valle de México tellezdelia@yahoo.com.mx

Según la Organización Mundial de la Salud, la APS es “la asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país”.

Actualmente, factores como: la falta de acceso equitativo, los gastos catastróficos (empobrecedores) y la pérdida de confianza hacia el personal de salud, son considerados una amenaza para la estabilidad social. Es por ello, que la atención primaria está dirigida a la atención de la persona, y no a la enfermedad, siendo esta su característica principal, por lo que la atención primaria es importante para que los sistemas de salud sean exitosos (Prieto, 2013).

El primer nivel de atención, es el principal contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema de salud, el cual recibe una alta demanda por parte de los usuarios. La renovación del primer nivel de atención, ayudaría a detectar las enfermedades desde etapas tempranas, y así fortalecer la confianza entre médico – paciente (Vidal, 2013).

Es por lo anterior, que en México se debe poner como prioridad al primer nivel de atención, pues dicho nivel es una de las opciones más eficientes y equitativas para organizar un sistema de salud. Asimismo, su implementación requiere dar más atención a las necesidades estructurales y operativas como el acceso, compromiso político y el desarrollo de sistemas que garantizarán la calidad en la atención (Prieto, 2013).

Para poder llegar a tener un sistema de salud orientado a la atención primaria, se debe contar con información sólida en dicho nivel, pues es el pilar fundamental para la entrada al sistema de salud.

Información en la atención primaria

Se requiere la información para generar educación, para ser autosuficientes, y en el caso de la salud no es diferente. Las cuatro necesidades de la información van diferidas entre: salud y prevención, diagnóstico precoz, primeros auxilios y enfermedad (Vallés, 2016). Lo más importante debería ser que la información que brinda el servicio médico a los pacientes sea inteligible, actualizada y coordinada entre los profesionales y sus diferentes niveles.

En este mismo tenor, se debe hacer énfasis en la información coordinada entre diferentes niveles de especialidad; ello se demuestra en un estudio para medir la satisfacción de los pacientes de atención primaria con diabetes, se encontró que los que se adhieren a su tratamiento son los que reciben información con lenguaje comprensible y tiempo suficiente, al igual que indicaciones claras de la toma de su medicamento y el impacto de éste y su enfermedad en todos los aspectos de su vida. Pero en contra parte, la mayoría de los pacientes no cuentan con la información antes mencionada, dado que el 60% de los médicos no la proporciona por falta de tiempo. (Sandoval, 2016)

Pero entonces, surge la pregunta ¿cómo consiguen la información los pacientes? En algunos estudios (Marín-Torres, 2013; Quero, 2016) hacen referencia que la estadística refleja que un 61% de los entrevistados que visitaban un hospital en algún momento habían consultado en internet para encontrar información sobre la salud, esto les ayudó a responder sus dudas, pero no reemplaza al médico como autoridad, al contrario, hace que a la gente le surjan más dudas. Los conocimientos de salud sexual son ineficientes aún cuando los jóvenes hacían búsquedas en Internet. Otro hallazgo es que los hombres se informan más que las mujeres, pero no conocen, ninguno de los dos, las posibles enfermedades de transmisión sexual (Cao 2016).

En conclusión, en la atención primaria la información no está siendo difundida correctamente por los médicos y/o profesionales de la salud, teniendo como consecuencia que los pacientes busquen información por su cuenta o simplemente, mantenerse ignorantes.

Prevención en la atención primaria

En las investigaciones revisadas (Goyenechea, 2013; Hernández, 2012), se detectó un énfasis en las políticas de prevención, una mejora en las condiciones de la atención primaria, brindaría mejores resultados, mayor equidad y menores costos. Es por eso, que se debe cambiar la perspectiva de aportar menores esfuerzos en la cura y mayor énfasis en la prevención, ya que son más los sectores que esta cubre y muy pocos los recursos con los que cuenta, incrementando así la esperanza de vida. Para lograr lo anterior, la difusión y la aplicación de medidas preventivas es primordial; aunque en escasa difusión que se da a los programas de prevención, se identifica falta de sensibilidad del personal en cuanto a la atención, y la deficiente capacidad de respuesta en este nivel de atención (Del Saz Moreno, 2015)

El servicio que brindan los profesionales de la salud no está siempre a la altura de lo que los pacientes requieren. Latorre (2012) y Mesías (2016) enuncian dos ejemplos en cuanto al servicio desempeñado; el primero, es en cuanto a la evaluación e intervención de la ansiedad y depresión en la atención primaria, los doctores tienen poca familiaridad con los trastornos psíquicos y le dan más importancia a los síntomas somáticos, como dolores de cabeza, fatiga, etc., aunque los instrumentos que se utilizan para la evaluación y el diagnóstico de trastornos depresivos son escasos, siendo necesarios por lo recurrente e incluso lo crónico que estos pueden llegar a ser. El otro ejemplo relacionado, es el Síndrome de Burnout, el cual afecta a los médicos. Este se caracteriza por un progresivo agotamiento físico y mental, una falta de motivación absoluta por las tareas cotidianas y en especial por importantes cambios de comportamientos en quienes lo padecen; hace que ellos sufran de un alto nivel de estrés debido a la gran carga de trabajo y pacientes, causando así un desempeño deficiente en sus funciones laborales.

Existen muchos factores, que pueden influir en este síndrome, aparte de los ya mencionados, pero con las habilidades de comunicación, se puede prevenir la enfermedad, poniendo en práctica estrategias para “que se sienta más seguro, competente, y fomente las relaciones interpersonales con sus pacientes y colegas y así prevenga, amortigüe y reduzca sus experiencias de estrés laboral crónico.” (Leal, 2013)

Muchas personas piensan, que por ser padecimientos crónicos ya no es necesario acudir al médico para tomar las medidas necesarias, como es el caso de la prevención del cáncer bucal en adultos mayores, quienes tienen mayor riesgo de padecerlo (Mendoza, 2013).

Definitivamente, la exigibilidad del derecho constitucional a la protección de la salud va más allá del acceso a los servicios, siendo este un derecho universal del hombre que muy pocas veces se ha logrado obtener.

El objetivo de la investigación es identificar las prácticas médicas de prevención en el primer nivel de atención, identificando el interés ante la realización de su trabajo y sus necesidades información ante la prevención de salud.

Síndrome de *Burnout*

El Síndrome de *Burnout* o de quemarse por el trabajo, según Gil-Monte (2001), se presenta en síntomas como "agotamiento emocional, despersonalización o deshumanización y falta de realización personal en el trabajo." Esto es un efecto debido al estrés laboral crónico y tiene más ocurrencia en los profesionales del área de salud.

Los estresores se pueden identificar en cuatro niveles (Gil-Monte, 2001):

Nivel individual: que tiene que ver con los médicos y su implicación excesiva con los problemas de los usuarios

Relaciones interpersonales: los médicos y sus relaciones negativas con los compañeros de trabajo y el decadente apoyo entre sí.

Nivel organizacional: referente a la manera en que se maneja la organización en donde estos desempeñan su labor, así como respuestas disfuncionales por parte de sus altos mandos.

Entorno social: que hace referencia a cambios sociales actuales, como actualizaciones para los médicos, nuevas enfermedades, cambio en los roles, pérdida de prestigio, etc.

La investigación está enfocada en las reacciones de los médicos hacia los pacientes combinada con la teoría del Síndrome de Burnout en la cual se dice que la cantidad de personas que ven los doctores es demasiada y crea falta de interés a la hora de comunicar la información, haciendo notar el desinterés de los médicos hacia la prevención. Así como identificar cuáles son los factores que hacen que los médicos no proporcionen la información necesaria, identificar el modo en que los médicos explican y dan la información sobre la prevención a los pacientes. Por último, buscar una manera equitativa para lograr una buena comunicación entre médico – paciente.

Metodología

Investigación descriptiva, con un diseño metodológico cuantitativo. El instrumento está dividido en tres secciones: datos personales y sus hábitos laborales; necesidades de prevención y evaluación del Síndrome de Burnout.

Tabla No. 1 Tabla de Categorías de análisis

Objetivo	Categoría de Análisis
Establecer la causa del menosprecio de los médicos en la AP	<i>Médicos (Perfil Laboral)</i>
	Identitaria
	Conocimiento
	<i>Menosprecio (causa)</i>
Identificar la causa de la indiferencia ante las necesidades de prevención para los usuarios	<i>Indiferencia (causa)</i>
	Identitaria
	Justificativa
	Conocimiento
	Orientación
	<i>Necesidades de Prevención</i>
	Iconica/Simbólica
	Sustitutiva

	Orientación
	Justificativa
Identificar la información de prevención	Información de prevención dada (identificar)
	Conocimiento
	Identitaria
	Orientación

Fuente: Elaboración propia

En la investigación se contará con dos tipos instrumentos a base de encuestas, la primera cuestiona sobre la prevención y en la manera en que los médicos atienden a los pacientes; la segunda es el Cuestionario Breve de Burnout (Jiménez, 1997) con el propósito de poder identificar si los médicos cuentan con el síndrome o indicios de tenerlo en un futuro. La mayoría de estas preguntas se contestarán con la escala de Likert para medir clima organizacional

El universo de la investigación está conformado por médicos de atención primaria. La muestra es aleatoria simple de médicos de atención primaria de doce centros de salud del municipio de Monterrey, Nuevo León, México. La cantidad de médicos por unidades de salud son de dos médicos, correspondientes a cubrir los turnos matutino y vespertino

Resultado

Se entrevistaron doce médicos: siete mujeres y cinco hombres de los centros de salud del municipio de Monterrey, Nuevo León, entre los 29 y 64 años. Siendo diez médicos generales y dos pediátricos, diez de ellos cuentan con más de diez años de experiencia en la medicina en los centros de salud, y dos contando solo de 5 a 8 años, trabajan alrededor de treinta a sesenta horas por semana. (Tabla 1)

Tabla 2. Descripción de los informantes: Médicos de los centros de salud, Monterrey.

Género	Fecha de egreso	Especialidad	¿Cuándo empezó a laborar como médico?	Tiempo que lleva en este centro de salud	Tiempo que lleva en el mismo cargo	Número de horas que trabaja a la semana
Femenino	1986	General	1989	16 años	16 años	30 horas
Masculino	1988	General (Diplomados)	1988	15 años	15 años	30 horas
Femenino	1991	General	1992	19 años	19 años	30 horas
Masculino	1986	Pediatría (1990)	1987	2 años	18 años	50 horas

Femenino	1997	General	2000	16 años	16 años	40 horas
Masculino	1991	General (diplomados)	1992	20 años	20 años	54 horas
Masculino	1996	General (diplomados)	1996	18 años	18 años	30 horas
Femenino	1981	General	1983	10 años	33 años	30 horas
Masculino	1982	Familiar y pediatría	1986	31 años	31 años	60 horas
Femenino	1974	General	1974	2 años	7 años	30 horas
Femenino	2007	General	2010	5 años	5 años	40 horas
Femenino	2006	General	2008	9 años	9 años	50 horas

Fuente: Elaboración propia

El 100% de los médicos determina el significado de la prevención, sin embargo, al momento de cuestionar su conocimiento sobre las necesidades básicas de prevención, dudaron al responder mostrándose desconcertados con la pregunta. Algunos médicos preferían evadir la pregunta o simplemente mencionar sólo algunas de las necesidades incorrectas. En la investigación se menciona cómo los médicos no les interesan saber sobre la prevención o sus necesidades, habiendo desinterés tanto como por parte del médico como paciente.

El 27.3% considera que no tiene suficientes materiales de trabajo en los Centros de Salud esto provoca una desilusión y aún más falta de desinterés por parte de los médicos al no poder brindar lo necesario por el abastecimiento de materiales básicos.

El 41.7% de los médicos llegó a la conclusión que los pacientes tienen exigencias excesivas y comportamientos irritantes, al mismo tiempo un 58.3% concordó que los usuarios no apreciaban en trabajo. Este tipo de exigencias hace que los médicos no sepan qué alcance tienen sus curaciones algunas veces, o así como la información brindada de prevención a cada paciente. Sólo la mitad conoce su alcance.

Uno de los principales indicadores de la indiferencia de los médicos se determina con el objetivo de su atención médica, en este rubro determinan que sólo es atender un miembro de la familia (58.3%) y no a todos los miembros, como debería ser, para llevar una prevención más precisa y profesional.

El 75% médicos cree que su trabajo es repetitivo ya que ven grandes cantidades de pacientes al día, el 41.7% atiende alrededor de 20 a 30 pacientes en menos de 6 horas. El tiempo que se toman para la atención con los pacientes sobre la prevención es muy poco para las necesidades básicas que se deben de saber. El 50% de los médicos destina entre 1 y 10 minutos a la prevención, y el otro 50% más de 10. Un 83.3% de estos afirma dar siempre o casi siempre información sobre prevención

Un padecimiento importante en la actualidad es la diabetes, siendo las enfermedades principales que se pueden prevenir, se cuestionó a los médicos sobre las medidas preventivas como las dietas que

proporcionan a los pacientes. El 75% de ellos no dan información no informan a los pacientes sobre la importancia que se tiene sobre la enfermedad y sus complicaciones. Sólo el 25 % de los médicos comentó que casi siempre informa a los pacientes sobre la importancia de ésta, siendo mínimo el resultado para las cifras que se tiene con estos problemas. Un 25% comentó que no proporcionan dietas a los pacientes; el 33.3 %, algunas veces dan algún tipo de dieta o solo informan que comer; el 33,3 % comentó dar dietas casi siempre y el 8,3 % dice que siempre da indicaciones de alimentación

Por otra parte, la situación emocional en la prevención es relevante, ante ello, el 75% de los médicos algunas veces informa a sus pacientes sobre los problemas que se relacionan a partir de las enfermedades psicológicas/emocionales y el 25% siempre cuestiona a sus pacientes sobre sus problemas psicológicos.

Ahora bien, en la parte del análisis del agotamiento emocional, despersonalización o deshumanización y falta de realización personal en el trabajo, las preguntas se dividen en tres diferentes criterios de valoración: factores de Burnout, Síndrome de Burnout y consecuencias del Burnout.

Para obtener los resultados de acuerdo a los objetivos, se tomó a cuenta el criterio de valoración de síndrome de Burnout. Dicha evaluación arrojó lo siguiente: de los doce médicos pertenecientes a nuestro universo, nueve presentan un nivel medio de burnout, tres cuentan con un nivel bajo y sólo uno presenta un nivel alto.

Algunos resultados de los indicadores para la valoración del síndrome de Burnout son las siguientes:

Nivel individual: Los médicos determinan que el 58.3% en ninguna ocasión están hartos de su trabajo, mientras que el 33.3% raramente y el 8.3% frecuentemente. En la identificación de su trabajo el 83.3% de la mayoría de las ocasiones. En relación al interés por el desarrollo profesional actualmente es muy escaso, los médicos reaccionan en estar totalmente en desacuerdo con el 58.3%, en desacuerdo el 25%. En cuanto a los problemas del trabajo hacen que el rendimiento de los médicos sea menor, comentan que el 75% en ninguna ocasión. En la salud personal, el 50% de los médicos consideran que el su labor profesional no repercute en su salud, el 33.4% muy poco, algo y solo el 8.3% bastante. En general el 75% determina que no está “quemado” en su trabajo.

Relaciones interpersonales: Estas relaciones personales que se establecen en el trabajo son gratificantes para los médicos, reaccionan con el 41% frecuentemente y el 58.3% siempre. En trabajo en equipo, el 75% la mayoría de las ocasiones se apoyan en el trabajo. El 66.7% procuran despersonalizar las relaciones con los usuarios de su trabajo.

Nivel organizacional: El supervisor apoya a los médicos en las decisiones que toman, el 66.6% frecuentemente, el 25% rara vez y el 8.3% en ninguna ocasión. Pero el 50% están en total desacuerdo que dada la responsabilidad que tienen los médicos en el trabajo, no conocen los resultados y su alcance. El 83.3% le gusta mucho el ambiente y clima laboral

Entorno social: En relación a los clientes de los médicos, mencionan que estos usuarios tienen exigencias excesivas y comportamiento irritante el 41% algunas veces, el 25% algunas veces, el 16.7% rara vez y el 8.3% en la mayoría de las ocasiones. El trabajo les resulta aburrido a los médicos el 75% en ninguna ocasión.

Al momento de entrevistar a los médicos, se notaron cambios en las actitudes de ellos al hablar de su reputación, reclamando que a la sociedad no le importa la prevención, menosprecian a los médicos en las consultas, aparte de que se muestran con conductas excesivas y exageradas. Como se puede observar a continuación con los testimonios de los médicos encuestados:

“El trabajo que realizamos es repetitivo mas no rutinario”. “Muchas veces los pacientes no vuelven, entonces no podemos saber si tienen mejoría o no”. “Considero mal valorado el trabajo pero no lo abandono porque no pierdo el interés por él”. “Menosprecio de la población por parte de la población por el hecho de no cobrar”. “Si pudiera, cambiaría la información que se da de prevención”. “Menosprecio por parte de la población por el hecho de no cobrar” (Médicos de atención primaria de doce centros de salud)

Conclusiones.

Retomando, originalmente se había propuesto la hipótesis que el Síndrome de Burnout causa el desinterés de los médicos desarrollando menor atención en la prevención, ya que en estudios recabados de diferentes países se encontró una tendencia de poca información hacia la prevención, siendo el principal factor de esta, el Síndrome de Burnout.

Al cuestionarse la causa de desinterés de los médicos ante la prevención, se encontró que existía menosprecio hacia la atención primaria, indiferencia y falta de información a las necesidades de prevención. Se desarrolló una encuesta y se utilizó para medir la satisfacción y conocimiento laboral de los médicos, en especial las necesidades de prevención. En esta se pudo encontrar que aunque ellos decían conocer y cumplir las necesidades de prevención, al ser cuestionados no podían nombrarlas. De similar manera al ser aplicado el Cuestionario Breve de Burnout por Jiménez (1997), la mayoría de los médicos presentan un nivel medio de este Síndrome. Aun así, su lenguaje corporal y sus comentarios no concuerdan con este resultado, ya que su Burnout aparenta ser mayor.

La hipótesis presentada en esta investigación fue rechazada, ya que se encontró que el nivel de Burnout que presentaban los médicos, no tiene nada que ver con la información difundida a sus pacientes, sino que es mera falta de conocimiento de las necesidades de prevención.

Las siguientes recomendaciones fueron planteadas en base a la investigación “Síndrome de Burnout como Indicador en Información de Prevención: Médico-Paciente.”

Capacitación sobre prevención a los médicos. Con estas capacitaciones se buscaría que los centros de salud conozcan a fondo las necesidades básicas generales y en especial las de su población. Por ejemplo, algunos centros de salud se encontraban en áreas vulnerables, dónde las adicciones eran un tema fuerte, entonces una necesidad básica de prevención de ese centro serían las adicciones. Todo esto con cursos que abarquen los temas de las necesidades básicas de prevención, para que así todos los médicos puedan conocer y estar sintonizados con las necesidades de la población.

Conocer las necesidades básicas del entorno en que se encuentra cada uno de los centros de salud. Conociendo el contexto social de cada centro de salud, ayudaría a mejorar las necesidades de cada colonia. Esto ayudaría a que los médicos puedan conocer a su población y participar de mejor manera para mejorar la salud de las personas.

Organizar reuniones con el supervisor cada cierto tiempo. El dialogo entre el médico – supervisor es necesario que se realice de una manera eficaz y sintonizados con un mismo objetivo que es la salud de la población. Esto se lograría a base de reuniones mensuales con los supervisores, con el objetivo principal de saber si el médico se siente bien en su lugar de trabajo o tiene problemas con las personas que frecuentan el centro de salud.

Investigación más al fondo del síndrome de Burnout en los médicos. Con dicha investigación se buscaría el poder analizar al médico en su entorno social y laboral, esto realizándose por medio de instrumentos del síndrome y entrevistas, enfocadas a temas de prevención y de dicho síndrome.

Bibliografía

- Cao, L. C. (2016). Conocimientos, conductas y fuentes de información sobre la salud sexual en adolescentes de un municipio gallego. *Metas de enfermería*, 19(1), 8.
- Del Saz Moreno, V., Menéndez-Asenjo, Á. A., Hernández, A. M. C., Pablos, D. L., de Salamanca Lorente, R. E., & Tapia, P. M. (2016). Análisis de la influencia del proceso asistencial de la atención primaria de salud sobre la ocurrencia de hospitalizaciones evitables por insuficiencia cardíaca. *Atención Primaria*, 48(2), 102-109.
- Gil-Monte, P. R. (2001). Falta de reciprocidad en los intercambios sociales como antecedente del “síndrome de quemarse por el trabajo” (burnout) en profesionales de enfermería: un estudio longitudinal. *Revista de Psicología social aplicada*, 11(1), 21-31.
- Goyenechea, M., & Bass, C. (2013). Análisis del presupuesto 2013 para atención primaria ¿Estamos gastando lo necesario? *MEDICO SOCIALES*, 53 (1), 26-32.
- Hernández-Aguado, I., Cesteros, M. S., & Esteban, P. C. (2012). Las desigualdades sociales en salud y la atención primaria. Informe SESPAS 2012. *Gaceta Sanitaria*, 26, 6-13.
- Jiménez, B. M., Rodríguez, R. B., Álvarez, A. M., & Caballero, T. M. (1997). La evaluación del burnout: problemas y alternativas: el CBB como evaluación de los elementos del proceso. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- Latorre Postigo, J. M., Navarro Bravo, B., Parra Delgado, M., Salguero, J. M., Mae Wood, C., & Cano Vindel, A. (2012). Evaluación e intervención de los problemas de Ansiedad y Depresión en Atención Primaria: Un Problema sin resolver. *Revista Clínica de Medicina de Familia*, 5(1), 37-45.
- Leal-Costa, C., Díaz-Agea, J. L., Tirado-González, S., Rodríguez-Marín, J., & Van-der Hofstadt, C. J. (2015, August). Las habilidades de comunicación como factor preventivo del síndrome de Burnout en los profesionales de la salud. In *Anales del Sistema Sanitario de Navarra* (Vol. 38, No. 2, pp. 213-223).
- Marin-Torres, V., Aliaga, J. V., Miró, I. S., del Castillo Vicente, M. I. S., Polentinos-Castro, E., & Barral, A. G. (2013). Internet como fuente de información sobre salud en pacientes de atención primaria y su influencia en la relación médico-paciente. *Atención Primaria*, 45(1), 46-53.
- Mendoza Fernández, M., Ordaz González, A. M., Abreu Noroña, A. D. C., Romero Pérez, O., & García Mena, M. (2013). Intervención educativa para la prevención del cáncer bucal en adultos mayores. *Revista de Ciencias Médicas de Pinar del Río*, 17(4), 24-32.
- Mesías Vega, Á. R., & Hernández Junco, V. (2016). Plan de prevención del síndrome de burnout y su influencia en la satisfacción del usuario del servicio de Consulta Externa de una institución de salud pública (Doctoral dissertation, Disertación (Psicólogo Organizacional)).
- Osorio, A. G., & Álvarez, C. V. (2013). La Atención Primaria de Salud: desafíos para su implementación en América Latina. *Atención Primaria*, 45(7), 384-392.

Prieto Rosas Moisés Alex, Zarate Narciso Víctor, Fuentes Cuba María Sofía. Atributos de la Atención Primaria de Salud (A.P.S): Una visión desde la Medicina Familiar. Acta Med Per 30(1) 2013 pp 42 – 47.

Quero, M., Ramos, M. B., López, W., Cubillas, J. J., González, J. M., & Castillo, J. L. (2016). Uso de customer relationship management para mejorar la atención sanitaria de la ciudadanía. Servicio Salud Andalucía 24 horas. Salud Responde. Gaceta Sanitaria.

Sandoval, C., del Amor, A. (2016). Percepción y cumplimiento del derecho de información a pacientes diabéticos en Atención Primaria: su relación con la adherencia y la satisfacción del usuario. Proyecto de investigación.

Vidal Ledo, M., & Lemus, E. R. (2012). Docencia de pregrado en Atención Primaria de Salud. Educación Médica Superior, 26(2), 350-360.

•POLÍTICA EDUCATIVA

Financiamiento Público, ¿Privatización? Y Exclusión En Las Universidades Públicas Estatales En México.

Evangelina Zepeda García¹

Resumen

El propósito del trabajo es contribuir al debate en torno a los procesos de privatización de las universidades públicas estatales (UPES) a través de la disminución del financiamiento público, del cobro a estudiantes y aspirantes por los servicios de la universidad y de la orientación al mercado de sus tres funciones sustantivas en las que se observa la adecuación de los programas de estudio, la investigación y la vinculación a los requerimientos del mercado laboral y de la industria.

Palabras clave: educación superior, financiamiento público, política educativa, exclusión, privatización

Introducción

¿Cómo se lleva a cabo la privatización de la educación superior en México?

La distinción público-privado no es unitaria, señala Rabotnikof (2015) no comprende una única oposición sino una familia compleja de oposiciones. De manera general, señala la autora, se pueden identificar tres sentidos de la distinción público-privado:

- a) En primer lugar, el criterio trazado de la distinción es la referencia al colectivo o a la dimensión individual. Así, público alude a lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendido como aquello que refiere a la utilidad e interés individuales.
- b) El segundo criterio hace referencia a la visibilidad vs. el ocultamiento, a lo que es ostensible y manifiesto vs. lo secreto.
- c) El tercer criterio es el de la apertura-clausura. En este caso, público designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como lo que se sustrae a la disposición de los otros (Rabotnikof, 2015, págs. 4-5).

La primera acepción, lo público se entiende como lo estatal. Tratándose de la educación superior, se puede asociar con la educación como un bien de interés o de utilidad para todos y por tanto financiable por el Estado, en oposición a lo privado, que reporta un beneficio individual y por tanto una inversión individual, como señalarán los discursos en torno al capital humano y las sociedades del conocimiento.

En el segundo sentido, lo público se asocia a su disponibilidad restringida, lo cual estaría coligado a la educación privada, en tanto que está abierta, disponible, pero el acceso no es para todos, sino para aquellos que reúnen determinados criterios, como viene ocurriendo en las universidades públicas en tanto

¹ Universidad Marista de Querétaro evazega@hotmail.com

está disponible, si los aspirantes pueden pagar los procesos de selección y alcancen los criterios elegidos para convertirse en estudiantes.

En su tercera acepción lo público se asocia con lo que no puede ser objeto de apropiación, en tanto lo privado se convierte en lo opuesto, aquello que puede estar sujeto al dominio de una persona, grupo o sector, como viene ocurriendo con la orientación de las tres funciones sustantivas de la universidad.

En las últimas cuatro décadas, la privatización de la educación superior ha venido ocurriendo gradual y constante con el impulso a los recortes del financiamiento público. Señala Rizvi (2016, pág. 1):

La privatización de la educación ha sido ampliamente adoptada por gobiernos de todo el mundo y con frecuencia ha recibido el respaldo de ciertas organizaciones no gubernamentales. No obstante, el concepto de privatización ha sido interpretado y puesto en práctica en la educación de muchas maneras, y la forma que adopta la privatización en los diferentes niveles educativos, como los argumentos utilizados para justificarlas varían según los sistemas.

En México, el proceso de privatización se va a observar desde principios de los 80 del siglo pasado. A principio del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1986), el gobierno tenía 1,216 empresas, al concluir el periodo, sólo quedaban 446 (Flores Alonso, 2003, pág. 91) que se fueron vendiendo, desincorporando, desapareciendo o fusionando, situación que continuó en los sexenios siguientes. Sectores como la educación y la salud, sin embargo, presentaban obstáculos tanto legales como de aceptación social que primero debían ser atendidos. En el tema de la educación superior, fue necesario realizar recortes en el financiamiento público y reorientar el gasto para conminar a las universidades a que por sí mismas iniciaran su proceso de privatización a partir de un inicial desprendimiento de los recursos públicos.

Con los recortes presupuestales y la creación de los fondos extraordinarios, las universidades buscaron ser más competitivas, en el sentido estricto de la palabra competitivo: hacer más con menos. De 2006 a 2018 la matrícula en las universidades públicas creció en más de un 50%, sin que el subsidio por estudiante creciera en la misma magnitud; en 2009 se invertían 63,270 pesos por estudiante, en 2017 se redujo a 47,011 pesos. De manera particular, en el sexenio 2012-2018, la matrícula de educación superior pasó del 32% a 37%; sin embargo, la inversión disminuyó: del 20.0% al 17.5% (Mendoza Rojas, 2017).

El recorte al presupuesto de educación superior y la búsqueda de financiamiento privado se entiende en la primera acepción de la dicotomía público-privado, esto es, como un bien que reporta beneficios individuales vs beneficios comunes. En términos de capital humano, invertir en la persona es invertir en su futuro personal e individual, “este enfoque del capital humano no niega los beneficios sociales de la educación, pero destaca la necesidad de los individuos de invertir financieramente en la suya propia” (Rizvi, 2016, pág. 5).

Peter Drucker (1997), impulsor del concepto sociedad del conocimiento, señaló que en un contexto de grandes empresas, las limitaciones de la educación superior se encontraban en preparar emprendedores y líderes sociales, cuando en realidad los egresados serán empleados de grandes firmas. En su consideración, las instituciones educativas deben concentrarse en enseñar a los estudiantes las habilidades para su futuro laboral, la eficacia, la humildad, el trabajo en grupo y todas aquellas cualidades que potencialicen a la empresa y ésta se convierta en un instrumento para las aspiraciones del trabajador.

En la tercera acepción de lo público-privado, la privatización de la universidad pública se expresa en las tres funciones sustantivas de la universidad: en la docencia, con la creación de nuevos programas de estudio, adecuados a las necesidades específicas del sector productivo, tanto en contenidos como en el desarrollo de las competencias que el trabajador requiere. En la investigación, volcando el trabajo de los

académicos a las necesidades de respuesta del sector productivo. En la vinculación, a través de la prestación de servicios al sector productivo y en las alianzas universidad-industria.

Como se observará, a partir de la Universidad Autónoma de Querétaro, la privatización de la educación en sus tres acepciones es una realidad observable en el cada vez más reducido financiamiento público, en el cobro por diversos servicios de la universidad y en el vuelco de la docencia, de la investigación y de la vinculación al sector productivo.

El presupuesto público como incentivo para modificar el funcionamiento de las UPES

Las Universidades Públicas Estatales (UPES) son instituciones de educación superior creadas por decreto de los congresos locales; realizan las tres funciones sustantivas: docencia, investigación y extensión universitaria. El sistema está integrado, de acuerdo a la Secretaría de Educación Pública (SES-SEP, 2018), por 34 unidades centrales que atienden aproximadamente al 30% de la matrícula total de educación superior en el país.

Hasta mediados de los años ochenta recibían financiamiento con base en la matrícula y en la relación que mantenían con el gobierno federal y local. A partir de los noventa, se incentivó la planeación institucional y la evaluación de resultados para acceder a los recursos federales y estatales. Con este fin se originaron dos fondos: los ordinarios y los extraordinarios. Los ordinarios se asignaron con base en la cantidad de docentes y trabajadores reconocidos por la federación (ya no en los estudiantes) y los extraordinarios se condicionaron a que las universidades planearan su desarrollo y evaluaran el logro de sus metas.

Las Universidades Públicas Estatales (UPES) obtienen su financiamiento de dos instancias: del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal. La cantidad varía de acuerdo a las negociaciones entre las universidades, el Gobierno Federal y el estatal. En la Tabla 1 se muestra el porcentaje que cada una de las 34 universidades recibe, como presupuesto ordinario, de cada uno de los órdenes de gobierno.

Tabla 1. Financiamiento de las UPE

	Estatal	Federa l
1. Universidad Veracruzana	50%	50%
2. Universidad Autónoma del Estado de México	50%	50%
3. Universidad de Sonora	50%	50%
4. Universidad de Quintana Roo	50%	50%
5. Universidad Autónoma de Coahuila	50%	50%
6. Universidad de Guadalajara	48%	52%
7. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	48%	52%
8. Instituto Tecnológico de Sonora	47%	53%
9. Universidad Autónoma de Baja California	45%	55%
10. Universidad Autónoma de Chihuahua	41%	60%
11. Universidad Autónoma de Tamaulipas	40%	60%
12. Universidad Autónoma del Carmen	36%	65%
13. Universidad de Guanajuato	35%	65%
Promedio UPES	35%	65%
14. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	33%	67%

15. Universidad Autónoma del Estado de Morelos	32%	68%
16. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	31%	70%
17. Universidad Autónoma de Sinaloa	30%	70%
18. Universidad Autónoma de Campeche	30%	70%
19. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	29%	71%
20. Universidad Autónoma de Nuevo León	27%	73%
21. Universidad Autónoma de Hidalgo	23%	77%
22. Universidad Autónoma de Chiapas	25%	75%
23. Universidad Autónoma de Guerrero	25%	75%
24. Universidad Autónoma de Aguascalientes	23%	77%
25. Universidad de Colima	20%	80%
26. Universidad Autónoma de Zacatecas	18%	82%
27. Universidad Autónoma de Querétaro	17%	83%
28. Universidad Autónoma de Baja California Sur	16%	84%
29. Universidad Autónoma de Nayarit	15%	85%
30. Universidad Autónoma de Tlaxcala	14%	86%
31. Universidad Juárez del Estado de Durango	13%	87%
32. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	11%	89%
33. Universidad Autónoma de San Luis Potosí	11%	89%
34. Universidad Autónoma de Yucatán	10%	90%

Fuente: Mendoza Rojas, J. (2017)

Como se observa en la tabla, el Gobierno Federal aporta hasta el 90% del financiamiento en algunas UPES. La participación de los gobiernos estatales en el financiamiento es tanto una ventaja como una desventaja. Si la relación entre la universidad y el gobierno es buena, los recursos fluyen adecuadamente, si la relación no es buena o el gobierno estatal tiene otras prioridades, los recursos pueden quedarse detenidos y colocar a las universidades en severos conflictos, como ya ha ocurrido con la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma de Querétaro.

Una de las complicaciones de las UPES va a ser que, en general, el financiamiento ordinario no alcanza para cubrir con el gasto corriente para el que está destinado este recurso. Regularmente tienen más personal del que oficialmente pueden registrar. Este desajuste presupuestal las va a orillar a buscar otras fuentes de financiamiento.

Para obtener los fondos extraordinarios, las universidades deben concursar entre ellas y sólo las que se ajustan a las disposiciones del Gobierno Federal tienen acceso a los recursos. Los requisitos emplazan a las instituciones educativas a crear programas educativos orientados a cubrir las necesidades de la industria, como se puede leer en los instrumentos de las evaluadoras como los CIEES (Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior) y COPAES (Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C.), o las agencias acreditadoras especializadas como la ANPADEH (Acreditadora Nacional de Programas de Arquitectura y Disciplinas del Espacio Habitable),

CACEI (Consejo de Acreditación de la enseñanza de la Ingeniería) para los programas de Ingeniería, entre otros.

Se espera también que las universidades realicen investigación articuladas con el sector productivo, o en su caso, con el gobierno. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se requiere robustecer el capital humano para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda. El Gobierno de la República observa que el sector empresarial históricamente ha contribuido poco a la inversión en investigación y desarrollo, y esto es “resultado de la falta de vinculación del sector empresarial con los grupos y centros de investigación científica y tecnológica existentes en el país, así como por la falta de más centros de investigación privados” (Gobierno de la República, 2013, pág. 65).

En cuanto a vinculación, se espera que las universidades, más allá de la extensión universitaria, fomenten en los estudiantes la realización de prácticas profesionales en las empresas, la realización de estancias de investigación en la industria, las visitas al sector productivo y realicen intercambio con instituciones nacionales e internacionales en la búsqueda de las competencias que el profesionista requiere. “La falta de capital humano no es sólo un reflejo de un sistema de educación deficiente, también es el resultado de una vinculación inadecuada entre los sectores educativo, empresarial y social” (Gobierno de la República, 2013, pág. 16)

Si las universidades se alinean con las disposiciones del Gobierno Federal, se les da acceso a los recursos como el del Programa de Carrera Docente (Calidad Académica), el del Fondo Apoyos para la atención de Problemas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Saneamiento de las Finanzas), al Programa Integral de Fortalecimiento de la Calidad educativa (ampliación de la cobertura) o al Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (inclusión y equidad).

El Programa de Carrera Docente en UPES tiene una bolsa de \$349'000,000.00 para el ejercicio 2018-2019 (SEP, 2018) y están a disposición de las universidades cuyos profesores “realizan aportes significativos en la mejora de los indicadores de resultados de las universidades públicas estatales” (SEP, 2018, pág. 1): pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores (SNI): pertenecer a cuerpos académicos consolidados y en consolidación, publicación en revistas indizadas, tener programas dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), contar con programas de licenciatura acreditados, entre otras medidas.

El Programa Integral de Fortalecimiento de la Calidad educativa (PFCE), anteriormente PIFI y PROFOCIE, tiene el objetivo general de dar viabilidad al Objetivo 1 de la Meta 3, del Plan Nacional de Desarrollo: “Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con calidad”. El Programa busca “Apoyar a las Instituciones de Educación Superior a fin de que cuenten con programas educativos evaluables con calidad reconocida” (SEP, 2016, pág. 4). Los recursos se entregan a las instituciones para que a partir de la planeación estratégica implementen proyectos académicos que impacten en la mejora de la gestión (servicios) y la calidad de sus programas educativos (SEP, 2016). Este programa se orienta principalmente a la infraestructura de las instituciones educativas, con la intención de lograr el incremento de la matrícula.

También hay recursos para las universidades que atienden población en desventaja. El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa busca:

Contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa mediante el apoyo a instituciones de educación básica, media superior y superior; a fin de que cuenten con una infraestructura adaptada, equipamiento y acciones de fortalecimiento que faciliten la atención de la población en

contexto de vulnerabilidad, eliminando las barreras para el aprendizaje que limitan su acceso a los servicios educativos (SEP, 2017).

El Fondo Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades públicas estatales está destinado a las UPES “que requieren abatir los pasivos contingentes derivadas del pago de pensiones y jubilaciones” (DGESU, 2018). Todas las UPE pueden participar en este fondo, en tanto presenten los informes financieros solicitados y realicen los trámites en tiempo y forma.

Señala la Secretaría de Educación Pública (2013, pág. 28):

Los fondos extraordinarios, adicionales al presupuesto regularizable, han probado ser un valioso mecanismo para formar y mejorar al profesorado, corregir problemas estructurales de las universidades, apoyar el desarrollo institucional, fortalecer el trabajo académico y favorecer el crecimiento de la oferta en áreas prioritarias para el desarrollo regional y nacional.

100

La generación de recursos propios y la privatización del servicio

Para subsanar las deficiencias económicas generadas por la limitada asignación de recursos ordinarios y la complejidad de conseguir los extraordinarios, en la mayoría de las universidades públicas estatales se ha optado por desarrollar medidas para obtener “recursos propios”. Cada institución elige el tipo de cobro y a quién se lo hará (estudiantes, aspirantes o ambos).

Entre los cobros más comunes se encuentra el cobro por la ficha para el examen de admisión, por el examen de admisión, la inscripción, la credencial, los exámenes psicométricos, los expedientes médicos. Hay otros cobros que poco a poco vienen a formar parte de los dispositivos para generar recursos propios, tal es el caso del propedéutico para realizar el examen, del propedéutico para la carrera o el semestre cero.

En algunas universidades hay un cobro por preinscripción. La Universidad de Colima solicita un cobro de 750 pesos por concepto del proceso de admisión. En la Universidad Autónoma de San Luis Potosí se cobran 860 pesos a los aspirantes que cursaron sus estudios en el estado y 1,330 a los aspirantes de otros estados de la República. La Universidad Autónoma de Chihuahua cobra 890 pesos por la ficha para hacer el examen de admisión.

En la mayoría de las universidades públicas estatales (UPES) se aplican exámenes elaborados por particulares (CENEVAL o EXCOBA -EXHCOBA). Cada una de estas pruebas tiene un costo para el estudiante, del cual la universidad que solicita el servicio puede tener un porcentaje del costo del examen.

Si el aspirante consigue un lugar, deberá cubrir el costo por matriculación. La Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) cobra 7 mil pesos en promedio al semestre. La Autónoma de San Luis Potosí (UASLP) tiene costos diferenciados que van de 5 mil a 6 mil para los estudiantes de reingreso; 5 mil a 6 mil para nuevo ingreso de escuelas pertenecientes a la UASLP; de 7 mil a 8 mil para aspirantes de otros sistemas y de más de 10 mil pesos para estudiantes foráneos (UASLP, 2016). La Autónoma de Sonora, la de Chihuahua y la de Ciudad Juárez se encuentran también entre las universidades públicas más caras del país.

Sin embargo, las colegiaturas no son la única manera de obtener recursos. Las UPES están utilizando el proceso de admisión para generar más recursos. Algunas universidades recurren al doble examen (uno institucional y otro contratado con alguna agencia particular), los cursos propedéuticos obligatorios o los cursos de capacitación para la realización del examen,... las opciones dependen de la iniciativa de cada universidad.

La Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT) y la Universidad Autónoma de Querétaro ofrecen el Semestre Cero a aspirantes que no alcanzaron un lugar. De acuerdo a la Universidad Juárez del Estado de Durango, este semestre tiene como objetivo “Reforzar en los aspirantes en sus conocimientos, destrezas y habilidades que los posibiliten a un mejor aprovechamiento académico a lo largo de la carrera, cumpliendo así con las políticas de calidad de la facultad” (UJED, 2017).

En algunas universidades, los aspirantes aprueban el examen, pero los lugares son insuficientes, a ellos se les invita a cursar el Semestre Cero. En otras, los aspirantes no reúnen los puntajes necesarios y también se les ofrece este semestre. El Semestre Cero también es ocupado como ‘arranque en falso’, para que el aspirante identifique si la carrera elegida es aquella que realmente desea estudiar. Con este semestre se pretende eliminar el abandono escolar. Esta visión del Semestre Cero la tiene la Universidad Autónoma de Coahuila.

Cualquiera que sea el motivo para el semestre cero, éste tiene un costo de entre 2 mil y 5 mil pesos, dependiendo de la universidad. En la UJED cuesta 2,500 pesos y se acepta a cualquier aspirante. En la Universidad Autónoma de Querétaro el costo es de 5000 pesos y está destinado sólo a los aspirantes que acreditaron el proceso de selección, pero, por los pocos espacios en la universidad no alcanzaron a quedarse.

La Universidad Autónoma de Querétaro

Con el fin de visualizar de manera más precisa procesos como los que se mencionaron en páginas anteriores, se va a tomar como referencia la Universidad Autónoma de Querétaro, que tiene 67 años de vida.

La Universidad Autónoma de Querétaro tiene presencia en 11 de los 18 municipios que conforman el estado. En el ciclo 2017-2018 está atendiendo a una población de 22,596 jóvenes. La oferta educativa está compuesta por 80 programas de licenciatura y técnico superior universitario, y 113 programas de posgrado entre especialidades, maestrías y doctorados (Universidad Autónoma de Querétaro, 2018).

Es una institución que, en términos generales ha tenido una buena relación con el gobierno del estado. Si bien la UAQ recibe sólo el 17% de su presupuesto del gobierno estatal (Mendoza Rojas, 2017), el apoyo de los gobernadores ha sido manifiesto en todos aquellos proyectos que la institución ha emprendido. Aun con el apoyo, en los últimos 10 años, la UAQ viene presentando conflictos económicos que la han puesto al borde de la quiebra técnica.

En 2018, la UAQ tiene un déficit de 300 millones de pesos para el pago de la nómina. De acuerdo a la Dra. Teresa García Gasca, actual rectora de la máxima casa de estudios del estado, para 2021 la universidad podría estar en quiebra técnica si no se modifica el actual presupuesto que recibe tanto de la federación, como del estado. La Ley General del Estado indica que el 8% del producto interno bruto debe ser destinado a la educación y actualmente se asigna el 2.3%, de la cual la UAQ recibe el 0.45% (García Gasca, 2018).

La generación de recursos propios ha contribuido a sanear las finanzas de una universidad que en 2007 vio embargados 3 inmuebles por parte del IMSS. Hasta 2006, “la Universidad Autónoma de Querétaro no contaba con un fideicomiso para pagar jubilaciones y pensiones, aunque destinaba al rubro 20 por ciento del presupuesto” (Leal, 2007). En ese momento la universidad tenía 2,500 trabajadores de base y más de 700 por honorarios. De los 2,500, ciento ochenta debían jubilarse tras 29 años de servicio, sin embargo no había recursos para pagarles (Leal, 2007).

Hubo varios intentos de negociación con el IMSS, pero finalmente el personal de la UAQ decidió tomar tres alternativas que ya otras universidades habían implementado: anular la jubilación dinámica para los profesores de nuevo ingreso, acceso a la jubilación por medio de una nueva aportación de 3% del salario, que pasaría a integrar un fondo para esa prestación, e incrementar el 3% hasta llegar al 8% (Leal, 2007). Esta reorganización de su esquema de jubilación le permitió concursar para acceder a los recursos que la federación dispuso para atender esta problemática en las UPES.

Algunas medidas como la anterior no son populares entre el personal y suelen castigar con su voto a quienes las implementan. En este sentido, las huelgas que se han suscitado en los últimos años en la UAQ, tanto por administrativos como por docentes, requieren ser revisadas en el contexto no sólo de las necesidades de los trabajadores, sino en el contexto del estado y de la población, pues, a decir del Dr. Herrera Ruíz, mientras la SEP

Sólo reconoce 40 días de aguinaldo, los universitarios gozamos de 65; mientras la SEP sólo reconoce 24 días de prima vacacional, los universitarios disfrutamos de 60. Por otro lado, erogaciones por conceptos como vida cara, despensa, gastos dentales, fondo de ahorro, material didáctico y permisos económicos, entre otros, que no son reconocidas por la SEP, los universitarios los recibimos (Código Informativo, 2014).

En la UAQ ocurre otro fenómeno, como puede ser que ocurra en otras UPES, que en tanto hay personal que logra jubilarse a los 45 años de edad y asegurarse hasta un ingreso mayor al que recibía mientras estaba trabajando, la universidad se queda sin docentes ni administrativos de tiempo completo o medio tiempo porque los jubilados no son remplazados; el Dr. Herrera Ruíz señala que “en este momento, 275 Profesores de Tiempo Completo están jubilados y 541 están en activo. Es evidente que si no hay una política de remplazo, según las tendencias actuales, en los próximos cinco años tendremos el mismo número de profesores de tiempo completo jubilados que en activo” (Querétaro, 2014, pág. 67).

Durante los dos periodos del Dr. Herrera Ruíz se apostó por tres estrategias para sanear las finanzas. Se estableció un plan de austeridad, se apostó por el ahorro y por la generación de recursos propios a través de la vinculación con las empresas e instituciones públicas, así como el ingreso de recursos vía los costos por los procesos de admisión.

En cuanto al plan de austeridad, se trabajó con la supresión de privilegio para diversos niveles superiores de la universidad; se eliminaron los gastos de representación, choferes, telefonía celular, pago de combustible, entre otros beneficios que tenían algunos rangos más altos del personal de la universidad (UAQ, 2018).

De acuerdo al 6° Informe del rector Gilberto Herrera Ruíz, se han llevado a cabo diversos programas alternativos para ahorrar, principalmente se ha trabajado en el uso de energía solar y eólica para generar electricidad, los bioenergéticas y el tratamiento de aguas (UAQ, 2018).

Sin embargo, más que el plan de austeridad y los programas alternativos para ahorrar, la UAQ ha apostado fuertemente por acceder a los recursos extraordinarios. Las particularidades de la globalización económica: la apertura de la industria nacional al mercado internacional como la atracción de industria extranjera al territorio, exige la formación de profesionistas que puedan competir con otros profesionistas del planeta. De acuerdo a estas premisas, “El compromiso de las universidades públicas debe ser la formación de profesionistas capaces de competir en los diferentes espacios laborales en mejores condiciones (Universidad Autónoma de Querétaro, 2013, pág. 11).

Señala la UAQ (2013, pág. 11): “Los programas educativos que ofrece nuestra Universidad atienden parcialmente este objetivo de integralidad y excelencia; existen varios elementos que deben ser incorporados y que los organismos acreditadores y evaluadores han hecho notar en sus respectivas visitas a nuestra institución”. La acreditación de los programas ante los CIEES o las acreditadoras de cada área de especialidad apoya de manera importante a las facultades acreditadas para obtener mayores recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), antes PIFI.

En cuanto a Investigación, en 2012, la UAQ, a través de la Dirección de Vinculación y Proyectos Especiales, concretó 54 acciones de vinculación con el sector productivo, “las acciones significaron ingresos extraordinarios a la UAQ por un monto superior a los 50 millones de pesos” (UAQ, 2013, pág. 49). En 2017 se habían logrado 427 acciones y proyectos de investigación y posgrado con financiamiento externo, “con un monto de más de 786 millones de pesos como recursos directamente etiquetados para este rubro” (Universidad Autónoma de Querétaro, 2018, pág. 36).

La extensión universitaria “ha sido una de las actividades menos cubierta, no solamente porque existen escasos recursos, gubernamentales y privados, para satisfacer cabalmente esta función, sino porque tradicionalmente no se ha depositado en la extensión una prioridad académica” (UAQ, 2013: 38). Sin embargo, cuando se enfatiza en la vinculación, por encima de la extensión, la incorporación de las prácticas profesionales en los mapas curriculares posibilita a los estudiantes adquirir habilidades que no se obtienen en el aula, y contribuyen a prepararlos para el ámbito laboral.

En cuanto a ingresos por proceso de selección, la UAQ es tan creativa como otras UPES. En el más reciente proceso seleccionó a un poco más de 5 mil estudiantes de 20 mil jóvenes que solicitaron hacer el examen a alguna de las carreras de la institución. Las carreras más demandadas son medicina e ingeniería. En la Licenciatura de Médico General hubo un aproximado de 1800 aspirantes, de los cuales sólo fueron aceptados 60. En ingeniería se admite aproximadamente al 30% de los aspirantes y aunque hay aspirantes con calificación aprobatoria “no hay lugares entonces estamos dejando sin estudiar a gente con ganas y con capacidad” (Herrera Ruíz, 2017).

Pero no sólo se está quedando fuera, también está perdiendo su inversión. Un aspirante a la UAQ invierte en el proceso de selección entre 3000 y hasta 20,000 pesos, de acuerdo a la carrera deseada y el número de veces que intente ingresar. En Medicina se aceptan a 60 en cada proceso de selección (hay dos por año) y hay cerca de 1,800 solicitantes. En la Facultad de Ingeniería, con 13 carreras, se admite hasta el 30% de los aspirantes en los dos procesos de selección que se realizan al año.

En programas como los que ofrece la Facultad de Medicina o la Facultad de Ingeniería, el proceso de selección incluye un curso pre-propedéutico, el propedéutico y el examen de admisión. Si no alcanza el puntaje mínimo para ingresar, pero se queda cerca, puede ingresar al Semestre Cero (Pre-médico, en caso de Medicina), para participar en un segundo proceso de selección.

El Propedéutico es el requisito inicial para incorporarse a las carreras de la UAQ. Todos los aspirantes deben pagar y realizar el propedéutico porque equivale al 30% de los puntos requeridos para ingresar a la universidad. Este requisito tiene un costo de entre 1,500 y 5,000 pesos, dependiendo la carrera. La Facultad cuyas licenciaturas tienen el menor costo es Filosofía, con 1,500 pesos para la carrera de Filosofía; 1800 para Antropología e Historia, la excepción es la Licenciatura en Gastronomía, (2,800 pesos). El propedéutico más caro lo tiene la Facultad de Informática, con 5,000 pesos.

Tabla 2. Costo del curso propedéutico por Facultad

FACULTAD	PROPEDÉUTICO
Informática	5,000
Enfermería	4,500
Ciencias Naturales	4,000
Derecho	3,500
Medicina	3,500
Psicología	3,500
Bellas Artes	3,500
Ingeniería	3,500
Contaduría y administración	3,000
Química	3,500
Ciencias Políticas y Sociales	2,750
Filosofía	2,800
	1,500
Lenguas y letras	2,000

Fuente: elaboración propia con información de la página web de cada facultad y/o convocatoria de nuevo ingreso

De acuerdo a las convocatorias de 2018, el propedéutico es un filtro para la presentación del Examen de Competencias Básicas (EXCOBA), como es el caso de las facultades de Derecho o Lenguas y Letras. En otros no limita la posibilidad de realizar el EXCOBA.

En convocatorias como las de la Licenciatura en Biología o Derecho, el curso propedéutico permite la identificación y selección de candidatos con base en el desarrollo académico del aspirante y las habilidades y competencias personales. Si en consideración de quienes imparten el propedéutico el aspirante acredita, puede realizar el EXCOBA. En estos casos funciona como primer filtro.

En la Facultad de Medicina o Ingeniería, la acreditación o reprobación del propedéutico no es limitativo para realizar el EXCOBA. Todos los aspirantes pueden realizar el examen y serán aceptados aquellos que logren 70 o más puntos con la fórmula: $70\% \text{ EXCOBA} + 30\% \text{ Propedéutico}$. El propedéutico de Medicina se conforma por una serie de exámenes de opción múltiple aplicados cada semana después de leer los materiales de cinco módulos dispuestos en la plataforma Moodle: Biología Molecular, Introducción al Estudio de la Bioquímica, Orientación Educativa, Introducción al estudio de la anatomía e Introducción al estudio de la fisiología. En el caso de Ingeniería los aspirantes también pueden optar por realizar un examen, en lugar de asistir al propedéutico, y tiene el mismo valor.

Si el propedéutico no es suficiente, existe el pre-propedéutico. La UAQ cuenta con dos bachilleratos en la ciudad: la Escuela de Bachilleres, plantel norte y el plantel sur. En el plantel sur se ofrece el Curso de Inducción al Propedéutico y el Curso de Preparación para el EXCOBA, ambos independientes del propedéutico que ofrece la Facultad de Medicina. No es oficial ni obligatorio y se anuncia como una convocatoria más de la UAQ.

Este curso de Inducción al Propedéutico consta de dos fases: una primera en la que se apoya a los aspirantes a prepararse para el propedéutico de medicina y odontología (que serán en línea) y una segunda

fase, que se ofrece a cualquier aspirante a la UAQ, en el entendido que los contenidos se orientan a la preparación para el EXCOBA. La primera fase tiene un costo de 3,500 pesos y la segunda fase 1,500.

Señala la UAQ (2018a):

Estar inscritos a este curso no garantiza su ingreso a la misma, (sin embargo les es de mucha utilidad) estos cursos son totalmente independientes de la facultad de medicina, y tienen como objetivo la preparación de conocimientos médicos a los alumnos aspirantes.

La UAQ aplica el EXCOBA (Examen de Competencias Básicas) como recurso principal para la selección de los estudiantes, asignándole el 70% en el proceso de admisión. El 30% restante se obtiene del curso o examen propedéutico que todo aspirante debe realizar antes del EXCOBA. El EXCOBA nace en 1992, inicialmente como EXHCOBA (Examen de Habilidades y conocimientos básicos) “con el propósito de ubicarse a la vanguardia de la tecnología educativa nacional, se desarrolló y validó la versión computarizada del examen, el cual se aplica como requisito de admisión en diversas universidades del país” (Métrica Educativa, 2015).

El EXCOBA para licenciatura consta de 180 reactivos con opciones “en un formato de respuesta abierta, o bien, en formatos semi-abiertos, clasifica, ubica, acomoda o selecciona varios elementos conceptuales de un campo de conocimiento” (Métrica Educativa, 2018). En algunos reactivos se tiene:

(1) respuesta construida: se escribe literalmente una solución numérica o algebraica; (2) respuesta semiconstruida: se ubican o reubican elementos gráficos o conceptuales en mapas gráficas, esquemas, planos o formatos (e.g.: ubicar coordenadas geográficas en un plano); y (3) selección múltiple-múltiple: se construye la respuesta relacionando tres o más opciones (e.g.: seleccionar los elementos que conforman una categoría (Ferreya & Backhoff-Escudero, 2016, pág. 3).

Los aspirantes tienen 180 minutos para responder el examen. Es decir, un minuto para leer y asentar una respuesta construida, semiconstruida o de selección múltiple. De acuerdo al tipo de reactivo, la puntuación asignada a cada respuesta varía:

Algunos de los reactivos del Excoba se califican de manera dicotómica (correcto-incorrecto), este es el caso de los ítems de respuesta construida. Otros se califican con el modelo de crédito parcial, según el número de respuestas que exige el reactivo; este es el caso de los reactivos de respuesta semiconstruida y de selección múltiple-múltiple. La máxima puntuación que se le otorga a un reactivo es de una unidad. En el caso del crédito parcial, la unidad se divide proporcionalmente entre el número de elementos que contiene el reactivo; por ejemplo, si el reactivo solicita ubicar cuatro fracciones en una recta numérica, cada fracción bien ubicada tiene un valor de 0.25 puntos (Ferreya & Backhoff-Escudero, 2016, pág. 3).

El examen se aplica de manera computarizada y el aspirante tiene sus resultados tan pronto como concluye el examen, sabrá si acreditó cuando sume la calificación del propedéutico y deberá esperar a que la universidad publique el puntaje mínimo para ingresar. De acuerdo a los lugares de cada carrera se hace un corte para determinar quiénes los ocuparán.

Tabla 3. Cantidad de lugares ofrecidos por facultad.

FACULTAD	CARRERAS	LUGARES
Informática	5	300

Enfermería	3	¿?
Ciencias Naturales	6	185
Derecho	3	420
Medicina	4	60
Psicología	2	155
Bellas Artes	9	272
Ingeniería	13	¿?
Contaduría y administración	10	710
Química	3	¿?
Ciencias Políticas y Sociales	4	170
Filosofía	6	240
Lenguas y letras	5	200

Fuente: elaboración propia con información de las convocatorias

En algunas facultades no se especifica la cantidad de aspirantes que se recibirá, pues estos espacios se destinarán con base en el proceso de selección en el que si los aspirantes no reúnen los requisitos mínimos o no se reúne a los aspirantes acreditados requeridos, el programa no se abre. Es decir, algunas universidades públicas aceptan tantos estudiantes como lugares disponibles hay, éste no es el caso de la UAQ. Si los aspirantes no alcanzan el puntaje necesario, el lugar queda sin ocupar; si no se reúne el mínimo de 10 aspirantes aceptados, no se abre la carrera.

En cuanto a costos, para realizar el EXCOBA se requiere pagar 1,000 pesos para los egresados de los bachilleratos de la UAQ y 1,600 para egresados de otros bachilleratos. Si el aspirante consigue un lugar en la universidad, debe pagar en promedio mil pesos de manera semestral, por concepto de matrícula.

Una vez que los aspirantes cursaron el propedéutico e hicieron el EXCOBA, y no alcanzaron un lugar en las carreras de mayor demanda, se les ofrece el Semestre Cero. Este semestre se presenta como una oportunidad para los aspirantes que a pesar de tener buen puntaje no obtuvieron los suficientes para conseguir un lugar. El Semestre Cero les posibilita para hacer de nueva cuenta el examen de selección y, posiblemente, incorporarse en el semestre de enero de manera regular. Cursar el Semestre Cero, sin embargo no garantiza un lugar.

Para Ingeniería, el Semestre Cero se destina a los aspirantes que presentaron el propedéutico y el EXCOBA y lograron 60 o más puntos y no alcanzaron los puntos en que se hizo el corte para el ingreso (entre 67 y 70 puntos). En este caso, el Semestre Cero aplica para una segunda convocatoria en la que se invierten los porcentajes: 30% para el EXCOBA y 70% para el Semestre Cero.

El Semestre Cero de 2018 tiene el objetivo de “Revisar y profundizar los conceptos básicos de física, matemáticas, lectura y redacción, programación o química o taller de diseño, y las habilidades necesarias para las diferentes licenciaturas que ofrece la Facultad de Ingeniería” (UAQ. Facultad de Ingeniería, 2018). Es un curso que dura 16 semanas y tiene un costo de 5,500 pesos. En este segundo intento, el aspirante deberá invertir 6,500 pesos si es egresado de bachillerato público o 7,000 pesos si es de bachillerato particular.

En la Facultad de Medicina, el Pre-médico tiene la misma finalidad que el Semestre Cero, abrir una segunda convocatoria para ingresar en enero; los aspirantes deberán acudir al Pre-médico, con un costo

de 5 mil pesos. Este segundo intento tendrá un costo de 7 mil pesos. Si después del segundo intento el aspirante no obtiene un lugar, tiene que volver a empezar por el propedéutico y el EXCOBA.

Reflexiones finales

Vale la pena pensar en la multidimensionalidad de lo público-privado cuando se refiere a la educación superior. En ocasiones podemos llegar a creer que la privatización significa únicamente que los servicios son otorgados por particulares; sin embargo, como hemos buscado hacer notar en el texto, la privatización ocurre aún en las universidades públicas con un Estado que se va desatendiendo paulatinamente del financiamiento, con universidades que transfieren parte de sus costos de operación a estudiantes y aspirantes y con programas que atienden directamente a intereses privados.

Dentro de este terreno de la privatización, hacer sumas sobre los ingresos que obtienen las UPES por los procesos de selección resultan muy importante, sin embargo, igual de importante es considerar lo que representa para los jóvenes. En Querétaro, el 41% de los jóvenes de entre 12 y 29 años de edad no se encuentran estudiando, según los datos de la Encuesta de Cohesión Social y Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), realizada en 2014 por el INEGI.

Si aproximadamente la mitad de las familias de los estudiantes de la UAQ tienen un ingreso mensual de entre 2 mil y 4 mil pesos, y el proceso de selección les demanda mínimo 4 mil pesos (Universidad Autónoma de Querétaro, 2013), la inversión inicial para participar en el proceso de selección deja fuera a un importante grupo de jóvenes que no puede pagar para competir por un lugar en la universidad pública del estado. Es un proceso en el que no es suficiente ser bueno para los estudios.

Es así que el acceso a la universidad se vuelve doblemente excluyente: en término de los que pueden pagar su incorporación a la universidad y los más competentes para el estudio; en ese orden. Existen otras cuestiones que agudizan la problemática de los estudiantes, que, como no están vinculadas de manera directa con la universidad, escapan por completo de la atención como problema social.

Bibliografía

- Código Informativo. (4 de marzo de 2014). Postura de la rectoría de la UAQ ante la huelga. *Código Informativo*, págs. <https://codiceinformativo.com/2014/03/postura-de-la-rectoria-de-la-uaq-ante-la-huelga/>.
- DGESU. (2018). *Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPE*. Obtenido de SES-SEP: <http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/InfFASFAPE.aspx>
- Drucker, P. (1997). *Sociedade pos-capitalista*. Sao Paulo: Novos Ubrais.
- Ferreira, M. F., & Backhoff-Escudero, E. (2016). Validez del Generador Automático de ítems del Examen de Competencias Básicas (Excoba). *Relieve. Revista de Investigación y Evaluación Educativa*, 22(11), 1-16.
- Flores Alonso, M. (2003). *Reforma del Estado y reforma administrativa*. Obtenido de <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21280/105835/file/PB4007%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20administrativa.pdf>
- García Gasca, t. (2018). Sin alza, rectora ve quiebra en 3 años. *Diario de Querétaro*, págs. <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/sin-alza-rectora-ve-quiebra-en-3-anos-1833014.html>.
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México.

- Herrera Ruíz, G. (14 de junio de 2017). UAQ. con 6 mil lugares; tiene 20 mil solicitudes. *El Universal*, págs. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/sociedad/14-06-2017/uaq-con-6-mil-lugares-tiene-20-mil-solicitudes>.
- Leal, G. (2007). SEP: la UAQ, su contrato colectivo y el IMSS. *La Jornada*, pág. <http://www.jornada.com.mx/2007/12/22/index.php?section=opinion&article=014a1pol>
- Mendoza Rojas, J. (2017). *Presupuesto para las Instituciones Públicas de Educación Superior*. Universidad de Guanajuato.
- Métrica Educativa. (2015). *Exhcoba*. Obtenido de <http://metrica.edu.mx/wp-content/uploads/2015/08/EXHCOBA-NIVEL-SUPERIOR.pdf>
- Métrica Educativa. (2018). *Examen de competencias básicas*. Obtenido de <http://metrica.edu.mx/examenes/excoba/>
- Querétaro, U. A. (2014). *Segundo informe que presenta ante el consejo universitario el rector Gilberto Herrera Ruíz*. Santiago de Querétaro.
- Rabotnikof, N. (2015). *Público-Privado*. Recuperado el julio de 2018, de <http://www.perio.unlp.edu.ar/sitios/opinionpublica2pd/wp-content/uploads/sites/14/2015/09/T1.2-Rabotnikof-.Público-y-privado.desbloqueado.pdf>
- Rizvi, F. (2016). *La privatización en la educación: tendencias y consecuencias*. UNESCO.
- SEP. (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Ciudad de México.
- SEP. (2016). *Programa de Fortalecimiento a la Calidad Educativa*. Obtenido de DGESU: http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Documentos/DFI/Transparencia/PFCE/Guia_PFCE_2016_2017.pdf
- SEP. (2017). Acuerdo número 20/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del programa Fortalecimiento de la Calidad Educativa para el ejercicio fiscal 2018. *Diario Oficial de la Federación*.
- SEP. (2018). *Programa de Carrera Docente en UPES (U040). Fondo extraordinario*. Obtenido de SES-SEP: https://www.ses.sep.gob.mx/pdfs/upes_u040_2018.pdf
- SES-SEP. (2018). *Universidades Públicas Estatales*. Obtenido de Instituciones: https://www.ses.sep.gob.mx/publicas_estatales.html
- UAQ. (2018a). *Convocatoria preparación del propedéutico de Medicina*. Obtenido de Convocatorias: <https://www.uaq.mx/docsgrales/medicina/CONVOCATORIA-2018-MEDICINA-ODONTOLOGIA-Y-EXCOBA.pdf>
- UAQ. Facultad de Ingeniería. (2018). *Convocatoria Semestre Cero 2018*. Obtenido de Facultad de Ingeniería: <https://ingenieria.uaq.mx/wp-content/uploads/2018/07/Convocatoria-Semestre-Cero-2018con-ligas.pdf>
- UASLP. (2016). *Cuotas y colegiaturas vigentes*. Obtenido de <http://ingenieria.uaslp.mx/web2010/Cuotas%20y%20colegiaturas/WFin.html>
- UJED. (noviembre de 2017). *Convocatoria a la Facultad de Enfermería y Obstetricia de la UJED*. Obtenido de <http://www.faeo.ujed.mx/docs/CSEMCERO2017.pdf>
- Universidad Autónoma de Querétaro. (2013). *Primer Informe que presenta ante el Consejo Universitario el rector Gilberto Herrera Ruíz*. Santiago de Querétaro.
- Universidad Autónoma de Querétaro. (2018). *Sexto Informe que presenta ante el Consejo Universitario el rector Gilberto Herrera Ruíz*. Santiago de Querétaro.

La Implementación De La Política Laboral En Las Escuelas Normales De Aguascalientes

Mario Gutiérrez Reyes¹
Mayela Legaspi Lozano²

Resumen

El presente trabajo procede de la investigación llevada a cabo en las Escuelas Normales del Estado de Aguascalientes en 2016 y 2017, donde se analizó la fase de implementación de la política laboral a través de la aplicación del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales (RITPAEN), a partir de las decisiones y acciones de actores responsables para la asignación de nuevas plazas y de promociones a maestras y maestros que laboran en estas instituciones de educación superior.

En el estudio se retoma el enfoque de análisis de la implementación de las políticas públicas como una fase activa y no exenta de desviaciones. En esta perspectiva que se recuperó de Bardach (1977), Younis (1990), Fletcher (2000) y Johnsen (1999) existe la posibilidad de que se presenten juegos o desviaciones asociados a intereses particulares, políticos o gremiales y que no estén alineados al cauce original de la política laboral.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a actores responsables, autoridades educativas, representantes sindicales, maestras y maestros. La información se sistematizó y clasificó a partir de las desviaciones y juegos señalados durante la aplicación, con apoyo del Modelo de Convoy se determinó quiénes son los actores con más cercanía a la toma de decisiones y finalmente se ubicó a los que tienen más poder e influencia con apoyo del Análisis de Redes de Políticas Públicas.

Se concluye que la implementación se lleva a cabo al margen del planteamiento original de la política laboral por juegos de que echan mano los actores responsables de instrumentarla y que se reproducen prácticas de discriminación indirecta que influyen en el acceso al empleo docente y a las oportunidades de promociones con mejora salarial y disfrute de los derechos laborales. Este estado de implementación de la política laboral genera condiciones para la reproducción de la desigualdad laboral entre maestros y maestras que laboran en las escuelas normales de la entidad.

Palabras clave: implementación, juegos, trabajo docente, escuelas normales.

Introducción

Desde la obra seminal de Preesman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977) se comenzó a reconocer la implementación como un periodo no exento de desvíos y juegos en función de los intereses que los impulsan, también por el impacto político, los fracasos y los procesos burocráticos. Los estudios más recientes se han llevado a cabo en Estados Unidos, Suiza y Jordania por Younis (1999) y en Reino Unido, China, India y Noruega con el tema de la burocracia como centro del problema de implementación con Fletcher (1999), Huang (1999), Moolj (1999) y Johnsen (1999).

En la literatura sobre la implementación en México se comienzan a desarrollar temas relacionados con la discriminación de género y brechas salariales, De Oliveira y Ariza (2000), Martínez y Acevedo (2004), y Blanke (2008). Esta fase es una posibilidad de seguir aprendiendo, ya que la implementación no sólo

¹ Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez” mario_gutierrez_reyes@hotmail.com

² Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez” successmll@hotmail.com.

es “el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio” (Williams, 1975: 531).

En el caso de las escuelas normales, son representativos los trabajos de López (2008), Bertely y Giner de los Ríos (2008), quienes reconocen que se reproducen formas de discriminación directa e indirecta, segregación ocupacional asociada a identidades de género, estereotipos, roles de género y diferencias salariales en el trabajo educativo de las maestras.

A partir de este escenario de implementación de la política laboral, se describe cómo intervienen los actores, los juegos a los que acuden y algunos de los efectos observables en la actividad de enseñanza de las maestras y los maestros. Se constata que el cauce de la política laboral no se sigue conforme a lo establecido en el RITPAEN, las decisiones y acciones que corresponde tomar a instancias de gobierno institucional en las escuelas normales, sobre todo en la asignación de plazas y promociones a mejores categorías salariales, se sustituyen por acciones de control de recursos por parte de los actores con mayor nivel de autoridad y poder político en la estructura educativa oficial y en la dirigencia sindical.

Enfoque y metodología.

Explica Peña (2013) que implementar es, desde el plano empírico, poner en funcionamiento, aplicar métodos o medidas para llevar a cabo algo. Para este autor, el proceso de la implementación no está exento de fallos, de gestión pública injusta y de disparidades entre lo planeado y lo que se lleva a cabo cuando se implementan las políticas públicas.

Los aportes de Aguilar (1993, 1996, 2000) son significativos respecto al tema de la implementación, la define como “el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar, 2000:47).

La implementación es un proceso que no termina cuando un proyecto de ley se promulga en medios oficiales: va más allá de la toma de decisiones, de instrumentarla y obtener resultados. “no es sino otra forma de política, que tiene lugar dentro del dominio del poder no electo” (Parsons, 2007:491).

Para Parsons (2007), los analistas de las políticas públicas tendieron, hasta la década de 1970 y 1980 a evidenciar la separación entre las políticas públicas como política y la administración como implementación. Posterior a esta etapa, los aportes de Preesman y Wildavsky, 1998; Sabatier y Mazmanian, 2000; Rein y Rabinovitz, 2000; Bardach, 1977; Berman, 2000; Van Meter y Van Horn, 2000; Grindle, 2003 y Aguilar (2000) plantean nuevas rutas de análisis con respecto al enfoque racionalista dominante.

En síntesis, el proceso de la implementación es la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios (Parsons, 2007:482). El propio Parsons, describe los enfoques que sobre la implementación se han planteado a través de las últimas décadas, entre los más representativos se enuncia: el sistémico racionalista (top-down); la implementación como juego político; el marco gerencialista de la implementación; los análisis interorganizacionales; la implementación como proceso evolutivo; o bien, mezclas entre las diferentes perspectivas.

Respecto a la implementación como juego político, que es la teoría que se aplicará en este estudio de políticas públicas, Grindle (2009) lo describe como “brecha de la implementación”, dada la disparidad entre lo que se enuncia como política y lo que en realidad se ejecuta. En esta perspectiva de análisis

propuesta por Bardach y otros, se sitúa el estudio de la implementación de la normatividad laboral en las escuelas normales¹⁰ de Aguascalientes.

Los juegos de implementación.

Para Bardach, por juegos de implementación hay que entender, “la interacción estratégica, por medio de la cual entran en acción recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado” (Bardach, 1977:63). Los juegos son efectos negativos que se representan por características de los jugadores o actores de la implementación. De acuerdo con Bardach, se clasifican a partir de la siguiente tipología: 1) desvío de recursos, especialmente dinero; 2) distorsión de los objetivos de la política; 3) resistencia a los esfuerzos para lograr control administrativo de las conductas; y 4) disipación de energías personales y políticas en jugar juegos antes que llevar a cabo las acciones constructivas de un proyecto o programa. Los efectos negativos se subdividen, como se describe en la tabla siguiente:

Tabla 1. Tipología de juegos de implementación.

Juegos	Efectos negativos
Desvío de recursos (dinero). Nace de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan negocios privados con asuntos públicos.	
Dinero fácil (Easy Money)	Ganancia fácil a cambio de proporcionar determinados bienes y servicios
Juego de presupuesto (Budget Game)	Condiciones de utilidad del dinero, para favorecer a clientelas fieles y generosas, fortalecimiento de grupos políticos, quedar bien ante los superiores, alianzas, sobrevivencia de la red en las burocracias.
Vida fácil (Easy Life)	Cantidad y calidad de prestaciones de los funcionarios gubernamentales de acuerdo con sus cargas de responsabilidad, reacios a incrementar sus cargas de responsabilidad a menos que reciban contraprestaciones en ingresos y estatus
Barril sin fondo (Pork Barrel)	Compromisos con electores y clientelas, gobernadores, diputados, líderes políticos, autoridades elegidas, sobre todo, si son populistas. Dinero público inagotable y siempre disponible, no hay conciencia de los costos.

¹⁰ El subsistema de educación normal está constituido por cinco escuelas formadoras de docentes, cuatro de éstas de carácter federal: 1) Centro Regional de Educación Normal de Aguascalientes (CRENA); 2) Escuela Normal Superior Federal de Aguascalientes “Profr. José Santos Valdés” (ENSFA); 3) Escuela Normal Rural “Justo Sierra Méndez” (ENR); 4) la Escuela Normal de Rincón de Romos “Dr. Rafael Francisco Aguilar Lomelí”; y 5) Escuela Normal de Aguascalientes (ENA), la cual funciona como organismo público desconcentrado y depende política y administrativamente del gobierno del estado de Aguascalientes.

<p>Distorsión de los objetivos de la política. Los objetivos de la política cambian a lo largo del proceso de implementación, sobre todo, si se trata de objetivos genéricos, imprecisos y no gozan de un consenso fuerte y amplio.</p>	
<p>Acumulando (Piling On)</p>	<p>Ir sumando en torno de una política nuevos objetivos y metas, cada vez más ambiciosos y generales (mayor sobrecarga) que debilita y hace inalcanzable la política.</p>
<p>Al mejor postor (Up for Grabs)</p>	<p>Los objetivos de una política sean legal y programáticamente genéricos y ambiguos, para sacar provecho de las omisiones, indefiniciones e incompatibilidades. Los pocos elementos claros y objetivos del programa (presupuestos, recursos, bienes y servicios, plazas de trabajo) se vuelven una oportunidad para que diversos actores (clientelas, gobernadores, líderes, grupos opositores, advenedizos, desde la óptica de sus intereses exclusivos, traten de allegárselos como recursos políticos o económicos significativos.</p>
<p>Mantener la paz en casa (Keeping the Peace)</p>	<p>Desfigurar la política, atenuarla, desvirtuarla o aplazarla indefinidamente por los choques de militantes a favor y en contra del gobierno (diputados oficialistas vs oposición; activistas contra militantes en el gobierno)</p>
<p>Resistencia para lograr control administrativo de las conductas. La implementación bajo la dirección de una oficina gubernamental que controla las piezas a ensamblar para que suceda el efecto buscado.</p>	
<p>Simulación (Tokenism)</p>	<p>Simulación de adhesión y contribución al programa. Juego jugado por grupos privados e influyentes que controlan recursos económicos y políticos, familias políticas rivales y otras instancias competidoras.</p>
<p>Resistencia masiva</p>	<p>Evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables y derrotar la capacidad de una dependencia para perseguir los incumplimientos e imponer sanciones. Movilizaciones y paros son los aspectos de esta resistencia, boicot dentro y fuera de las oficinas gubernamentales.</p>
<p>Entropía social (Social Entropy)</p>	<p>Incompetencia presente en todos los niveles de las organizaciones, en las incontables dificultades de coordinación de actividades, de organizaciones, personalidades, en el alto grado de discrecionalidad de los niveles operativos. Sus efectos son los excesos, deficiencias y retrasos en las operaciones: una clara desproporción entre recursos y resultados.</p>

Mejor gestión (Management Game)	Mejor gestión, la que se establece por impecables sistemas de información, rígidos procedimientos, instrucciones escritas precisas y públicas, reclutamientos rigurosos. Centralización-descentralización, círculo espiral en los juegos administrativos.
Disipación de energías personales y políticas. Juegos defensivos, en prevención o en contra, play dirty, jugar sucio, con el fin de evitar desventajas y daño a sus intereses. Los efectos más importantes son el retraso y el bajo desempeño de una política.	
Tosudez (Tenacity)	Se caracteriza por la disposición y deseo de cooperar, pero con la condición de que los términos de participación (ciertas prioridades, personas, estilos de gestión, facilidades financieras) sean previa y completamente satisfechos.
Territorio (Territory)	Defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política (mejor desempeño vs improductividad).
No es nuestro problema (Not Our Problema)	No es nuestro problema, actitud en tareas que impliquen sobrecarga de trabajo, controversias, hostilidades o que pongan al descubierto las incompetencias y debilidades mantenidas en secreto. Imputar errores y defectos a los comportamientos de los demás.
Excluir al tipo raro (Odd Man Out)	Reticente, sin compromisos ni acuerdos, que no da señales de su comportamiento futuro ni está dispuesto a expresar su actitud o a encontrar arreglos. Individualismo, sin equipo, que no despierta confianza, el intelectualismo que no hace transacciones.
Reputación (Reputation)	No aceptación de que otros actores protagonicen el proceso de implementación de una determinada política o que, contribuyendo igual o menos que otros participantes, obtengan el máximo reconocimiento público y los mejores beneficios políticos y económicos.

Elaboración con aportes del texto “El juego de la implementación” de Eugene Bardach (1977).

Para Bardach, los juegos de implementación deben ser previstos desde el momento mismo del diseño de la política.

“Si el problema de la implementación es cómo lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones, para configurar una acción colectiva, con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costos y reducir los retrasos, entonces, el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son (deberían ser) los probables jugadores, juegos y apuestas” (Bardach, 1977:73-74).

El autor, sugiere que se escriba un escenario posible donde se ajusten los elementos del sistema de juegos (intereses, personalidades, poderes, contribuciones, tiempos y decisiones), se reparen los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, averías, distorsiones y retrasos que los juegos provocan. Lo que requiere de políticos comprometidos totalmente con el éxito de determinada política, por convicción más que por interés.

Metodología.

El análisis de actores en la implementación de la política se realiza a partir de la metodología cualitativa. En esta perspectiva, el énfasis está en el “estudio del individuo concebido como actor o sujeto, en el interés por indagar y comprender los significados de la acción, en buscar develar las estructuras latentes del comportamiento social” (Tarrés, 2013:19).

“La metodología cualitativa es una investigación que produce datos descriptivos, utiliza las propias palabras de las personas, habladas o escritas, se realiza en escenarios naturales vistos desde la perspectiva holística, estudiando a las personas en su propio marco de referencia, en la más pura tradición humanística” (Bogdan y Taylor, 1987:19).

El proceso metodológico se realizó con el mapeo de actores y la aplicación de entrevistas semiestructuradas. El mapeo de actores se realiza con elementos del Manual de Análisis y Mapeo Político para diseñar e implementar proyectos de Advocacy (IPPF, 2009); y la entrevista semiestructurada, por las características que tiene y que se adecuan al contexto de investigación, entre otras, Vela Peón (2004), señala las siguientes: el entrevistador conoce la configuración de elementos en los que se encuentra el entrevistado; en la estructura organizacional el entrevistador tiene una posición directiva; y durante la aplicación, el entrevistador mantiene la conversación enfocada sobre un tema particular.

Los elementos del proceso metodológico se desarrollaron a partir de los siguientes pasos: 1) Descripción del proceso de mapeo de actores, 2) Selección de actores clave, 3) Selección de actores sociales, 4) Preparación de los instrumentos de recolección de información (entrevistas), 5) Aplicación de los instrumentos de investigación a los actores claves, para la recolección de datos sobre la realidad del tema de estudio y 6) Llevar a cabo el proceso de análisis de datos y sistematizar la información.

El proceso se complementó con la aplicación del Modelo de Convoy y el Análisis de Redes, lo que significó ubicar a los actores en dimensiones de rango, intermediación y cercanía. Estos aspectos son observables en gráficos y permiten realizar conclusiones objetivas sobre la influencia, poder y distancia que los actores poseen ante o con otros, en un contexto de decisiones políticas que tienen impacto sustantivo en las condiciones de desempeño de la profesión docente y a través de las que es posible hacer visibles la situación laboral de mujeres y hombres involucrados en el proceso de implementación del RITPAEN.

El proceso de análisis de la entrevista semiestructurada y la sistematización de la información.

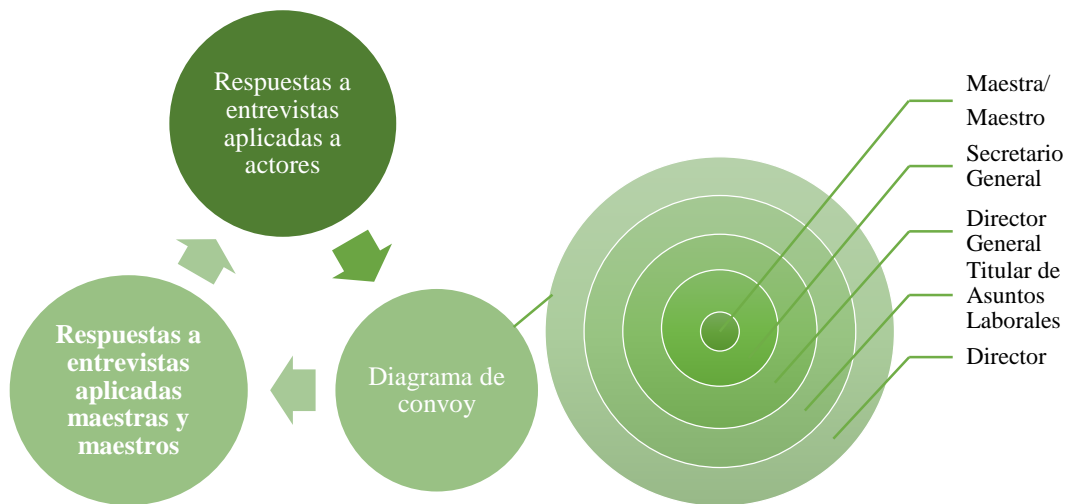
A la metodología se integran las siguientes formas de análisis, Mapeo de Actores, Modelo de Convoy y UCINET, que nos ayuden a situar las relaciones laborales en una dimensión que trascienda los referentes de sentido común con los que buscamos interpretar la situación que viven las maestras, por el hecho de ser mujeres, porque les afecta trabajar en un contexto laboral asociado a la cultura predominantemente masculina y en razón de que la discriminación indirecta provoca desventajas en el contexto de trabajo de las escuelas normales.

En el cierre del proceso de interpretación de las entrevistas se integra el Análisis de Redes de Política Pública con referentes teóricos que destacan su relevancia “como marco capaz de describir las diferentes formas de interacción entre los actores que participan en la negociación, decisión y puesta en práctica de una política” (Chaqués, 2011). Con Zurbriggen y Zarembeg, se retoma información acerca de su utilidad como herramienta y para análisis de la elaboración e implementación, a partir de un “marco conceptual que describe la complejidad de los vínculos entre actores en una arena política y una herramienta analítica útil para el estudio de la hechura de las políticas y con poder teórico” (Zurbriggen, 2011) y como herramienta metodológica, “las redes tienen indudablemente un aspecto estratégico, el cual permite detectar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) provenientes de los actores involucrados en la política que intentamos impulsar” (Zarembeg, 2013:63-64).

En las entrevistas no estructuradas “se observa un alto grado tanto de libertad como de profundidad y aplicación de este tipo de instrumento parte del supuesto de que los entrevistados poseen y conocen información valiosa para el entrevistador” (Vela, 2004). Se trata de dar sentido al tema de estudio sin imponer expectativas preexistentes o teorías preformuladas, sino dejando que sean los propios investigadores los que puedan orientar la búsqueda de explicaciones.

El diseño de entrevistas (ver anexos 1 y 2) consta de dos instrumentos, un guion de entrevista semiestructurada dirigida al personal académico y otro para actores que implementan la política laboral en las escuelas normales del estado de Aguascalientes. Un tercer instrumento son los diagramas creados por Antonucci, Akiyama y Takahashi (2004). Los diagramas son parte de la Teoría del Convoy, donde Antonucci retoma de Plath el término convoy para describir las relaciones sociales cercanas que rodean a la persona y que en cualquier tipo de circunstancia proporcionan apoyo para el desarrollo personal. En Plath (1975), el término convoy se refiere a una capa protectora de amigos y familiares que rodea a la persona y acompaña a lo largo del ciclo vital, ayudándole a afrontar los cambios que experimenta y le proporciona apoyo. Enseguida se muestra el esquema de recolección de información a través de las entrevistas y el diagrama de convoy.

Diagrama 1. Triangulación de la información generada en entrevistas y el modelo de convoy



Fuente: Elaboración con información adaptada de Praun (2006) y Antonucci (2004).

Para el análisis y sistematización de información, se recupera de Tesch (1990) el proceso que sugiere establecer categorías y triangular e interpretar la información, a partir de los referentes teóricos y conceptuales con la información generada en entrevistas y el diagrama de convoy.

Acerca de las entrevistas, se agrupó la información en el orden de la tipología de juegos de implementación que plantea Bardach, integrando a la información sistematizada columnas donde se asocian las respuestas con la fase de implementación de la política laboral, la referencia a juegos de implementación de la política laboral y sobre las medidas principales de centralidad para analizar redes (Zaremborg, 2103:73-74).

La existencia actual de programas y diversas formas de manejo de datos facilita el análisis, “pues permite acumular clasificaciones complejas y crear elaboraciones más completas en menor tiempo” (Vela, 2004:85). Respecto al tema de la tesis, para la recuperación de información de las entrevistas se implementó el software *Dragon Dictation* de reconocimiento de voz y para el análisis de redes, el paquete informático UCINET, con objeto de realizar el análisis de las relaciones (de poder), los lazos y puentes entre los intervinientes en la implementación de la política laboral, a través de medidas de rango, cercanía e intermediación en el contexto de una herramienta metodológica de redes, como lo sugiere Zaremborg (2013).

Con estas consideraciones metodológicas, en este estudio se contrastará la información obtenida a partir de:

La aplicación de las entrevistas a partir del mapeo de actores

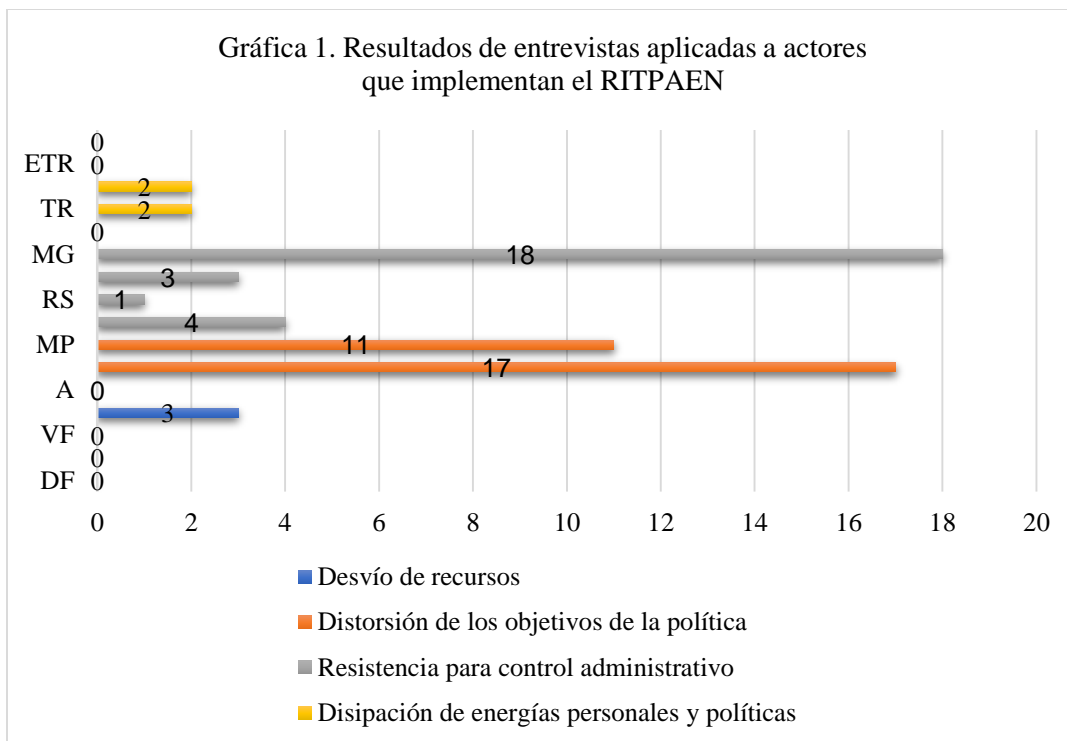
El análisis del diseño de la política laboral a través del RITPAEN.

La teoría que Bardach y otros autores describen como desviaciones o juegos en la implementación de la política pública laboral para el subsistema de educación normal que opera en las escuelas normales de Aguascalientes.

Resultados del proceso de implementación de la política laboral.

Estudiar el proceso de implementación de la política laboral aportó a la comprensión de lo que pasa una vez que los actores externalizan su posición y toman decisiones. Para Bardach los actores son “jugadores que intentan tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control” (Bardach, 2014,62). Como son los actores que implementan la política, es preciso ubicarlos en el marco de las decisiones que toman, las reglas que plantean para la acción de implementación, los recursos de que echan mano, sus intereses, poder y las relaciones que a nivel de autoridades poseen, entre otros elementos para poner en práctica la política.

Con la información que proveen las entrevistas y teniendo como foco de análisis el proceso que Bardach clasifica en cuatro tipos (Tabla 1), se construyó una interpretación de la acción de implementación de la política laboral. Los resultados, considerando los aspectos de la tipología de Bardach, se integran a las gráficas que se presentan a continuación.



Fuente: Elaboración propia con notas de Bardach (1977) y entrevistas aplicadas.

Con datos que proporcionan los actores, en la gráfica los juegos se localizan en bloques (amarillo, gris, naranja y azul). En cada uno de estos, se describe los efectos negativos.

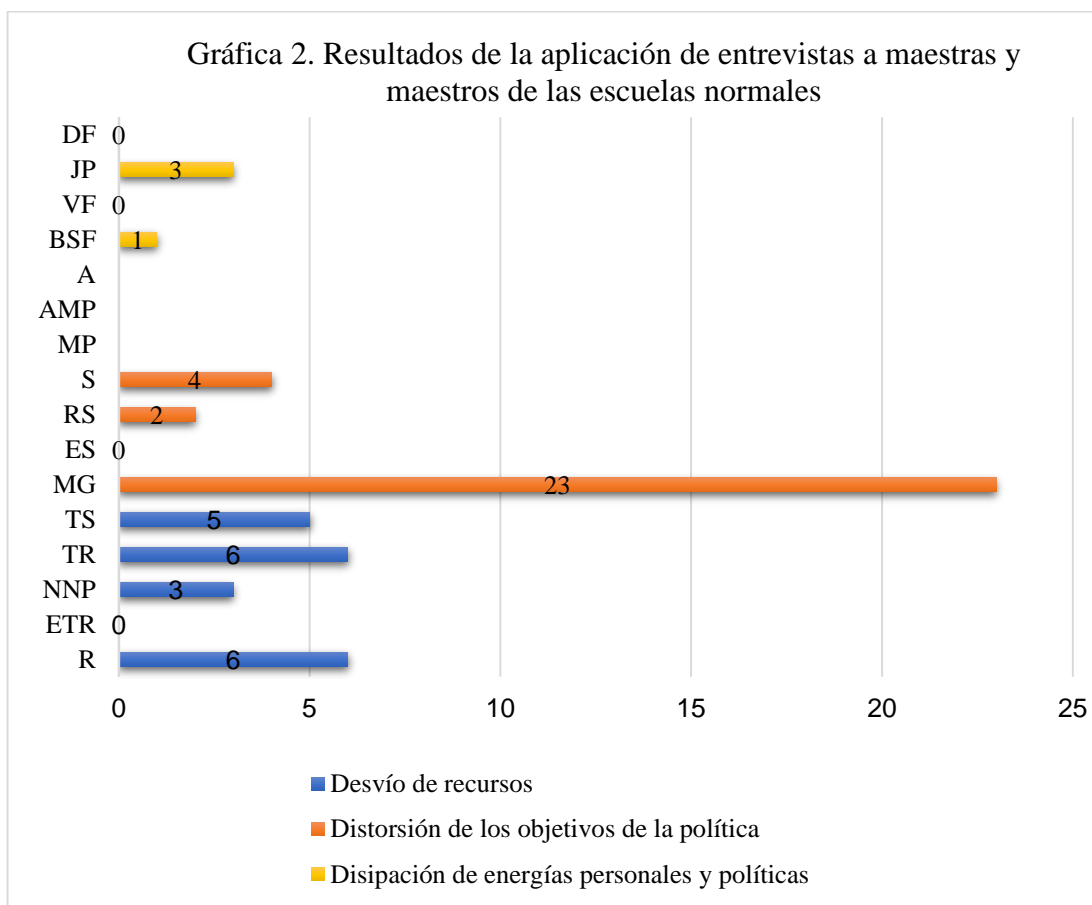
El bloque naranja, refiere a la distorsión de los objetivos de la política. Es el juego con mayor cantidad de partidarios, sobresale jugar al mejor postor (AMP), en éste se destaca que los procesos para asignación de plazas y las promociones del personal académico se vuelven una oportunidad para que autoridades estatales y representantes sindicales obtengan recursos políticos y control sobre las escuelas normales. En el juego para mantener la paz (MP) la política se reconfigura a partir de acuerdos orientados por intereses personales.

En el bloque gris, se describe el juego de resistencia para el control administrativo de las conductas. La centralización de las decisiones es un ejemplo del juego de mejor gestión (MG) y en el caso de entropía social (ES) se observa un alto grado de discrecionalidad en el nivel operativo de la política laboral. También es interesante la referencia a medios de movilización y protesta, a través de los que algunos maestros y maestras lograron conseguir una plaza docente.

El color azul, concentra las referencias a desviaciones de recursos. En el juego del barril sin fondo (BSF) se hace patente la concreción de compromisos y acuerdos entre la autoridad gubernamental, políticos, funcionarios y grupos con afinidad a posturas sindicales y populistas, hacia los que se dirigen las asignaciones de plazas e intervención en procesos de recategorización por concurso cerrado del personal académico.

En amarillo, se muestra el aspecto de disipación de energías personales y políticas, el juego de territorio (T) está presente por la defensa reacia de los procedimientos administrativos para asignación de plazas y promociones, en detrimento de las tareas académicas. Un juego adicional es no es nuestro problema

(NNP), donde se hace común depositar en otros las responsabilidades y desinteresarse de afectaciones que las desviaciones de la política laboral provocan en procesos de las escuelas normales.



Fuente: Elaboración propia con notas de Bardach (1977) y entrevistas aplicadas.

En las entrevistas al personal académico, los juegos de implementación que más se mencionan (color gris) refieren a la distorsión de objetivos de la política o del RITPAEN. Al mejor postor (AMP) es el efecto negativo que más veces se localiza en las opiniones y comentarios de las maestras y maestros entrevistados, por la referencia que se hace al provecho que para los tomadores de decisiones genera asignar plazas o conseguir promociones del personal académico. Las maestras y maestros que obtienen un trabajo o la promoción con ayuda adquieren una deuda o compromiso hacia los intereses del patrón o del representante sindical.

Otra forma de desviación de los fines de la política refiere a los acuerdos o minutas que establecen las autoridades con los representantes sindicales. Es el juego de mantener la paz (MP), el cual garantiza estabilidad laboral al suplir los procesos que se establecen en la normatividad laboral. A través de este juego también se suman acciones y procesos que hacen compleja la política, se provee nuevas formas que la reconfiguran y la hacen inalcanzable. A este tercer juego se le reconoce como acumulando (A), o generando mayor sobrecarga en los objetivos y metas de la política laboral.

En los juegos para control administrativo a través de procesos burocráticos y trámites (naranja), los efectos negativos de mayor recurrencia refieren a la mejor gestión (MG), por la referencia a

procedimientos diversos, tantos como posibilidades buscan los actores y los solicitantes de apoyo para obtener una plaza o hacerse de promociones.

El juego de simulación (S) es una estrategia a la que se acude para adquirir control de recursos políticos y se aparenta adhesión al grupo, instancia o partido político que tiene posibilidades de asignar recursos o los actores con poder decisión alinean a maestras y maestros a través de la ayuda o recomendación.

En las escuelas normales se llevan a cabo movilizaciones y paros. Son juegos de resistencia masiva (RS) con los que líderes e impulsores de los movimientos obtienen dividendos o el establecimiento de acuerdos con las instancias oficial y sindical. A partir de este juego algunos maestros, y ocasionalmente maestras, se posicionan y reciben recursos, entre los que se encuentran plazas docentes y recategorizaciones.

Acerca de juegos defensivos y de bajo desempeño de la política (azul), se cita a los responsables de tomar decisiones como dueños del contexto ya que marcan límites de acción y de la participación de otros. El juego de territorio (T) se observa comúnmente en el acto de proponer a las maestras y maestros para la plaza, los allegados, los que tienen trato preferencial y quienes se pueden cooptar, versus lo que no deben apoyarse por ser distantes y no coincidir política e ideológicamente.

El juego de la simulación (S), donde con menos intervención y actividad se logran beneficios en términos de plazas y promociones y asignaciones por lazos de sangre y herencia. No involucran directamente al personal académico beneficiado, sino a sus parientes o al funcionario que por su posición busca colocar a otros. En este juego es común nulificar al oponente y a otros actores, aun cuando sean parte de los mandos o alta dirección, para que no cuenten con opciones de intervención en la implementación de la política laboral. Un ejemplo de este tipo de juego se observa en la intervención del SNTE para la asignación de plazas, porque en determinado momento de la toma de decisiones la propia autoridad acude a solicitarle apoyo para colocar maestras y maestros en las escuelas normales.

La tenacidad (T) es otro de los efectos de los juegos defensivos, que se manifiesta por la regla de que si te alineas o participas en los proyectos políticos (generalmente vencedores) y con la autoridad o el sindicato, recibes a cambio apoyo que se traduce en trabajo o plaza, y quizá también en intervenciones que propicien una mejor categoría salarial. Aquí es importante que no se desista en la búsqueda de una plaza. Así lo exponen los maestros y maestras que hicieron antesala en las oficinas de la representación sindical, la instancia oficial o quienes buscaban por periodos largos a los líderes sindicales para pedir ayuda.

Otra clase de efectos o desviaciones del reglamento derivan de la hostilidad, envidia y la exaltación de los fallos de otros, con el objeto de que se trunque la posibilidad de obtener ayuda, o bien se desplace o retire la oportunidad para que otros obtengan una plaza o promociones. Este juego conocido como no es nuestro problema (NNP) evidencia la competencia por obtener trabajo y los procesos de eliminación de oponentes entre las maestras y maestros de las escuelas normales.

En cuanto a juegos de desvío de recursos (amarillo) consiste realizar ajustes, suprimir plazas o diluir oportunidades de promociones para que se gaste menos. Es un proceso que generalmente se lleva a cabo por parte de los tomadores de decisiones, ya que les reditúa apoyo de parte de instancias superiores y la sobrevivencia en la red burocrática. Este juego se conoce como juego de presupuesto (JP).

Finalmente, el barril sin fondo (BSF) confirma que los compromisos clientelares y políticos están por encima de la necesidad de las escuelas normales de contar con recursos humanos calificados y con niveles de habilitación que permitan el desarrollo de actividades académicas. Se ha favorecido el ingreso masivo

de maestras y maestros a las escuelas normales sin cumplir con los perfiles que la implementación de los programas educativos requiere.

Si bien para Pressman y Wildavsky (1998) la implementación se asocia con el conflicto, la negociación y la acción conjunta, caracterizando las diversas formas que utilizan los implementadores para cubrir sus intereses individuales y de grupo. Por tanto, los juegos no son un elemento ajeno a la implementación del RITPAEN.

Los juegos se interpretan de diferentes maneras por las maestras y los maestros, por tanto, es pertinente cuestionar: ¿cuáles y qué efectos describen en las entrevistas?, ¿qué reglas siguen y cuáles no en procesos para asignar plazas y participar en promociones?, ¿quiénes deciden y bajo qué posición y condiciones otorgan un plaza o favorecen promociones del personal académico?. El eje principal de los cuestionamientos y reflexiones es la existencia de efectos adversos por juegos en la implementación de la política laboral.

La implementación de la política laboral, a partir de la aplicación del Modelo de Convoy y el Análisis de Redes de Políticas Públicas.

En la aplicación de la técnica de mapeo de actores y el análisis de redes de política pública, se identificó a los actores que ostentan un rol protagónico para la toma de decisiones de orden laboral y la postura que asumen las maestras y los maestros de las escuelas normales.

En términos generales, la mayor cercanía, popularidad y posibilidades para establecer acuerdos reeditúa en poder y control para los dirigentes sindicales y autoridades educativas, y un rol secundario para los actores a los que corresponde normativamente instrumentar el RITPAEN, de esta forma, actores con recursos capitalizan los medios a su disposición y asignan las plazas y promociones vacantes.

Efectos de la implementación del RITPAEN, a partir de la aplicación del Modelo de Convoy y Análisis de Redes de Políticas Públicas.

Para completar el análisis de las entrevistas y situar a los actores responsables de implementar la política laboral sobre plazas de nuevo ingreso y promociones, se recuperó la Teoría del Convoy que plantean Antonucci, Akiyama y Takahashi (2004). Estos autores sugieren reflexionar acerca de las relaciones cambiantes y “documentar nuestra red de relaciones sociales en constante renovación” (Bjorklund y Bee, 2008). Con base en diagramas, se ubica a las personas más importantes en el círculo interior (en la parte más alta) y hacía el exterior se localizan el resto de las personas que forman parte del contexto inmediato.

Con objeto de ubicar en el modelo de convoy a los actores responsables de implementar el Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico y al personal académico, se recuperó y sistematizó la información de las entrevistas aplicadas a los responsables de la implementación, maestras y maestros de las escuelas normales (ver anexos 1 y 2). Las preguntas que se aplicaron son las siguientes:

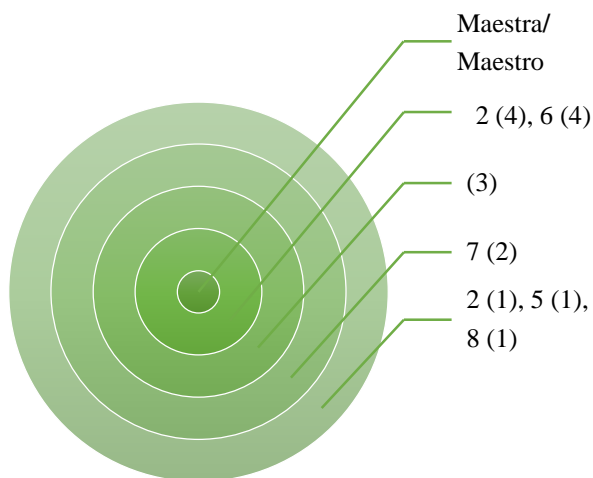
Actores, autoridades y representantes sindicales: 1) ¿Con quién es importante estar contactado?, 2) ¿Quiénes decidieron la plaza de las mujeres docentes?

Maestras y maestros: 1) ¿A qué actor acudió?, 2) ¿De quién dependió la asignación?, 3) ¿Quién es más cercano a Usted?

En diagramas, se integran los resultados de las entrevistas y la interpretación de la posición que tienen los actores respecto a asignación de plazas y la aplicación de promociones de las maestras y los maestros.

Diagrama 2. ¿Con quién es importante estar contactado?

No.	Actores	Res.
1	Director General	0
2	Secretaria/Secretario General	4
3	Titular de Asuntos Laborales	1
4	Director de Educación Superior	0
5	Jefe de Departamento de Normales	1
6	Directora/Director	4
7	Secretario Delegacional	2
8	Otros: Políticos	1

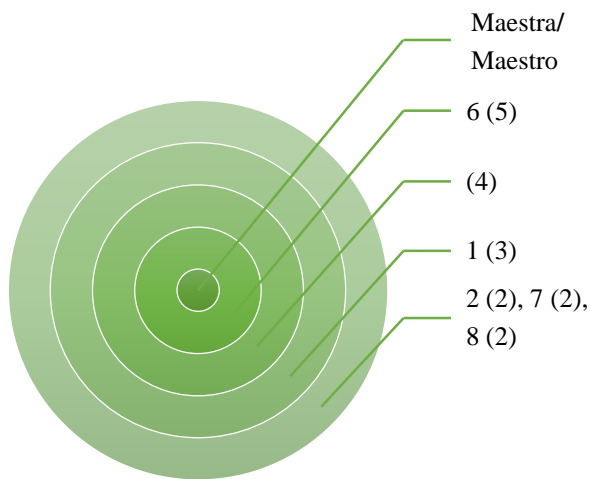


Fuente: Elaboración propia, con información de entrevistas a actores responsables de la implementación del Reglamento, autoridades educativas y representantes sindicales.

A partir del diagrama 2, se observa que para los responsables de aplicar el Reglamento, las autoridades y los representantes sindicales, es importante estar contactado en primera instancia con el Secretario General del sindicato magisterial y con las directoras y directores de las escuelas normales, seguido de los secretarios delegacionales de cada una de las escuelas, y finalmente, con el Titular de Asuntos Laborales del sindicato magisterial, el Jefe de Departamento de Normales y con políticos de la entidad, preferentemente los que ostentan posiciones de primer nivel en el Gobierno del Estado, la Legislatura y Presidencias Municipales. Un dato relevante es la omisión por parte de los entrevistados de las autoridades oficiales, en particular el Director General y el Director de Educación Media y Superior, los cuales por su posición en la instancia educativa estatal son los principales tomadores de decisiones. Sin embargo, los acuerdos extrareglamento los colocan, junto con las directoras y directores de las escuelas normales, como administradores y gestores del recurso hasta su asignación a las maestras y los maestros. La participación de políticos es significativa, aunque el proceso es interno y estrictamente educativo. Sin embargo, no está exento de la injerencia de otros actores con poder e influencia y con intereses en juego.

Diagrama 3. ¿A qué actor acudió?

No.	Actores	Res.
1	Director General	3
2	Secretario General	2
3	Titular de Asuntos Laborales	0
4	Director de Educación Superior	0
5	Jefe de Departamento de Normales	0
6	Directora/Director	5
7	Secretaria/ Secretario Delegacional	2
8	Otros: Comité de Alumnas/Políticos	2



Fuente: Elaboración propia, con información de entrevistas a maestras y maestros de las escuelas normales.

En este diagrama (3) se observa que las maestras y los maestros para obtener una plaza acuden a quienes son más cercanos y tienen poder de decisión al interior de las escuelas normales, las directoras y directores, quienes por las facultades que les confiere su nombramiento y por la relación laboral y sindical que tienen con autoridades y representantes sindicales buscan hacer valer los acuerdos mediante los que se determina la propuesta de personal de nuevo ingreso o bien proponen personal académico, una vez que se cuenta con recurso vacante por jubilación, cese o abandono de empleo de integrantes de la plantilla de personal docente. Las maestras y maestros señalaron haber acudido a la máxima autoridad educativa en la entidad, en este caso el Director General, el cual puede realizar asignaciones directas o acordadas con la representación sindical. Actores que en la línea de mando se encuentran a nivel medio son buscados y pueden intervenir en la decisión de asignación de plazas. De hecho, en las entrevistas existen casos de maestras y maestros que acudieron con ellos, donde los más representativos son el Secretario Delegacional, Políticos de diferentes grupos y el Comité de Estudiantes. Este último actor, dado el procedimiento de asignación para un profesor por petición ante la autoridad educativa estatal, demuestra que en la implementación del Reglamento quien tiene poder puede jugar, como se describió en el juego de “Al mejor postor” (AMP).

En el diagrama se describe que maestras y maestros acuden al Secretario General para obtener una plaza. Sin embargo, este actor no aparece en primer plano, lo cual obedece a que las personas a quienes se acude

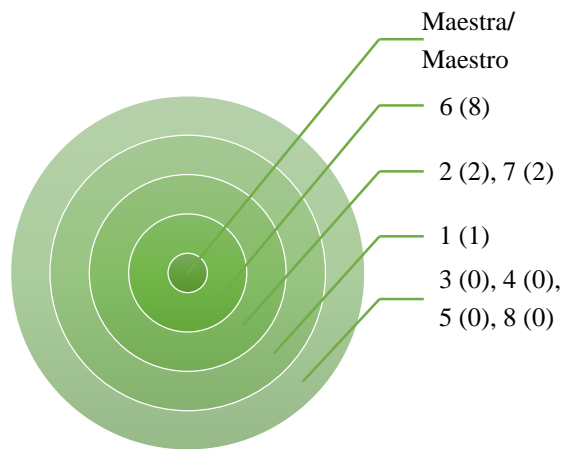
para solicitar una plaza, son generalmente integrantes de la comunidad educativa o de la instancia oficial, los cuales fungen como intermediarios ante el Secretario General para pedir una plaza.

El papel de intermediarios o puente en este escenario lo asumen desde el Director General, las directoras y directores de las escuelas, los Secretarios Delegacionales y personas provenientes de partidos políticos. En síntesis, todas y todos piden ayuda al Secretario General, incluso el propio Director General (principal autoridad educativa), este hecho resulta paradójico porque la instancia oficial es responsable de la implementación de la política laboral, por ende del techo presupuestal de las escuelas normales, además es la principal línea de mando hacia las autoridades de las escuelas normales.

No se hace referencia en las entrevistas a actores que cumplen una función vital para la asignación de plazas, como son el Director de Educación Superior, el Titular de Asuntos Laborales y el Jefe del Departamento de Normales, la razón estriba, en la cercanía que los demás actores tienen con el representante sindical del magisterio o con autoridades estatales e institucionales de educación.

Diagrama 4. ¿Quién es más cercano a Usted?

No.	Actores	
1	Director General	1
2	Secretario General	2
3	Titular de Asuntos Laborales	0
4	Director de Educación Superior	0
5	Jefe de Departamento de Normales	0
6	Directora/Director	8
7	Secretaria/Secretario Delegacional	2
8	Otros	0



Fuente: Elaboración propia, con información de entrevistas a maestras y maestros de las escuelas normales.

En el diagrama 4 se describe a las personas más cercanas para las maestras y maestros. Son en línea de mando de quienes dependen en las escuelas normales, es decir de las directoras y directores. La razón estriba en que fungen como vehículo de traslado de las solicitudes de plazas, de apoyo y trámites ante la representación sindical y la autoridad educativa. El propio Secretario General cuenta adeptos y personal que está en contacto cercano, dado el interés por ser considerados para plaza y la necesidad de control por parte de la representación sindical. El resto de los actores son parte del proceso, juegan un rol

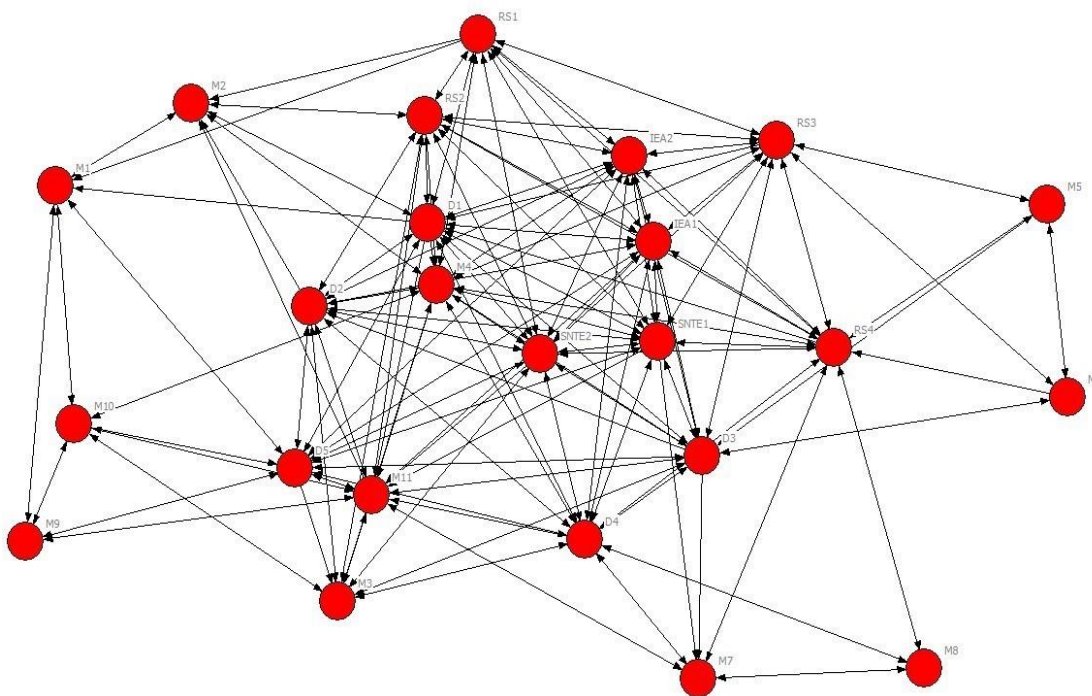
secundario para culminar los procesos laborales bajo este enfoque paternalista, pero no se mencionan por parte de los entrevistados.

Redes en la implementación del RITPAEN.

Los actores en la red discuten problemas públicos e idean generalmente los instrumentos para su solución. En esta perspectiva, la red “es la manera en la cual burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política, tal como salud, educación, industria, agricultura, etcétera, se conectan unos con otros” (Zurbriggen, 2011).

Se trata de analizar no sólo la forma en que la dinámica entre actor y estructura impacta en los resultados de políticas, sino que también puede ayudar a mejorar el diseño de políticas públicas, explicar por qué determinados programas y proyectos de políticas fracasan y realizar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder existente. Con estos datos, el análisis de redes en esta tesis se concentra en las medidas que ayudan a que distinguir entre popularidad, influencia y posición estratégica en la circulación de poder en la red (Zaremborg, 2013:74). A continuación se presenta la red de relaciones entre actores involucrados en la implementación de la política laboral en las escuelas normales de Aguascalientes.

Figura 1. Relaciones entre actores en la implementación del RITPAEN.



La red de relaciones entre actores que participan en la implementación del RITPAEN arroja hipótesis preliminares respecto a los nodos más importantes o centrales. Por ejemplo, se observa que IEA1, D1 y RS3 están mejor conectados ya que tienen el mayor número de vínculos en comparación con los demás (cabe destacar, que no existe un actor ampliamente conectado, sino varios), que algunos actores secundarios, M4, M3 y M11 cuentan con una cantidad importante de conexiones, en contraste con M6 y M8, que tienen muy pocas, que la red está dispersa ya que hay nodos con pocas conexiones, y que todos los actores cuentan con una o varias entradas y salidas, etcétera.

A través del análisis de la red de relaciones y de datos derivados de UCINET (figura n y el cuadro n) se observa interacción entre los actores que participan en la implementación del RITPAEN por las entradas y salidas que involucran a tomadores de decisiones, implementadores de la normatividad laboral y actores secundarios.

Las posiciones con mayores entradas corresponden a directoras y directores de las escuelas normales (D5, D1, D4 y D3 con 29, 26, 24 y 23 respectivamente), autoridades educativas estatales IEA1 con 26) y la dirigencia sindical (SNTE1 con 24).

Los actores más conectados en la red son las directoras y los directores de las escuelas normales, lo que evidencia que el proceso de solicitud de una plaza y promociones inicia, en la mayoría de los casos, en las escuelas normales. Es a través de la autoridad institucional como los solicitantes de apoyo buscan hacer llegar las propuestas a los dirigentes sindicales y las autoridades oficiales.

Las mayores entradas y salidas en las escuelas normales son correlativas con la cantidad de personal de las escuelas que ha obtenido una asignación por parentesco familiar, lo que demuestra que los acuerdos para facilitar el acceso de maestras y maestros por herencia ha sido una de las estrategias más comunes para obtener trabajo, aun sin contar con perfil profesional.

La vía institucional es también el camino de acceso de las maestras y maestros que no cuentan con una base, tienen clave administrativa, de servicios o algunas horas. Por cercanía con los equipos directivos y la delegación sindical, las maestras y los maestros obtuvieron ayuda para contar con una plaza y con promociones.

Cabe resaltar, la presencia de actores secundarios con un número importante de entradas, (M11 y M4, con 25 y 23). Acerca de las salidas, salvo el caso de dos actores secundarios (M11 y M4 con 34 y 31), el resto son autoridades e integrantes de la instancia oficial (IEA1, D5 y D4, con 32, 24 y 27).

Los actores secundarios con más contactos, generalmente tienen un lazo con uno o varios de los actores responsables de las decisiones, eso demuestra que algunas de las maestras lograron posicionar sus propuestas de plazas. En las escuelas normales son actores buscados para que lleven la solicitud ante la dirigencia sindical o la autoridad educativa y logren culminar el proceso de manera satisfactoria. A ellos les ayuda, el haber estado previamente en funciones directivas tanto en el SNTE como en el IEA.

La información derivada de la red en términos de la densidad y grado de centralidad y los referentes que aportaron los entrevistados son elementos de referencia de la posición que ocupan los actores en el proceso de implementación del RITPAEN. Por tanto, se tienen indicios de que la representación sindical del nivel de normales, las maestras y maestros que ostentan la función directiva y las delegaciones sindicales en instituciones educativas son “puente” para el acceso a instancias que toman las decisiones sobre asignación de plazas y promociones del personal académico. Lo anterior, está fundado en el paradigma de la jerarquía y burocracia centralizada con que se opera en la instancia oficial y la estructura sindical, como se explica en los diagramas 5 y 6.

La influencia de actores en la red, además del grado de centralidad, depende de hacia quiénes están dirigidas las entradas y salidas: Por ejemplo, IEA1 tiene muchas más entradas (32) que SNTE1 (15), sin embargo éste último actor tiene un papel relevante, ya que concentra la toma de decisiones sobre la asignación de plazas, o bien, realiza la función de puente ante la autoridad estatal, con objeto de concretar los procesos administrativos inherentes a la designación de una nueva plaza. IEA1 y SNTE1 acuerdan el control final de la asignación de plazas, aunque en la red, las posiciones de alta conectividad las tienen otros actores (D5, D1, D3, M11 y M4).

Un dato relevante, es la cantidad de vínculos de D1 al D5 con SNTE2 y SNTE1, lo que refuerza la influencia de la instancia sindical en el proceso y la posición de popularidad que tiene la dirigencia sindical, en particular SNTE1.

El mayor grado de popularidad concentrado en uno de los dirigentes sindicales se demuestra por la cantidad de maestras y maestros que logro colocar con plazas en las escuelas normales. Eso explica porque las directoras y los directores, quienes fungen como apoyo para llevar las solicitudes, todos se dirigen a la instancia sindical y no a la oficial (de la que dependen en línea de mando y estructura organizacional), es decir al Secretario General del SNTE, quien resultó ser el actor más popular en la red.

El manejo de las plazas, a partir de acuerdos entre las autoridades y la dirigencia sindical derivó en decisiones que se toman fuera de las escuelas normales, así los actores más populares se localizan en la dirigencia sindical y en la cúspide de la instancia oficial. Con este desplazamiento se alteró el cauce que el RITPAEN establece y que consigna que a las escuelas normales compete llevar a cabo los procesos de asignación y promociones para las maestras y maestros.

Conclusiones y recomendaciones.

Entre los hallazgos del proceso de implementación está el encontrar que se aplican juegos que desvían el cauce formal de la política laboral, por tanto sus objetivos y fines. La implementación desde este enfoque facilita mantener el estado de privilegio para los maestros, obteniendo mejores dividendos laborales (plazas y promociones).

El proceso de implementación del RITPAEN se lleva a cabo desde la perspectiva del comportamiento estratégico de los actores.

Los estudiosos del proceso de implementación refieren que es complejo y no exento de factores que influyen en el logro de los resultados deseados, de hecho, cuando los actores e instituciones intervienen, “incluso en el caso más pequeño, las relaciones son simplemente demasiado numerosas y diversas para admitir proposiciones generalizadas sobre ellas” (Bardach, 1977:3). Con esta lógica, el análisis de la implementación del RITPAEN privilegia un enfoque de arriba-abajo (top down), con amplio margen de decisión para las posiciones cupulares en la asignación de plazas.

En la implementación del Reglamento Interior de Trabajo del Personal Académico de las Escuelas Normales, los actores toman dos tipos de decisiones y acciones asociadas con la normatividad: acuerdos para proponer plazas y ceñirse a la norma para permitir que las promociones se lleven a cabo. Entre estas formas de realizar la acción de implementación existen juegos, desvíos y fallos, inherentes al proceso complejo que conlleva implementar la política laboral.

Los actores emplean juegos y propician desvíos en la implementación del RITPAEN.

Los actores responsables de la implementación de la normatividad laboral juegan principalmente a distorsionar los objetivos de la política: al mejor postor (AMP), ya que buscan obtener recursos políticos y control sobre las escuelas normales, determinando los procesos para la asignación de plazas y las promociones del personal académico, y a mantener la paz (MP), por la reconfiguración de la política a partir de acuerdos que salvaguarden sus intereses personales.

Otro aspecto relacionado con los juegos es la aplicación de resistencias para el control administrativo de las conductas: con el juego de mejor gestión (MG) centralizan las decisiones; y en el caso de la entropía social (ES), actúan con alto grado de discrecionalidad, y de ser necesario, utilizan medios de medios de

movilización y protesta, para alcanzar sus fines, por ejemplo, a través de estos mecanismos de paro o huelga, algunas maestras y maestros consiguieron una plaza docente.

Además, desvían recursos (no necesariamente económicos, pero sí vinculados a los presupuestos educativos para ingresar personal y pagar promociones del personal académico). El juego del barril sin fondo (BSF), da cuenta del cumplimiento de compromisos y acuerdos entre la autoridad gubernamental, políticos, funcionarios y grupos con afinidad a posturas sindicales y partidistas, hacía los que se dirigen las asignaciones de plazas y recategorizaciones del personal académico.

Finalmente, juegan a disipar sus energías personales y políticas: el caso más representativo aquí es jugar al territorio (T), por la reacia defensa de los procedimientos administrativos para asignación de plazas y promociones, en detrimento de las tareas académicas; y se juega también a no es nuestro problema (NNP), depositando en otros las responsabilidades y desvirtuando el efecto negativo de las desviaciones de la política en los procesos laborales y educativos que se llevan a cabo en las escuelas normales.

Conclusiones sobre la aplicación del Modelo de Convoy y el Análisis de Redes en el proceso de implementación del RITPAEN.

El actor más solicitado y con quien es importante estar conectado es la autoridad sindical, enseguida con directoras y directores de las escuelas normales, posteriormente con los secretarios delegacionales de cada una de las escuelas, y finalmente, con el Titular de Asuntos Laborales del sindicato magisterial, el Jefe de Departamento de Normales y con políticos de la entidad, preferentemente los que ostentan posiciones de primer nivel en el Gobierno del Estado, la Legislatura y Presidencias Municipales.

Las autoridades y representantes sindicales son los actores con quienes es importante que el personal académico se encuentre contactado y la decisión de apoyar a las mujeres y hombres para que obtengan una plaza docente en las escuelas normales, depende principalmente de los actores del sindicato magisterial.

Las personas más cercanas a las maestras y maestros, son en línea de mando de quienes dependen en las escuelas normales, es decir de las directoras y directores. La razón estriba en que fungen como vehículo de traslado de las solicitudes de plazas, de apoyo y trámites ante la representación sindical y la autoridad educativa. El propio secretario general, cuenta adeptos y personal que está en contacto cercano, dado el interés por ser considerados para plaza y la necesidad de control por parte de la representación sindical.

Implementación del RITPAEN y del Análisis de Redes.

Con el análisis de redes, se analiza la dinámica entre los actores involucrados en la implementación del RITPAEN y se tienen posibilidades de reflexión en torno a los resultados de la política y como mejorarla, por la lógica de poder que existe entre los involucrados en la implementación de la política laboral. Zaremborg (2013) conceptualiza la red, como patrones más o menos estables de relaciones entre actores interdependientes que toman forma alrededor de problemas de políticas.

En el esquema tradicional de implementación de la política laboral, las decisiones son verticales y contar con nombramientos a nivel medio y alto, o ser parte de la dirigencia sindical, provee condiciones favorables para suplir la normatividad (mandato de Ley) por acuerdos con beneficios de índole política, económica, ideológica y partidaria de grupos implicados en los procesos laborales. En términos de lo expuesto por Bardach (1977), se juega durante la implementación para obtener beneficios (económicos o de control político y en procesos educativos) por interés de los involucrados en la implementación de la política pública.

La cercanía se concreta por la posición que tienen ante los actores que forman parte de la instancia educativa, ya que son los responsables de la toma de decisiones y acciones, además de que negocian cara a cara, la asignación de plazas y promociones del personal académico. El caso del director de la escuela normal 4 es significativo, dado que cuenta con estrecha comunicación con los actores con poder de decisión, lo que le reditúa recursos y apoyos de índole diversa.

En la red, existen casos de actores que adquieren relevancia por la cercanía que tienen con los actores responsables de la toma de decisiones sobre procesos de asignación de plazas y promociones, son directoras y un representante sindical, a quienes les caracteriza el tener influencia suficiente para orientar decisiones a su favor y de la institución en la que laboran, han logrado posicionarse en el gobierno estatal, la dirigencia sindical y en la estructura educativa estatal.

Recomendaciones para la implementación de la política laboral en las escuelas normales.

Escribir un escenario (*Scenario-Writing*)

La estrategia de escritura de un escenario, de acuerdo con Bardach, es la recapitulación de la recomendación de que los juegos de la implementación debe ser previstos desde la fase de diseño de la política, por tanto, se tendrá que prever quiénes serán los jugadores, juegos y apuestas.

Se trata de ubicar “tensiones y restricciones que la política puede encontrar durante el proceso de implementación” (Bardach, 1977:262), realizar la escritura de escenarios, “a fin de estructurar los juegos de la manera correcta para lograr los resultados deseados” (Hill y Hupe, 2014:50) y prestar atención a la “fijación del juego, estar día al día en la puesta en práctica, trabajando para quitar los obstáculos, influenciar nombramientos y promover la legislación adicional cuando sea necesario” (Harguindéguy, 2013).

La escritura de un escenario en el caso de la implementación del RITPAEN demanda los siguientes momentos:

Reconstruir el guion de lo que corresponde hacer a los actores y que todos los involucrados jueguen limpio.

Arreglar el juego cuantas veces sea necesario.

La escritura del escenario no es garantía de la implementación correcta y fluida, sin embargo, aun cuando quedan interrogantes respecto a los actores y lo que implican sus decisiones, la estrategia nos ayuda a ubicar “qué funciona bien, en el entendido que contribuye a identificar problemas que la implementación no podrá esquivar durante su recorrido” (Bardach, 1977:75). La implementación y los juegos asociados a esta etapa, son parte de un proceso político, que a partir de Bardach, se comprende que dependen de un gran hombre político más que de un análisis y un servicio público responsable.

Implementación de buenas prácticas laborales en el contexto de las escuelas normales.

A la par de los cambios en procedimientos laborales y del establecimiento de acuerdos para llevar a cabo la implementación con los referentes normativos que se estipula en la ley, se tiene que desarrollar un proceso de formación permanente a través de buenas prácticas laborales.

La implementación de buenas prácticas laborales crea condiciones para actualizar el contexto laboral en las escuelas normales, y se espera que tanto autoridades educativas, representantes sindicales como las maestras y maestros que integran el personal académico sean partícipes de esta estrategia que contribuye al ejercicio de los derechos laborales, ya que “las buenas prácticas reflejan una mejor gestión de los

recursos humanos, la presencia de un clima laboral positivo, la disposición para una mayor participación de los trabajadores en las instituciones educativas y el respeto a puntos de partida y oportunidades de trabajo de las mujeres y hombres dedicados a la docencia” (Carrasco, 2015:6).

En principio, los dos ejemplos de buenas prácticas laborales son: la implementación de procesos de nuevo ingreso de personal académico a las escuelas normales a través de métodos transparentes y mediante procedimientos estipulados en la normatividad laboral, y el desarrollo de las promociones del personal académico por condiciones de mérito y a través de la evaluación objetiva por parte de las instancias a quienes compete valorar el trabajo que llevan a cabo las maestras y los maestros.

Los criterios que deben reunir las buenas prácticas laborales para que se puedan integrar a procesos de implementación de políticas públicas, son los siguientes: a) *Pertinencia*: dimensionar que las actividades responden a las necesidades e intereses de los beneficiarios; b) *Experiencia transferible*: la práctica o experiencia implementada puede ser limitada y constituye un ejemplo útil para otras instituciones, en otros contextos; c) *Sostenibilidad*: la práctica tiene posibilidad de continuación a largo plazo, tiene recursos y sustento financiero; d) *Participación*: cuenta con participación de los trabajadores; y e) *Cobertura*: se aplica al conjunto del personal académico de las instituciones (Carrasco, 2015:21).

Para la OIT, “una buena práctica en materia de relaciones laborales es entendida como aquella experiencia de carácter colectivo que en el marco de respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, tal y como son definidos por la constitución y la Declaración de la OIT, puede ser calificada como exitosa para garantizar el bienestar de los trabajadores, mejorando el nivel de relaciones internas, garantizando condiciones adecuadas de trabajo y empleo, facilitando el incremento de la productividad y el 0871ario, y desarrollando una cultura de concertación que facilite el trabajo” (Rueda y Ruiz, 2005:10).

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (Comp.). (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- (2000). Estudio Introductorio. En: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso, Isabel et.al (2008) *Los factores de desigualdad de género en el empleo. La transferencia de buenas prácticas para la igualdad de género en el empleo*, Madrid: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Antonucci, T. et. Al (2001) “Redes sociales entre negros y blancos: La interacción entre raza y edad”, en *Revista de Gerontología*, Núm.6; Oxford University.
- (2004) "Apego y estrechas relaciones a lo largo de la vida", en *Gerontologist*, Año 1, Vol. 16, Oxford University.
- (2005) Las redes sociales entre hombres y mujeres: Los efectos de la edad y el estatus socioeconómico, en *Revista de Gerontología*, Núm.33; Oxford University.

- (2013) “El modelo del convoy: explicando las relaciones sociales desde una perspectiva multidisciplinaria”, en *Gerontologist*, Año 1, Vol. 54, Oxford University.
- Anzorena, Claudia (2008) “Estado y división sexual del trabajo: las relaciones de género en las nuevas condiciones del mercado laboral”, en: *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 13, Núm. 41, junio.
- Arellano, David (2008) “Entre el diseño institucional y organizacional desde el NIE: Los dilemas de los presupuestos por resultados”, en: *Fronteras del análisis económico de las instituciones. Primer Seminario Nacional de Economía Institucional*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Arceo, Eva y Raymundo Campos (2013) *Evolución de la brecha salarial de género en México*, México: El Colegio de México.
- Arnaut, Gilberto y Silvia Giorguli (2010) “Educación”, en: Manuel Ordorica y Jean-Francois Prud’homme (coords.) *Los grandes problemas de México*”, México: El Colegio de México.
- Arroniz Pérez, Rodrigo (2009) *Manual de análisis y mapeo político*, Nueva York: Federación Internacional de Planificación de la Familia Región del Hemisferio Occidental, Inc.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (1997) *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza Universidad.
- Barañano Jiménez, Sara (2016) *La discriminación indirecta por razón de género. Análisis jurídico del concepto en el ordenamiento de la Unión Europea y Estatal*, Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Bardach, Eugene (1977) *The Implementation Game*, MIT Press: Cambridge.
- (2006) “Dinámica de las políticas”, en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (ed.), *El Manual de Políticas Públicas de Oxford*, Nueva York: Oxford University Press.
- Berman, P. (2000) “El estudio de la macro y la micro implementación”, en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bernard, Russel (1988) “Entrevistas no estructuradas y semiestructuradas”, en *Métodos de investigación en Antropología Cultural*, Sage: Beverly Hills.
- Biencinto, Natalia et. al (2009) *Hacia un entorno laboral igualitario*, Sevilla: Fondo Social Europeo/Junta de Andalucía.
- Bertely Busquets, María y Alfonseca Giner de los Ríos (2008) “Para una historiografía de la feminización de la enseñanza en México”, en: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 13, Núm. 38.
- Buquet Corleto, Ana (2012) “En México, las mujeres ganan entre cuatro y doce por ciento menos que los hombres”, en: *Boletín UNAM-DGCS-149*, México: UNAM.
- Carrasco Oñate, Cecilia (2015) *Experiencias de buenas prácticas laborales*, Santiago: Gobierno de Chile. Dirección del Trabajo.

- Clemons, Randall y Mark K. McBeth (2001) *Praxis y políticas públicas. La teoría y el pragmatismo. Un enfoque de casos*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Cámara de Diputados (2012) *Ley Federal del Trabajo*, México: Congreso de la Unión.
- Canales, Alejandro (2009) “La teoría del principal-agente en el análisis de la política científica”, en: *X Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Veracruz: COMIE.
- CDHDF (2013) *Derechos humanos laborales*, México, D. F: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CEPAL (2016) “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, en: *Nota para la igualdad No. 18*, México: CEPAL-Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- Conde, Francisco Javier (2014) “Desigualdad, discriminación y pedagogía de la igualdad”, en: *Revista Electrónica Actualidades investigativas en educación*, Vol. 1, Núm. 14, enero-abril, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Cruz, César (1999) “El reto de la implementación”, en: *Estudios políticos*, Núm. 21, Cuarta época, mayo-agosto.
- Cruz Rubio, César Nicandro (2010) “Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas”, en: *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, Sexto Número, Septiembre–Diciembre, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chaqués Bonafont, Laura (2011) “Nuevo paradigma, nuevo contexto institucional: el caso de la política farmacéutica”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (S.I.), número 1, mayo.
- Degante, Luis Alberto y Fernando Carlos II (2015) *Mercado laboral de los docentes de educación básica*, México: Congreso Latinoamericano de medición y evaluación educacional.
- De Oliveira, Orlandina y Marina Ariza (2000) *Género, trabajo y exclusión social en México*, México: El Colegio de México.
- DOF (1984) *Acuerdo que establece que la Educación Normal en su Nivel inicial y en cualquiera de sus tipos y especialidades tendrá el Grado Académico de Licenciatura*, México, Cámara de Diputados.
- (2006) *Ley General para la Igualdad de Mujeres y Hombres*, México: Cámara de Diputados.
- Dunn, W. N (1994) *Análisis de Políticas Públicas: Una Introducción*, New Jersey: Prentice Hall.
- Elmore, Richard (1978) Modelos organizativos de la implementación de programas sociales, en: *Políticas Públicas*, Vol. 26, Núm. 2.

- Farinetti, Marina (2006) “Nietzscheen Weber: las fuentes del sentido y sinsentido de la vida”, en: *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas en sociedades segmentadas*, No. 8, Vol. VII, Santiago del Estero, Argentina: Caicyt-Conicet.
- Fernández, Alma (2007) “Desigualdad de género. La segregación de las mujeres en la estructura ocupacional”, en: *La Ventana*, Vol. 25, Núm. 1, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Fleming, Diana (2005) *Habitus*, Berkeley: Universidad de California.
- Fletcher, Del Roy (2000) “The National Development Programme: policy implementation in a era of welfare reforma, in: *Policy and Politics*, vol. 28, Núm. 2, Policy Press.
- Freeman, Linton (1978) “La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual”, en *Social Networks*, Lausanne, Netherlands: Elsevier Sequoia S.A.
- García Sainz, C. y S. García Die (2000) “Para una valoración del trabajo más allá de su equivalente monetario”, en: *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Núm. 17.
- González, Teresa (2008) “Las mujeres españolas en el sistema educativo. La construcción de programas y modelos formativos”, en: *Revista Clepsydra*, Año 1. Vol. 7, Tenerife: Universidad de la Laguna.
- Grindle, R. (2003) “Las instituciones y su diseño”, en: R. E. Godin (Comp.) *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- Guadarrama, Rocío (2008) “Los significados del trabajo femenino en el mundo global. Propuesta para un debate desde el campo de la cultura y de las identidades laborales”, en: *Revista Estudios Sociológicos*, Vol. XXVI, Núm. 77, mayo-agosto.
- Guillermo Muñoz, Enrique (2004) “El modelo del análisis de políticas públicas”, en: *Gobierno y Gestión*, Núm. 22, Puebla.
- Harguindéguy, Jean Baptiste (2013) *Análisis de políticas públicas*, Sevilla: TECNOS.
- Hill, Michael y Peter Hupe (2014) *La implementación de la política pública: una introducción*, California: SAGE Publicaciones.
- Hirata, Elena y Philippe Zariffian (2007) “El concepto de trabajo”, en: *Revista de Trabajo*, Año 3, Número 4, enero-noviembre.
- Horbath, Jorge y Amalia Gracia (2014) “Discriminación laboral y vulnerabilidad de las mujeres frente a la crisis mundial en México”, en: *Revista Economía, sociedad y territorio*, Vol. 14, Núm. 45, mayo-agosto, México. El Colegio Mexiquense A, C.
- Huang, J. (2013) *Obesidad infantil y gastroenterología pediátrica*, JPNG.
- INEE (2015) *Los docentes en México. Informe 2015*, México: Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- INEGI (2016) *Estadísticas a propósito del día internacional de la mujer (8 de marzo)*, Aguascalientes: INEGI.

- INMUJERES (2008) *Desigualdad de género en el trabajo*, México: INMUJERES.
- Johnsen, Agge (1999) "Implementation Mode and Local Government performance Measurement: A Norwegian Experience", in: *Financial Accountability and Management*, Vol. 15, Núm. 1, Blackwell Publishers.
- Joignant, Alfredo (2012) "habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 74, No. 4, México, octubre-diciembre.
- Kergoat, Daniele (1992) "Las sociales de género y la división sexual del trabajo", en: *Cahiers du GEDISST*, No. 3.
- Kuri, Ingrid (2014) "Mujeres y mercados de trabajo: análisis de la segregación ocupacional por sexo en México", en: *Revista Internacional de Estudios de Innovación*, Volumen 9, Núm. 1, noviembre.
- Lamas, Marta, (1996) *Hablemos de sexualidad. Lecturas*, México: Consejo Nacional de Población-Mexfam.
- Lasswell, Harold (1971) *A preview of policy sciences*, Nueva York: Elsevier.
- Licea Dorantes, Silvia (2009) *Análisis de la ejecución del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad. El FONAES en Tlaxcala*, Temixco, Morelos: Quadrivium editores-Alfredo Castro, editor.
- López, Oresta (2008) *Entre imaginarios y utopías: historia de maestras*, México: CIESAS.
- Martel de la Coba, María del Carmen (2003) *Entre el silencio y los afectos. Etnografía sobre el papel de las mujeres (maestras) en la escuela*, Santa Cruz de Tenerife: Universidad de la Laguna.
- Martínez Jasso, Irma y Gloria Acevedo (2004) *La brecha salarial en México con enfoque de género: Capital humano, discriminación y selección muestral*, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Marx, Karl (1999) "Procesos de trabajo y proceso de valoración", en: *El Capital. Capítulo V (23 ed.)*, Madrid: Siglo XXI.
- Morales Gómez, Maricarmen (2009) *Un estudio de caso sobre la emergencia de redes de Políticas Públicas en la implementación del Programa 3x1 para migrantes en el municipio de San Luis Potosí, 2002-2006*, San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.
- Mooij, Jos (1999) "Food Policy in India: the importance of electoral politics in policy implementation", in: *Journal of International Development*, Vol. 11, Núm. 4, John Wiley and Sons Ltd.
- Morgenstern, S. (1995) "El reparto del trabajo y el reparto de la educación", en: *Revista Argentina de Educación*, Año XII, No. 23.

OIT (2017) *La Igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.

----- (2016) *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016*, Ginebra: OIT.

ONU (2015) *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Nueva York: Centro Regional de Información de las Naciones Unidas.

ONU (2015) *La igualdad de género*, México: ONU Mujeres México.

Peek, M y N. Lin (1999) "Diferencias de edad en los efectos de la composición de la red sobre el malestar psicológico", *Ciencias Sociales y Medicina*.

Peña, Víctor (2013) "¿Qué ha salido mal?: hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental", en *Revista de Gestión Pública*, Volumen II, Número 2, julio-diciembre.

Pérez del Río, Teresa (2006) "Discriminación indirecta, acción positiva y transversalidad de género", en: *Asociación de Mujeres Investigadoras y Tecnólogas*, Barcelona: Instituto de Ciencias de la Tierra Jaume Almera-CSIC.

Plath, David (1975) *Envejecimiento y apoyo social. Una presentación a la Comisión sobre Trabajo y Personalidad en los Años Intermedios*, Chicago, Illinois: Consejo de Investigación en Ciencias Sociales.

Praun, Andrea (2006) "Creatividad y arte. Un nuevo camino para la inclusión social, en *Revista Creatividad y Sociedad*, Núm. 9, España.

Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1984) *Implementación*, Berkeley: Universidad de California.

----- (1998) *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica.

Peters, Guy y Jon Pierre (2006) *Manual de Políticas Públicas*, SAGE publicaciones-Guy Peters y Jon Pierre.

Raphael, Ricardo (2012) *Reporte sobre la discriminación en México. Trabajo*, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rein, M. y F. Rabinovitz (2000) "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción, en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Rein, Martín y Francine Rabinovitz (1978) "Implementation: A Theoretical Perspective", en Walter Dean Burnham y Martha W. Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mit Press, pp. 307-335.

Ribas Bonet, María Antonia (2004) *Desigualdades de género en el mercado laboral: un problema actual*, Islas Baleares: Universidad de las Islas Baleares.

Rodríguez, Laura (2013) “La reforma de la escuela normal de 1997. Una mirada desde los institucional”, en: Patricia Ducoing Watty (coord.) *La escuela normal. Una mirada desde dentro*, México: IISUE-UNAM.

Rueda Catry, Marleen y María Luz Vega (2005) *Buenas Prácticas de Relaciones Laborales en las Américas*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. OIT.

Sabatier, P. y D. Mazmanian (1983) “Las condiciones de implementación efectiva: Una guía para lograr los objetivos de la política”, en F. Nigro y L. Nigro Eds. *Lecturas de Administración Pública*, New York: Harper and Row.

----- (2000) “La implementación de la política pública”, en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Scott, Joan (1993) “La mujer trabajadora en el siglo XIX”, en: Duby, Georges y Michele Perrot (comp.). *Historia de las mujeres*, Madrid: Taurus.

Sahui Maldonado, José Alonso (2008) “Los juegos de poder en la implementación de una política pública: el caso de COMPEX”, en *Revista de Investigación en Ciencias de la Administración INCEPTUM*, Vol. V, No. 5, julio-diciembre.

Sallé, Ma. Ángeles y Laura Molpeceres (2010) *La brecha salarial: realidades y desafíos*, Madrid: Ministerio de Igualdad.

SEP (1982) *Reglamento interior de trabajo del personal académico de las escuelas normales*, México: SEP.

Serra, Cristóbal (2004) “La discriminación indirecta por razón de sexo”, en: *Discriminación versus Diferenciación (Especial referencia a la problemática de la mujer)*, M. Ridaura Martínez y M. Aznar Gómez (Coord.), Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch alternativa.

Serret Bravo, Estela et. al. (2008) *Qué es y para qué es la perspectiva de género. Libro de texto para la asignatura: Perspectiva de Género en educación superior*, Oaxaca: Instituto de la Mujer Oaxaqueña, Serie Buenas Prácticas.

Silveira, Sara (2000) “La dimensión de género en la formación y en las relaciones laborales”, en: *Relaciones Laborales y Formación Profesional*, Buenos Aires: Oficina de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay, Cinterfor/OIT-Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

Smith, Thomas (2000) “El proceso de implementación de la política”, en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Stoller, E y K. Pugliesi (1991) "Tamaño y efectividad de las redes de ayuda informal: Un estudio de panel de las personas mayores en la comunidad", en *Revista de Salud y Comportamiento Social*, Núm. 32.

- Subirats, Joan et. al. (2008) *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- Tapia Enrique (2010) *Efectos políticos de las reglas electorales. El caso del voto cruzado en las elecciones municipales en Chile*, Santiago: FLACSO Chile, Universidad de Concepción.
- Tarrés, María Luisa (2007) “Las identidades de género como proceso social: rupturas, campos de acción y construcción de sujetos”, en: Rocío Guadarrama y José Torres (coords.), *Los significados del trabajo femenino en el mundo global: estereotipos, transacciones y rupturas*, Madrid: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.
- _____ (2013) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: El Colegio de México-FLACSO.
- Taylor, Steven y Robert Bogdan (1987) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona: Paidós Básica.
- _____ (1996) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación; la búsqueda de significados*, México: Paidós Básica.
- Tesch, R. (1990) *Investigación cualitativa: herramientas de análisis*, The Falmer Press: Bristol, Inglaterra.
- Toro Jiménez, Walter Ramiro: (2008) "Modelo de simulación prospectiva de la demanda de servicios de salud para enfermedades de alto costo: aplicación para una entidad promotora de salud colombiana". www.eumed.net/tesis/wrtj/.
- Torns, Teresa y Carolina Cáceres (2012) Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación, en: *Revista de Economía Crítica*, No. 14, segundo semestre.
- Tsebelis, George (2006) *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO (2015) *Educación 2030. Declaración de Incheon. Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*, Incheon, Corea del Sur: UNESCO-PNUD-UNFPA-UNICEF-UNWOMEN-UNHCR-World Bank Group.
- Valdivia, Marcos (2011) “Segmentación laboral, educación y desigualdad salarial en México”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 73, Núm. 1, enero-marzo, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Van Meter, D. y C. Van Horn (2000) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en: Luis Aguilar Villanueva (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Vela, Fortino (2004) “Un acto metodológico básico en la investigación social: la entrevista cualitativa”, en (Tarrés comp.) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: El Colegio de México-FLACSO.

Velázquez, Alejandro y Norman Aguilar (2005) *Manual introductorio al análisis de redes sociales. Medidas de centralidad*, Texcoco, Estado de México: Universidad Autónoma de Chapingo-Centro de Capacitación y Evaluación para el Desarrollo Rural S.C.

Velázquez Gutiérrez, José Manuel (2016) “Retroalimentando la etapa de terminación. Análisis de casos de políticas públicas”, en: *Estudios Políticos*, No. 38, mayo-agosto, México.

Villareal, Eduardo (2008) “Teoría de la organización y políticas públicas”, en: *Guía de estudio de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas*, México: FLACSO México.

Vizcarra, Sofía (2015) *Los efectos de los problemas de implementación del régimen de fiscalización de insumos químicos en los patrones de desvío en el Perú entre los años 2007 y 2011*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Whitford, Andrew (2002) Descentralización e Innovación Política: Implementación Reforma de la Educación Especial, en: *Harvard Educational Review*

•POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Inseguridad En Destinos Turísticos Consolidados, El Caso De Cancún Y Playa Del Carmen.

Mónica Segovia Díaz ¹
Gerardo Hernández Hernández ²

Resumen

En la investigación se analiza las causas de la inseguridad en los destinos turísticos consolidados en México, en particular los casos de Cancún y Playa del Carmen, Quintana Roo. Se plantea que el éxito económico del mercado turístico internacional en estas ciudades ha generado también efectos indeseados como el de la inseguridad producida por organizaciones criminales. Lo anterior, ha evidenciado la falta de desarrollo de capacidades institucionales, específicamente la capacidad política de las autoridades estatales y municipales lo cual amenaza a las principales ciudades turísticas del país. En el estudio se utilizan las teorías de las capacidades institucionales y el del Ciclo de Vida de los Destinos Turísticos (CVDT). De igual forma, ante el hermetismo de las autoridades para brindar información se llevan a cabo entrevistas a académicos y población en general para saber su opinión acerca del panorama de inseguridad en las ciudades estudiadas.

Palabras Clave: Inseguridad; Turismo; Capacidad política; Ciclo de vida de los destinos turísticos; enclaves autoritarios.

Introducción

En el documento se analiza las causas de la inseguridad y violencia en los destinos turísticos consolidados de Quintana Roo, Cancún (municipio de Benito Juárez) y Playa del Carmen (municipio de Solidaridad), durante la administración del gobernador del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Roberto Borge Angulo (2010-2016). Se plantea como hipótesis de trabajo que la inseguridad y violencia que se vive en Cancún y Playa del Carmen se debe a que el equilibrio político encabezado por el PRI desde 1974 generó una dicotomía. Por un lado, orientó el desarrollo del estado hacia el mercado de servicios turísticos; y por otro, no se desarrollaron capacidades institucionales, sobre todo la capacidad política que ante el auge de agentes criminales —atraídos por el éxito de la industria turística— no se ha tenido capacidad de respuesta para contener las fracturas de los mercados ilegales que han sido más evidente en las principales ciudades turísticas.

El documento se divide en cuatro apartados. En el primero se plantea los referentes teóricos de las capacidades institucionales, específicamente el de capacidad política, y la teoría del Ciclo de Vida de los Destinos Turísticos (CVDT). En la segunda sección, se aborda las características de las políticas turísticas que han llevado a Cancún y Playa del Carmen a ser destinos turísticos consolidados y cómo el desarrollo

¹ Universidad Politécnica de Bacalar, Quintana Roo, msegovia03@gmail.com

² Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali gerardohhdez@gmail.com

de este mercado económico no ha sido acompañado por la solidez institucional en materia de seguridad pública. En la tercera sección, se analiza la relación entre la capacidad política y la inseguridad pública que se vive en Cancún y Playa del Carmen. Se busca establecer cómo el poco desarrollo de capacidades políticas afectó la relación entre órdenes estatal y municipal, en este caso Benito Juárez (Cancún) y Solidaridad (Playa del Carmen); esta sección se apoya de entrevistas a residentes y académicos estudiosos del tema. En la última sección se presentan las conclusiones.

Revisión teórica. La capacidad política y del ciclo de vida de los destinos turísticos

La capacidad institucional se define como: “la competencia de las instituciones de una sociedad que permiten la resolución efectiva de los problemas colectivos presentes y futuros en una sociedad en la cual están garantizados razonablemente las libertades fundamentales, civiles y derechos humanos” (Payne y Losada, 1999: 2). No obstante, Chudnovsky (2015: 17) en su estudio sobre el concepto de capacidad institucional, señala que el concepto se ha visto como algo multidimensional y que no existe consenso sobre las dimensiones que componen al concepto.¹¹ Sobre todo porque no se requiere de las mismas capacidades para intervenir en distintos tipos de problemas públicos. De esta manera, se puede mencionar una serie de categorías o dimensiones de capacidades institucionales: económica, social, fiscal, dotación de servicios, rendición de cuentas, técnica, organizacional, reguladora, profesionalización, administrativa y nivel de instrucción de funcionarios (Grindle, 2009; Cabrero, 2004; Cárdenas, 2015; Moreno, 2007; Payne y Losada, 1999).

Asimismo, es importante señalar que la construcción de cada una de estas dimensiones y las capacidades institucionales en general depende de varios factores, uno de ellos es el sociopolítico. En América Latina, esto se relaciona con los cambios que se dieron en las recientes décadas con la llegada o la transición a la democracia. En el caso de México, el proceso de democratización inició en los gobiernos subnacionales, pero los alcances más determinantes se apreciaron a nivel nacional, y desde su inicio ha habido un constante trabajo por reformar el sistema legal y electoral para permitir la competencia y la pluralidad políticas, sin que necesariamente haya desaparecido la centralización política y la influencia del poder presidencial (Campos, 2012: 24-25).

Ante esto, lo que hace falta explicar es por qué ciertos contextos subnacionales, a pesar de los grandes avances democráticos a nivel nacional, no han logrado desarrollar capacidades institucionales. Sobre todo, cuando no registran índices altos de pobreza, desigualdad y exclusión social. Gibson (2007: 165) plantea al respecto que algunos Gobiernos subnacionales no acusan cambios en sus estructuras por la forma en que conducen su política territorial. Lo anterior no se refiere al territorio en sí, sino a cómo la política se organiza y se ajusta a través del territorio.

Desde esta perspectiva, los grupos locales de los Gobiernos subnacionales plantean la política territorial con la finalidad de aislar a sus provincias y resistir las presiones democratizadoras provenientes del centro, por ello es que los enclaves autoritarios emergen en países que están democratizando sus instituciones (Gibson, 2007: 168-169). El costo de formar este tipo de reglas es el de los bajos niveles de democracia y de desarrollo de capacidades políticas de los distintos gobiernos tanto locales como

¹¹ La autora en su estudio hace una recopilación del estudio de las capacidades institucionales y cómo el concepto ha sido ligado con gran parte de los problemas públicos y de desarrollo América Latina. Asimismo, menciona que en la capacidad institucional se relaciona con la capacidad extractiva, burocrática y administrativa. De igual forma, señala cómo la capacidad institucional recuperó y se ubicó en el debate académico después de la década de las reformas estructurales en los ochentas y noventas, debido a la necesidad de explicar al Estado con capacidades para formular políticas y alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad (Chudnovsky, 2015: 15-23)

estatales no importando que se hayan dado alternancias políticas. De ahí la importancia de no sólo hacer hincapié en las capacidades institucionales del aparato organizacional de los gobiernos sino también considerar el contexto sociopolítico en el cual se identifica la capacidad política que es sobre la que se centra el presente documento. La capacidad política se refiere a:

“[...] la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres —reglas formales e informales— establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómico y con aquellos que operan en el contexto internacional. Por lo tanto, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública” (Rosas, 2008: 129).

De esta manera, se puede asumir que la capacidad política también es construida y fortalecida por la manera en que los ciudadanos perciben a su sistema de gobierno y cómo éste retribuye la confianza depositada en la solución de los problemas sociales. Dentro de la capacidad política se ubican la: *a)* participación política —quiénes participan y cómo lo hacen—; *b)* negociación —voluntad política entre actores y sus formas de negociación—; y *c)* lucha de poder —qué tanto actores aceptan la distribución existente de poder— (Rosas, 2008: 129). La capacidad política y los factores señalados se complejizan en el ámbito municipal, sobre todo por la relación que este orden de gobierno debe mantener —generalmente de subordinación— con las autoridades estatales y la federación. Por ejemplo, desde el punto de vista Constitucional (*artículos 21 y 115*) en materia de seguridad pública los municipios se encuentran acotados y con falta de autonomía frente al orden estatal y federal, véase cuadro 1.

Cuadro 1. Competencias Constitucionales de los municipios en México	
Artículo 21.-	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos...
Artículo 115.	I. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
	h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito...
	IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
	b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
	VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
	...El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
Fuente: Elaboración propia con datos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017.	

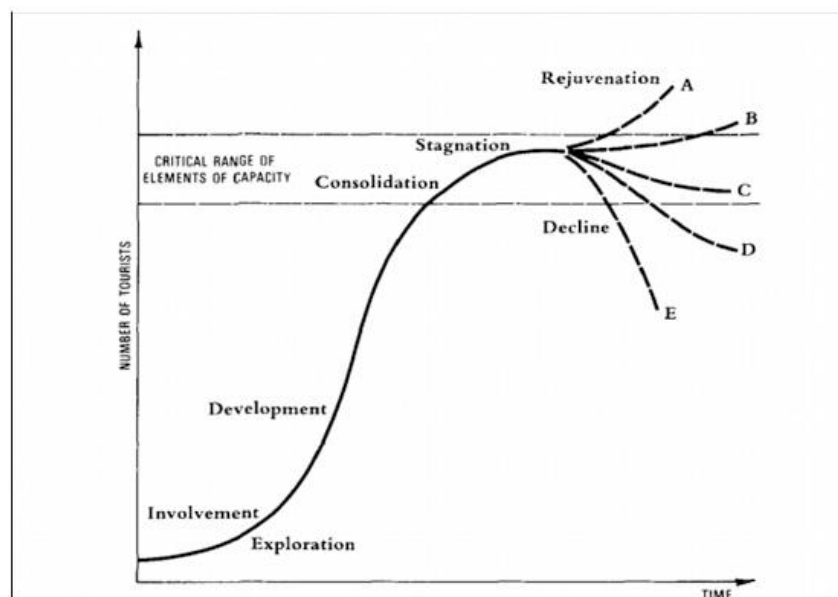
Lo anterior es importante debido a que las capacidades institucionales son fundamentales para la implementación de políticas públicas —por ejemplo, la política de seguridad estatal y municipal— en las cuales se involucran una serie de agentes e intereses como lo son la participación ciudadana, redes

criminales, la sociedad civil, la élite empresarial y el gobierno mismo. Si bien el escenario municipal es complejo el hecho de que el fenómeno de la inseguridad se presente en los destinos turísticos conlleva a que el problema tenga mayor impacto en la agenda pública local y nacional, sobre todo si el mercado económico está dirigido turismo internacional como lo son Playa del Carmen y Cancún. De ahí la importancia de conocer el ciclo de vida de los destinos turísticos.

EL CICLO DE VIDA DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS (CVDT)

El modelo de CVDT es uno de los más utilizados en la literatura académica por su fácil aplicación y que se adapta al espacio geográfico. De ahí que autores como Douglas (1997) y Buhalis (2000) (citados en Soares y Gándara, 2010: 4) señalen que el CDVT es un soporte teórico para el análisis debido a que facilita la comprensión de la evolución de los productos y destinos turísticos, así como el de ofrecer orientación a la toma de decisiones estratégicas (Soares y Gándara, 2010: 5). De esta manera, el modelo de ciclo de vida de los destinos turísticos describe la evolución de un destino al paso del tiempo influenciado por un conjunto de variables cuya trayectoria se da atravesando una serie de fases (Butler, 1980). La Teoría del CVDT¹² propuesta por Richard Butler en 1980 —pero con aportes de Christaller, 1964; y Miossec, 1977 citados en Garay, 2007—, afirma que todos los destinos turísticos pasan por seis etapas de crecimiento: *Exploración, Involucramiento, Desarrollo, Consolidación, Estancamiento* y *Post-estancamiento*, en el que se ubica el declive y rejuvenecimiento, véase cuadro 2.

Cuadro 2. Ciclo de vida de los destinos turísticos. CVDT



Fuente: Butler, 1980

En la primera etapa de *exploración* se afirma que el destino comienza a tener la llegada de un número pequeño de turistas, que se sienten atraídos por sus recursos naturales, sin embargo, el destino carece de instalaciones e infraestructura adecuada para los turistas, por lo que la actividad llega a ser solo de visita.

¹² "...lo propuesto por Butler se basa en seguir el patrón del ciclo de vida de un producto desde el enfoque del marketing, donde las ventas de un producto proceden lentamente al principio, experimentan una tasa de crecimiento rápida, se estabilizan y, posteriormente, disminuyen; en otras palabras, se sigue una curva asintótica básica" (Butler, 1980: 6).

La segunda fase es la de *implicación*: en esta etapa el número de visitantes aumenta de manera regular, de igual manera se percibe la participación de los residentes a través de la creación de una oferta exclusiva para satisfacer las necesidades del visitante (Butler, 1980: 3).

La tercera fase es la de *desarrollo* en donde el número de visitantes aumenta rápidamente atraídos por programas de promoción del destino, se da la incorporación de empresas de inversión extranjera con una oferta más grande, actualizada y elaborada especialmente en el sector de alojamiento. En esta etapa la intervención del gobierno local y nacional está presente para determinar la gestión del destino. La etapa siguiente es la de *consolidación*: donde la tasa de crecimiento refleja por primera vez una disminución, aunque en términos absolutos sigue siendo mayor, el número de visitantes supera al número de residentes, la economía del destino depende de la actividad turística, ha aumentado la presencia de franquicias y cadenas internacionales y las estrategias de mercadotecnia y promoción tienen un alcance global (Butler, 1980: 5).

Seguida a esta etapa está la de *estancamiento* en donde el número máximo de visitantes se habrá alcanzado excediendo la capacidad en las industrias del turismo, de tal manera que se hacen presente problemas ambientales, sociales y económicos, el destino comienza a perder su atractivo. Butler menciona que después de entrar a la etapa de estancamiento se observa el *post-estancamiento* en donde existen dos trayectorias que puede tomar el destino, la primera es la del *declive*, en esta fase el desempleo se vuelve estacional las empresas y cadenas internacionales empiezan a tener pérdidas económicas. La segunda es la de *rejuvenecimiento*, la cual no se podrá alcanzar sin un cambio en las principales atracciones del destino, considerando implementar atractivos naturales o artificiales siempre y cuando estén adaptados a las necesidades de los turistas (Butler, 1980: 8).

Expuesto lo anterior, es importante mencionar que para que se dé un *declive* en el CVDT no necesariamente tiene que pasar por la etapa de *estancamiento* o *post-estancamiento*, sobre todo por las coyunturas que se presentan en mercados turísticos internacionales en los cuales existen una serie de agentes que de manera formal e informal están presentes. Así, tanto el crecimiento y declive de un destino turístico depende de una variedad de elementos: gustos y preferencias, indicadores económicos, la infraestructura del destino, la creación de productos, el desgaste de los recursos, así como el de la pérdida del control territorial por parte de las autoridades locales ante grupos criminales que buscan la rentabilidad del éxito económico de la industria turística. En este sentido diferentes autores como Oreja Rodríguez, Parra-López y Yanes-Estévez (2008), Knowles y Curtis (1999), y Beaver (2000) han incluido otras variables para medir el CVDT, y mencionan que un factor interno determinante en la evolución de los destinos es la Planificación de la actividad. Asimismo, Aguiló, Alegre y Sard (2005) señalan que las medidas internas de incentivo, regulación, seguridad y renovación influyen en la evolución del destino. Para Santamaría y Flores (2012: 60) la imagen y seguridad influye directamente en la actividad turística y en este sentido en la evolución del destino. Este último punto junto al del desarrollo de capacidades políticas por parte de las autoridades locales es un nuevo elemento que se puede sumar al modelo de CVDT, sobre todo por el contexto de lucha contra la inseguridad que se ha emprendido desde el gobierno federal y que amenaza a destinos consolidados como Playa del Carmen y Cancún.

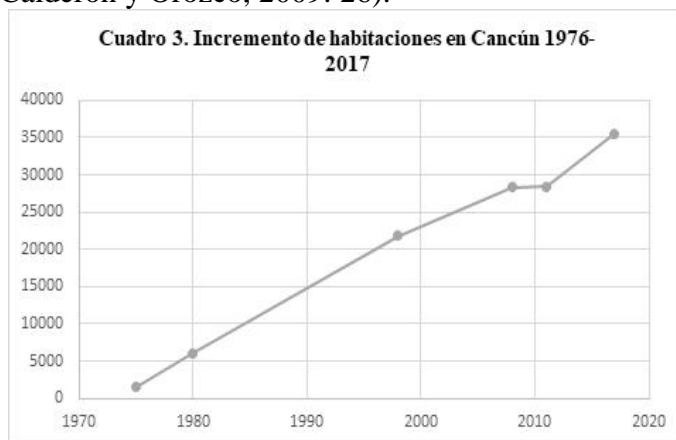
Cancún y Playa del Carmen entre la paradoja del crecimiento turístico y la inseguridad

El desarrollo de las capacidades políticas en Quintana Roo se puede apreciar si se analiza la historia política del estado que desde su fundación en 1974 —como estado libre y soberano— hasta la alternancia

en el gobierno estatal en 2016 fue gobernado por el PRI.¹³ Esto conllevó a que la política territorial centralizara las decisiones no sólo políticas sino también económicas. La creación de Cancún —y en la cual se puede observar el CVDT— es un ejemplo de esto. De acuerdo con Calderón y Orozco, Cancún nace como un centro turístico fuertemente centralizado por el gobierno federal. En 1968, Díaz Ordaz encomienda al Banco de México un Plan Nacional de Turismo. En 1969 se crea el Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) para estudiar los lugares de impulso turístico, las áreas seleccionadas, fueron Quintana Roo e Ixtapa Zihuatanejo (2009: 19). Después de la evaluación¹⁴ realizada se eligieron cinco destinos con potencial para desarrollar los centros turísticos y uno de ellos fue la ciudad de Cancún, quien también fue el primero en desarrollarse.

De esta manera, el proyecto de Cancún consistió en la creación de un Centro Integralmente Planeado (CIP), llevado a cabo por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, FONATUR (Pérez y Carrascal, 2000: 149). la planificación involucró dos secciones, la primera se ubica en el área denominada actualmente Zona Hotelera, donde se asentaron cadenas hoteleras nacionales e internacionales, también se construyeron zonas residenciales, plazas comerciales, marinas y campos de golf. La segunda sección fue destinada a la creación de la zona urbana (Pérez y Carrascal, 2000: 149).

A mediados de la década de los setentas, Cancún dio muestra de su consolidación como principal destino de sol y playa de México debido a su crecimiento poblacional —18 mil habitantes—, flujo migratorio estable, más de 5 mil empleos, mil 500 cuartos y más de 100 mil visitantes en la temporada de invierno 1976-1977 véase cuadro 3. (Calderón y Orozco, 2009: 26).

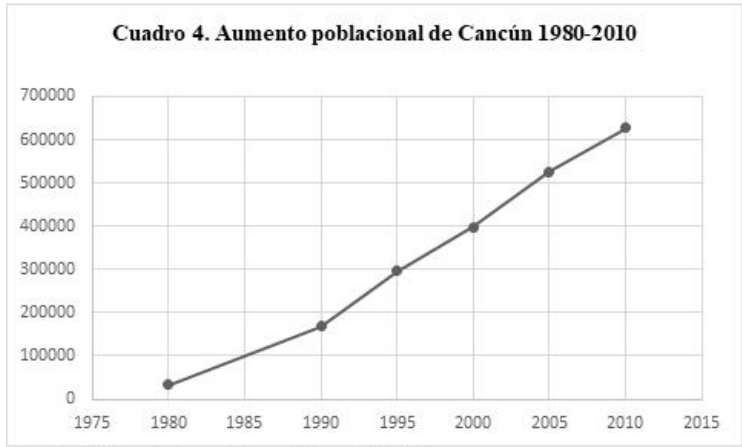


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

En plena fase de *implicación* y *desarrollo*, el aumento de la población en busca de oportunidades de empleo se ha mantenido constante debido al fenómeno migración, véase cuadro 4.

¹³ En la elección Estatal de 2016, la gubernatura fue ganada por la coalición *Quintana Roo UNE* (Una Nueva Esperanza), conformado por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) encabezada por el expriista, Carlos Joaquín González.

¹⁴ Los centros integralmente planeados tuvieron que cumplir con 5 criterios que fueron evaluados durante el diagnóstico realizado (1. Disponer de terrenos adecuados para incorporar usos turísticos y urbanos 2. Una adecuada conexión por tierra y aire 3. Lugares de belleza singular 4. Regiones escasamente pobladas 5. Carecer de opciones de desarrollo) (Dávila, S/F : 3)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

La inercia económica de Cancún ocasionó que desde 1980 el crecimiento poblacional se desplazara a nuevos territorios como Playa del Carmen. Cabe señalar que los antecedentes de Playa del Carmen son muy diferentes a los de Cancún debido a que surge como un destino emergente- En sus inicios Playa del Carmen era visitado únicamente para tomar el cruce a la isla y municipio de Cozumel, sin embargo, a partir de 1990 se observó la implicación de una pequeña oferta turística que catapultó la presencia de Playa del Carmen como destino turístico de alcance internacional.

Uno de los sucesos que incluyo a Playa del Carmen en la agenda del Gobierno Estatal y Nacional, fue la elaboración del ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico de la región “Corredor Tulum-Playa del Carmen” el cual fue dirigido por la Secretaria de Desarrollo social y Secretaria de Turismo a nivel federal, durante el gobierno de Mario Villanueva (1993-1999). Dentro del corredor turístico se incluyeron centros poblacionales con importancia turística, los cuales fueron: Cancún, Alfredo B. Bonfil, Puerto Morelos, Playa del Carmen, Akumal, Chemuyil, Puerto Aventuras y Tulum Pueblo. Cabe mencionar que el principal objetivo de este Programa fue planificar el uso de suelo y orientar adecuadamente las actividades del turismo. (Campos, 2007: 57). Uno de los motivos que llevo a la aplicación de dicho fue programa se debió al excesivo crecimiento poblacional de la ciudad, prueba de ello fue que en el año 2000 registró su mayor índice de crecimiento 21.9%, la más alta de América Latina (Varillas, 2006; COESPO, 2008) y en 2010 el INEGI registró 149,923 habitantes (SEDETUR, 2013: 27). Aunado a esto, la oferta hotelera, de acuerdo con los datos más recientes, es de 34, 606 cuartos de hotel (SEDETUR, 2013: 56).

Lo anterior se señala debido a que, como ya se mencionó, el turismo es la principal actividad económica de Quintana Roo, en el año 2016 su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) nacional fue del 1.6%, siendo 0.4% menos que en el 2011 donde se registró una aportación del 2% (INEGI, 2011). A pesar de mostrar una disminución durante el periodo 2011-2016, la actividad turística en el estado representa el 86% del total del PIB estatal (INEGI, 2016). Por tal motivo, los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno se han encaminado a través de estrategias que permitan y faciliten el crecimiento de la activad. Estas estrategias son elementos sustanciales para la creación de las políticas turísticas y en este sentido Castro menciona:

México se encuentra entre los países que ha apostado por el turismo, desde la década de los setenta se conceptualiza como una estrategia de desarrollo nacional diseñando a través del tiempo y de diversos documentos normativos donde se plasman los objetivos y la orientación de esta estrategia, entre estos esfuerzos de política turística se encuentran el Plan Nacional de Desarrollo Turístico 1963, Plan Nacional de Turismo 1978, Programa Nacional de Turismo

1984-1988, Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994, Programa de Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000, Programa Nacional de Turismo 2001-2006 y lo más reciente formulado por la actual administración federal consignado en los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (Castro, 2009: 106).

Este apartado se describe y analizan los principales documentos que plasman objetivos y estrategias para el desarrollo de la actividad turística en el estado de Quintana roo, considerando principalmente a Playa del Carmen y Cancún. En primera instancia se describen se desarrollan en el periodo anterior que abarca del 2011 al 2016 (véase cuadro 5) y seguido se presentan los del periodo 2016-2022 (véase cuadro 6).

Cuadro 5. Objetivos de desarrollo turístico para el estado de Quintana Roo 2011-2016

Plan /Programa	Eje Rector	Objetivo	Estrategias
Plan Quintana Roo 2011-2016	Eje. 2 Un Quintana Roo Competitivo	Promover una política de impulso a los sectores económicos estratégicos, que eleven la competitividad y el potencial productivo de los sectores primario y de la transformación, con acciones de encadenamiento productivo y de desarrollo de proveedores, para aprovechar el liderazgo del sector terciario y el fortalecimiento del mercado interno	Estrategia 4: Diversificación y Desarrollo Integral del Turismo. Impulsar una política para consolidar a Quintana Roo como un multidesino líder en competitividad con una oferta de alta calidad, diversificada y articulada, con pleno respeto a los entornos naturales, sociales y culturales con empresas altamente competitivas y con bases sólidas en infraestructura legal, física y educativa para el desarrollo turístico.
El Plan Municipal de Desarrollo de Benito Juárez 2013-2016	Eje 2. Desarrollo económico y turismo	Fortalecer el desarrollo económico de la población benitojuarense, en sectores estratégicos y sociales, a través de la actividad turística.	Fomentar la reactivación turística de la zona centro de la ciudad de Cancún y localidades del municipio, para disminuir su rezago económico Promover la diversificación de la oferta turística del municipio. Contribuir en el diseño de programas de difusión de la industria turística, que garanticen el incremento de visitantes y mejoren la derrama económica. Fortalecer al turismo local Establecer una comunicación permanente con dependencias y entidades de gobierno para conservar, mejorar, ampliar y hacer más competitiva la oferta turística del municipio.
Plan de desarrollo Municipal de Solidaridad 2013-2016	Eje 3. Desarrollo territorial y económico	Ampliar la oferta turística y económica incrementar la promoción del destino interna y externamente	Ofrecer más opciones para quienes visitan el Municipio, de manera que se amplíe el número de visitantes y así existan más oportunidades para los habitantes Ampliar la base de visitantes con personas de otros países y de otros estados de la República para así aprovechar las ventajas que ofrece su preferencia por este destino.

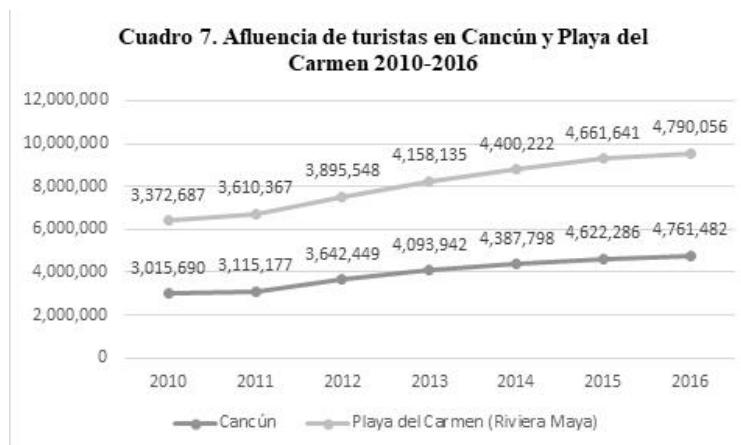
Fuente: Elaboración propia con datos de (Plan Estatal de Quintana Roo, 2011), (Plan municipal de desarrollo de Benito Juárez, 2013) y (Plan municipal de desarrollo de Solidaridad, 2013)

De acuerdo con la información recopilada de cada uno de los documentos, los principales objetivos de cada uno de ellos están enfocados a impulsar la competitiva del destino, a través de la diversificación de productos que permitan a traer la mirada de los diferentes tipos de turistas que en la actualidad existen, logrando de esta manera crear oportunidades de empleo y beneficios a distintas zonas de cada uno de los municipios. De igual manera plantean el mejoramiento de la infraestructura hotelera, así como dar una mayor promoción de destinos tanto a nivel nacional como internacional, véase cuadro 6.

Cuadro 6 Objetivos de desarrollo turístico para el estado de Quintana Roo 2016-2022			
Plan /Programa	Eje Recto	Objetivo	Estrategias
Plan Quintana Roo, 2016-2022	Eje 1. Desarrollo y diversificación económica con oportunidades para todos.	Objetivo General: Incrementar la competitividad, la innovación y la calidad del capital humano para consolidar el crecimiento y desarrollo económico de Quintana Roo de manera sostenible y sustentable.	Estrategia General: Impulsar a través de la vinculación con los sectores empresarial, educativo y social, el dinamismo de las regiones por medio de la diversificación de las actividades económicas que privilegien las vocaciones productivas con enfoque sustentable y de respeto a los derechos laborales.
		Programa 4. Diversificación y desarrollo del turismo	Impulsar la actividad turística mediante el fomento de las inversiones, el desarrollo y modernización de la infraestructura, la mejora en la calidad de la prestación de servicios del marco regulatorio y la diversificación a través de la puesta en valor del patrimonio cultural y natural del estado.
Plan municipal de desarrollo Benito Juárez 2016-2018	Eje 3. Económica y turismo	Objetivo General: Convertir a Benito Juárez en el multidestino más importante de América, por medio de acciones que vinculen esfuerzos de los tres órdenes de gobierno y permitan impulsar la innovación y competitividad para garantizar el crecimiento de la planta productiva y los empleos en el municipio, a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los benitojuaranceses.	Estrategia General: impulsar la inversión turística en el municipio de manera sustentable, por medio de servicios gubernamentales transparentes y eficaces a capitalistas nacionales y extranjeros.
		Programa 25. Posicionando a Cancún Ser reconocido en todo el mundo como el multidestino turístico de mayor calidad	Utilizar los medios de comunicación tradicional y digital, para la promoción de Benito Juárez y su oferta turística.
		Programa 24. Cancún Diverso Integrar a la oferta turística actividades culturales, gastronómicas, deportivas y de orden social que generen interés turístico.	Generar actividades culturales, gastronómicas, deportivas y de orden social para incrementar nuestra oferta turística.

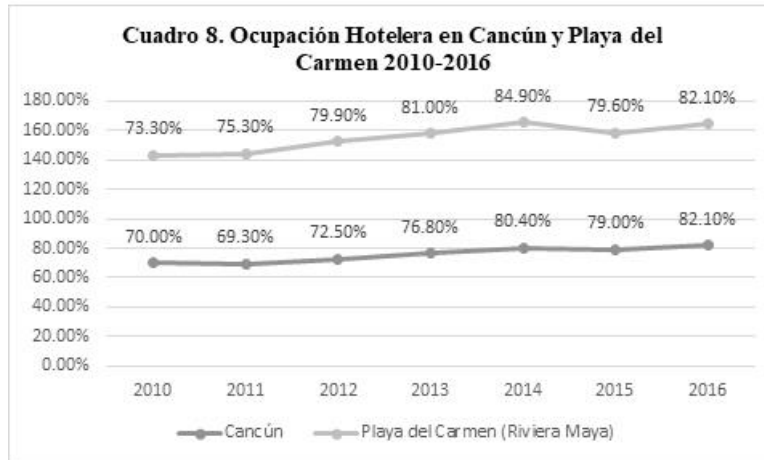
Fuente: Elaboración propia con datos de (Plan Estatal de Quintana Roo, 2016), (Plan municipal de desarrollo de Benito Juárez, 2016) y (Plan municipal de desarrollo de Solidaridad, 2016)

Las estrategias son alineadas a los Planes de Desarrollo en el ámbito Nacional, y Estatal, en este sentido el estado de Quintana Roo ha impulsado el crecimiento del turismo en cada uno de sus destinos a través del mejoramiento de su infraestructura turística, la creación de productos turísticos y la promoción de estos (Plan Sectorial de Desarrollo y Diversificación Turística de Quintana Roo, 2017). Lo anterior se ha visto reflejado en el incremento de la afluencia de turistas en Cancún y Playa del Carmen. Entre 2010 y 2016 el crecimiento en este rubro fue de 42% en Cancún y en el caso de Playa del Carmen, en el mismo periodo, fue de 58%, véase cuadro 7.



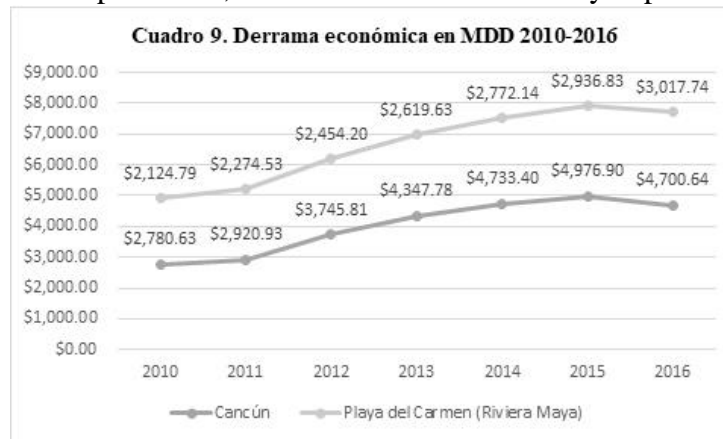
Fuente: Elaboración propia con datos de SEDE TUR 2010-2016.

Cabe señalar que en el caso de Playa del Carmen los indicadores que se tomaron en cuenta son los que maneja la Secretaría de Turismo, es decir, de la zona Riviera Maya que contempla desde Punta Allen hasta Puerto Morelos. Las cifras anteriores también han ido de la mano con la oferta de la infraestructura hotelera que ha reflejado una ocupación cercana al cien por ciento, véase cuadro 8.



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDETUR 2010-2016.

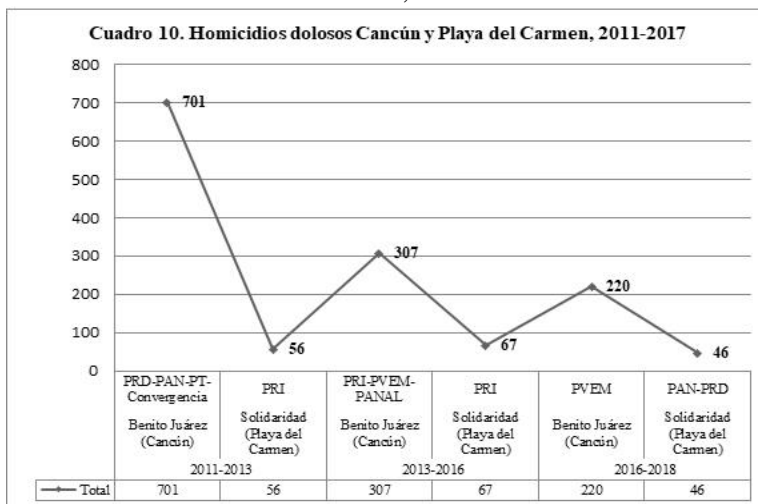
Aunado a lo anterior, el activo determinante para la rentabilidad de Cancún y Playa del Carmen ha sido el constante flujo de efectivo producto de la afluencia turística, véase cuadro 9. Esta trayectoria económica se ha alineado para que los destinos de sol y playa sean competitivos a través de la mejora de la infraestructura, creación de productos, diversificación de la oferta y la promoción de estos.



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDETUR 2010-2016.

Lo expuesto, y de acuerdo con el CVDT, ha ubicado a Playa del Carmen y Cancún en la etapa de consolidación. Esto quiere decir, que los dos destinos aludidos cuentan con un número de visitantes alto y constante, además se percibe el beneficio económico a través de la actividad turística. No obstante, como se señaló en el apartado teórico, los riesgos de que los destinos turísticos consolidados entren en crisis es latente, el caso de Acapulco, Guerrero es la prueba más fehaciente de esto (Bringas, 1999: 24). Esto se afirma debido a que tanto Cancún como Playa del Carmen, al ser destinos con una economía basada en el turismo internacional tienen como consecuencia que por un lado la clase empresarial y los gobiernos estatal y locales busquen satisfacer la demanda de servicios legales y por otro, los mercados ilegales busquen tener presencia en la demanda de drogas, prostitución, tráfico de personas, y lavado de dinero, entre otros.

Lo anterior refleja la fragilidad de los mercados ilegales, la cual conlleva a que al no existir reglas formales la violencia sea la única vía de coerción para ejercer el castigo a quienes transgreden los equilibrios criminales. Este último punto es lo que se ha visto reflejado tanto en Cancún y Playa del Carmen con el incremento de los homicidios dolosos, véase cuadro 10.



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad

El hecho de que la violencia de los mercados ilegales tenga una relevancia en la agenda pública local y estatal apunta a la fragilidad institucional en materia de seguridad pública. Por ejemplo, en el caso de Cancún en la administración municipal 2016-2018, se han nombrado tres secretarios de seguridad pública (José Luis Jonathan Yong Mendoza, Alejandro Rodríguez Zepeda y Darwin Puc Acosta) (Montejo, 2018). Es importante señalar que la evidencia no apunta a que estos cambios institucionales se deban a una nueva estrategia de seguridad debido a que los índices de inseguridad incrementaron entre 2016 y 2017.

El escenario no ha sido distinto en Playa del Carmen donde el impacto cualitativo (por los mensajes de cuerpos decapitados y descuartizados de las víctimas) de la violencia generada por la presencia de los grupos delictivos ha tenido impacto en el mercado turístico del municipio. Por ejemplo, el tiroteo del 06 de enero de 2017 en una discoteca, *Blue Parrot*, durante un festival de música electrónica, así como la aparición de narcomantas en las principales avenidas del municipio (Varillas, 2017). El efecto de la ola de violencia, que también se incrementó en el mismo periodo que en Cancún, fue la alerta de viaje (*Mexico Travel Warning*) emitida por el Departamento de los Estados Unidos para visitar varios estados de México, incluido el Caribe mexicano (Varillas, 2017). El impacto de estos sucesos violentos no ha sido únicamente a corto plazo, en palabras de académicos de la Universidad de Quintana Roo (UQROO) las consecuencias han marcado no sólo la imagen sino la economía y el tejido social, entre los cuales se combinan factores políticos:

Si es un impacto directo, ya que sucesos como la balacera en el Blue Parrot en el evento internacionalmente famoso: BPM, en enero del 2017 sacudió la opinión pública local ya que al verse implicado víctimas de diferentes países se crea una imagen de inseguridad en el destino, tal fue el impacto que la famosa calle 12 donde se concentraban diferentes centros de entrenamiento nocturno se obligaron a cerrar, tal vez como un estrategia para erradicar los ataques y convino a una empresa privada comprar esa sección de la calle para en un futuro cercano desarrollar un complejo turístico. El efecto inmediato de estos ataques fue la cancelación de diversos festivales de música que se realizaban anualmente o bien que se tenían programados para el 2017, lo cual sin duda fue un duro golpe para los hoteles y prestadores de servicios que año con año se beneficiaban con estos eventos [...] Las aristas pueden ser muchas

y diversas, una de ellas puede ser el incremento a nivel nacional de los actos delictivos de los diferentes grupos del narcotráfico, que de alguna forma tienen una vinculación política ya que en nuestro estado hubo un cambio importante de partido esto de alguna forma los grupos de choque político lo utilizan para denostar o alabar el trabajo de los diferentes actores políticos. Por otra parte, la oferta laboral en esta zona si bien es cierto es abundante, pero con una calidad laboral mínima, prestaciones inexistentes y horarios laborales muy extensos, lo cual obliga en muchas ocasiones en buscar alguna otra alternativa más fácil de conseguir dinero a través de asaltos o robo a casa habitación, aunque estos sucesos se focalizan de forma directa en colonias que son identificadas como de conflicto tales como: Villas del Sol y la colonia Colosio (entrevista realizada el 28 de noviembre de 2017, Playa Del Carmen, Quintana Roo). .

Por tal motivo, la crisis de inseguridad pública que se vive en los destinos turísticos consolidados no se puede reducir al enfrentamiento entre grupos delincuenciales que disputan el control del territorio. Es necesario considerar la ausencia del poder estatal y municipal como agentes responsables de contener a los grupos que ven rentable estar por encima de las reglas formales del contrato social. Lo anterior, y como se señala en la entrevista, indudablemente remite al aspecto teórico de la presente investigación, es decir, la capacidad política.

Reflexiones. Inseguridad pública vs Capacidad política en destinos turísticos consolidados

La capacidad política de los gobiernos subnacionales se encuentra estrechamente relacionada con la manera en que se desarrolla la política territorial, es decir, a cómo la política se organiza y se ajusta a través del territorio. No obstante, cuando los equilibrios políticos imperantes logran fracturarse dando paso a cambios institucionales, los efectos no sólo se presentan en el plano formal sino también en los mercados ilegales que también cambian la interrelación de fuerzas que pueden terminar manifestándose en crisis de inseguridad. Por tal motivo, es importante hacer hincapié en las capacidades políticas porque estas determinan el tipo de interacción que existe entre reglas, normas, costumbres —reglas informales— y los diversos actores dentro de un régimen político.

En el caso de Quintana Roo, como ya se señaló, desde su creación como estado libre soberano en 1974 fue gobernado por el PRI. Este proceso transcurrió a través de instituciones formales e informales en las cuales se afianzó el control político del PRI por medio del corporativismo, clientelismo (cooperativas forestales, perímetros de zona libre) y las prebendas, creando un enclave autoritario que definiría una trayectoria institucional arraigada en la estructura sociopolítica del estado. Desde 1975 hasta 2016 los siete gobernadores de Quintana Roo emanaron del PRI sin que existiera oposición o riesgo de perder el control político. En el *cuadro 11* se aprecia los gobernadores que ha tenido la entidad desde su conversión en libre y soberano, así como el porcentaje de votación en cada elección.

Gobernador	Periodo de gobierno	Partido Político	% de votación
Jesús Martínez Ross	1975-1981	PRI	98.94%
Pedro Joaquín Coldwell	1981-1987	PRI	96.23%
Miguel Borge Martín	1987-1993	PRI	95.88%
Mario Villanueva Madrid	1993-1999	PRI	91.93%
Joaquín Hendricks Díaz	1999-2005	PRI	44.39%
Félix Arturo González Canto	2005-2011	PRI-PVEM	41.66%
Roberto Borge Angulo	2011-2016	PRI-PVEM-PANAI	55.84%

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Quintana Roo (IQEROO) (2018)

El control político del PRI no sólo implicó la gubernatura estatal sino también las legislaturas debido a que se mantuvo una trayectoria en la que desde 1974 a 1999 no hubo oposición. Los pocos espacios de oposición política llegaron únicamente por vía plurinominal en la legislatura de 1978-1981 por medio de los partidos Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Hasta la legislatura 1996-1999, veintidós años después, fue que un partido de oposición, el PAN, ganó su primer escaño por vía de los votos (Congreso del Estado de Quintana Roo, 2018). Lo anterior, no modificó la trayectoria institucional del enclave autoritario liderado por el PRI, esto a pesar de que en 2002 en el municipio de Benito Juárez (Cancún) se experimentara la primera alternancia a la cual le seguirían otros Ayuntamientos, véase cuadro 12.

Cuadro 12. Municipios de Quintana Roo con alternancia política

Municipio	Periodo	Partido Político o Coalición
Benito Juárez	1975-2002	PRI
	2002-2005	PVEM
	2005-2008	PRI
	2008-2011	PRD-PT-Convergencia
	2011-2013	PRD-PAN-PT-Convergencia
	2013-2016	PRI-PVEM-PANAL
Solidaridad	2016-2018	PVEM
	2008-2011	PRI
	2011-2013	PRI
	2013-2016	PRI
Cozumel	2016-2018	PAN-PRD
	1975-2005	PRI
	2005-2008	PAN-Convergencia
	2008-2016	PRI
Isla Mujeres	1975-2008	PRI
	2008-2011	PAN
	2011-2013	PAN
	2013-2016	PRI
Lázaro Cárdenas	1975-2011	PRI
	2011-2013	PAN-PRD-PT-Convergencia
	2013-2016	PRI
José María Morelos	1975-2011	PRI
	2011-2013	PRD
	2013-2016	PRI
Felipe Carrillo Puerto	1975-2005	PRI
	2005-2008	PRD
	2008-2011	PRI
	2011-2013	PRD-PAN-PT-Convergencia
	2013-2016	PRI

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Quintana Roo, 2015

En otras palabras, mientras el control de la gubernatura se mantuvo en manos del PRI las alternancias municipales no significaron una amenaza al poder e influencia política del ejecutivo estatal. Aunque en materia de seguridad sí existe relación entre alternancias municipales y el incremento de la violencia. En Benito Juárez entre 2011 y 2012 los homicidios dolosos incrementaron 43%; cabe señalar que en ese trienio (2011-2013) gobernaba el alcalde, Julián Ricalde Magaña de la coalición PRD-PAN-PT-Convergencia. El abrupto incremento en la violencia disminuyó cuando la coalición PRI-PVEM-PANAL, encabezada por Paul Carrillo de Cáceres, retomó el control político del municipio en el trienio 2013-2016, es decir, que de 2013 a 2014 los homicidios dolosos disminuyeron un 65%, véase cuadro 10.

Es importante señalar que en el panorama descrito fue determinante la política territorial con la que se condujo el gobernador del estado, Roberto Borge Angulo (2011-2016), hacia los municipios gobernados por partidos de oposición, sobre todo, Benito Juárez (Cancún). Por ejemplo, en el proceso electoral en el que se elegiría alcalde para la administración 2013-2016, el ejecutivo estatal fue acusado por entonces presidente municipal, Julián Ricalde Magaña, de intervenir y desestabilizar la autonomía del municipio de Benito Juárez a través del envío de policías estatales para vigilar los trabajos de mantenimiento de calles y pintado de parques —con los colores del PRI— (Noticaribe, 2013).

De igual forma, con las facultades constitucionales que otorgan mayor influencia al orden estatal sobre el municipal, el gobernador retuvo recursos federales (78 millones de pesos) para el municipio de Benito Juárez, los cuales estaban destinados para obra pública (Solís, 2012). Si se retoma el referente teórico de capacidad política, no existió negociación política entre actores ni hubo una clara distribución del poder político debido al conflicto frontal entre agentes por el control institucional y económico de Cancún, la ciudad turística más importante del estado y del país.¹⁵ Esta disputa y la manera de conducir la política territorial ocasionaron una dicotomía, por un lado —lo expuesto en los cuadros anteriores— el mercado turístico y su crecimiento constante, y por otro, la falta de desarrollo de capacidades políticas y el emergente equilibrio informal liderado por las organizaciones criminales, las cuales en sus manifestaciones explícitas de violencia evidenciaron el poco contrapeso de los órdenes estatal y municipal.

Es importante retomar que la capacidad institucional también es construida y fortalecida por la manera en que los ciudadanos perciben a su sistema de gobierno y cómo éste retribuye la confianza depositada en la solución de los problemas sociales. En el caso de Cancún, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU), la percepción de inseguridad en 2017 fue de 84.9%. Asimismo, un 82.1% se sintió inseguro en los cajeros automáticos y 68.5% en el transporte público. Además, las expectativas, en un plazo de 12 meses, sobre la delincuencia señalan (56.5%) que empeorará. Esto se relaciona con la poca credibilidad sobre la efectividad del desempeño de la policía estatal (30.1%) y municipal (20.6%), esto quiere decir que existe muy poca confianza en la policía estatal 34.0% y en la policía municipal 22.2% (ENSU, 2018). Aunado a esto estuvo la percepción de impunidad y corrupción (13, 085 por cada 100,000 hab. y a nivel nacional fue de 12, 590 por cada 100,000 hab.) de los actores políticos encabezados por el exgobernador, Roberto Borge Angulo (ENCIG, 2015).

Este contexto conduce a señalar que la inseguridad en los destinos turísticos consolidados de Quintana Roo no sólo se explica por la presencia de grupos criminales que buscan la rentabilidad de los mercados ilegales que produce la industria turística. Si no también al comportamiento de los agentes que dentro de las reglas formales —y ante el escenario de impunidad, corrupción y falta de contrapesos— apostaron

¹⁵ Aunado a esto, se dio la fragmentación política al interior del grupo dominante con el proceso de sucesión en la gubernatura en 2016. Por una parte, el exgobernador, Roberto Borge buscaba imponer a su sucesor (José Luis Toledo Medina) evitando que el entonces exsubsecretario de Turismo, Carlos Joaquín (hermano del Secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell), tuviera posibilidades de competir por la nominación del PRI. El conflicto fue llevado por los actores inmersos a la dirigencia nacional, en la cual se definió que el candidato del PRI sería el alcalde del municipio de Solidaridad, Mauricio Góngora Escalante. Al quedar excluido del arreglo, Carlos Joaquín renunció a su militancia priista y se convirtió en candidato de la alianza PAN-PRD (Caballero 2016). La renuncia de Carlos Joaquín al PRI no disminuyó los incentivos para actuar de manera furtiva por parte del exgobernador, Roberto Borge, el cual buscó boicotear la campaña del candidato de la alianza PAN-PRD (Varillas 2016)¹⁵. Este tipo de prácticas, que son difíciles de medir pero que tienen un impacto sobre el desarrollo de capacidades políticas fueron los que caracterizaron la campaña electoral en el estado. No obstante, la nacionalización del descontento ciudadano por parte de los partidos de oposición fue lo que llevó a que el resultado diera como ganador de la elección al candidato Carlos Joaquín González por una ventaja de 11 puntos porcentuales (Pacheco y Vázquez, 2016; Varillas, 2016).

por la creación de redes en las que la relación con los mercados ilegales puede llegar a establecer equilibrios inadecuados pero rentables. Por ejemplo, fue de dominio periodístico que de acuerdo a las indagatorias judiciales los exgobernadores Félix González Canto (2005-2011) y Roberto Borge (2011-2016) entregaron la plaza de Cancún y la Riviera Maya dos veces a grupos criminales rivales (Cártel de Sinaloa y Cártel del Golfo) cuyos brazos armados “Los Pelones” y “Los Zetas” han disputado el control de la venta de drogas (Sol Quintana Roo, 2018; Flores 2017).

La lógica de este comportamiento político también se dio dentro de la estructura institucional del estado, lo cual se ha evidenciado con la detención del exgobernador Roberto Borge, y de su exsecretario de gobierno, Gabriel Mendicuti Loria, asimismo, se encuentra prófuga Claudia Romanillos Villanueva ex directora del Instituto del Patrimonio Inmobiliario de la Administración pública del estado de Quintana Roo (IPAE), todos acusados de peculado, lavado de dinero, desvío de recursos públicos y venta de predios propiedad del estado (Caballero, 2018; Barajas y Agencia Reforma, 2018).¹⁶ También en 2018 fue detenido el exalcalde priista de Solidaridad (Playa del Carmen) 2013-2016, Mauricio Góngora Escalante, por desvío de recursos (Caballero, 2018).

Cabe señalar que, en 2016, en el municipio de Solidaridad se dio por primera vez la alternancia política al ganar la elección municipal, Cristina Torres (2016-2018) por la coalición de partidos PAN-PRD. No obstante, este cambio en el equilibrio político también fue acompañado por la alternancia en el gobierno estatal (2016-2022), lo cual no sólo significó un cambio político en órdenes de gobierno, sino también un quiebre o una alteración en los mercados informales. Ejemplo de esto, es el aumento en la violencia en los principales destinos turísticos consolidados en el periodo 2016-2017, en Cancún el incremento de homicidios dolosos fue de 88% y en Playa del Carmen 76%, véase cuadro 10. La situación de inseguridad también refleja que el orden municipal tanto en Cancún como Playa del Carmen se encuentran rebasados:

Creo que el Gobierno Municipal está rebasado en la materia, y depende de los esfuerzos federales y estatales. La percepción social sobre el trabajo de la política municipal es negativo, por lo que considero necesario que el mando único policial ya sea una realidad [...] Siento que las acciones han sido algo tibias, y lo son no porque no quisieran ejecutar acciones más contundentes, si no, más bien porque suele ser complicado por la posición turística, política y económica del destino, he mencionado sobre el crimen organizado y sus derivados, pero también está presente el tema de violencia de género, feminicidios, trata de blancas, abuso sexual a jóvenes y niños, prostitución infantil, etc., estos últimos son temas delicados, de los que nadie quiere hablar, si tú como ciudadano acudes a las instancias gubernamentales pidiendo datos o información sobre este tema, existe un hermetismo para brindar información como si se tratará de secreto de estado, y tal parece que lo es, ya que se sabe que la Riviera Maya oferta servicios sexuales de niños y jóvenes menores de edad y de mujeres víctimas de la trata de blancas, de los cuales nadie puede ni quieren hablar, ni los mismos organismos internacionales han podido intervenir (entrevista realizada el 10 de noviembre de 2017, Cancún, Quintana Roo).

¹⁶ Al exalcalde, Mauricio Góngora, se le denunció por el desvío de 780 millones de pesos de las finanzas públicas. Al exsecretario de gobierno, Gabriel Mendicuti se le atribuye el daño patrimonial de 534 millones de pesos. Asimismo, como secretario de Gobierno era miembro del Consejo de Administración de la empresa paraestatal VIP Saesa, la cual fue utilizada para los viajes y excesos de Roberto Borge y buena parte de su gabinete, sobre la cual hay una investigación abierta en la que están involucrados un gran número de ex funcionario de la actual administración. En el caso de Claudia Romanillos Villanueva, la PGR y el gobierno del estado (2016-2022) la acusan de ser cómplice en el remate de millonarias propiedades del estado a precios de regalo por órdenes del ex gobernador Roberto Borge Angulo. De igual manera “Transparencia por Quintana Roo”, presentó una denuncia más: por el delito de peculado, por la venta a precios subvaluados de 34 terrenos ubicados en Tulum, Cancún, Puerto Morelos, Cozumel, Mahahual y Chetumal, mismos que eran propiedad del IPAE (Caballero, 2018; Barajas y Agencia Reforma, 2018).

Con lo expuesto, se puede afirmar que el desarrollo económico basado en la economía turística no ha ido a la par del desarrollo de la capacidad política para resolver problemas como el de la inseguridad pública. El enclave autoritario establecido por la manera de conducir la política en Quintana Roo en la administración 2010-2016 ha ocasionado que ante lo dinámico de la industria turística las organizaciones criminales —cada vez con mayor capacidad de influencia política, económica y de infiltración en la estructura organizacional de los municipios—¹⁷ amenacen con desestabilizar los destinos turísticos consolidados como Cancún y Playa del Carmen. De ahí que la política turística que el Estado diseña e implementa considere la inseguridad como una de las variables para fortalecer a los gobiernos locales ante la presencia de agentes criminales no sólo de origen nacional sino transnacional.

Conclusiones

La violencia e inseguridad en Cancún y Playa del Carmen ha sido explicada por la presencia de grupos criminales que se disputan el control de la venta de drogas en un mercado turístico de alcance internacional. No obstante, en la presente investigación se afirmó que las causas de la inseguridad se encuentran en la falta de desarrollo de capacidades políticas de los tomadores de decisiones en los diferentes gobiernos estatales a lo largo de la historia política del estado de Quintana Roo. El ejemplo más reciente fue la administración del gobernador Roberto Borge (2010-2016) que ante la manera de conducir la política territorial evidenció la falta de capacidades políticas y del enclave autoritario que se desarrolló desde la creación constitucional del estado. Este equilibrio político se mantuvo respaldado por éxito de la industria turística que creó destinos consolidados en ofrecer servicios de calidad internacional.

No obstante, con el éxito económico llegaron también los mercados ilegales liderados por organizaciones criminales que no han tenido el contrapeso de los órdenes estatal y municipal para disminuir su presencia y sobre todo su capacidad económica y de violencia. Este panorama representa una amenaza para el CVDT debido a que puede pasar de estar en una etapa consolidada a la de declive. En el caso de Cancún y Playa del Carmen a pesar de que se encuentran la fase de consolidación con beneficios económicos altos, se puede apreciar el incremento de problemas sociales, como lo es el de la inseguridad que se vive a través de la violencia por parte de organizaciones criminales.

Cabe señalar que uno de los factores que inciden en la imagen del destino turístico se relaciona con la percepción de seguridad tanto por parte de los turistas como de los residentes. En este sentido el aumento de manifestaciones violentas que se han incrementado en Playa del Carmen y Cancún trae como consecuencia una imagen negativa del destino, y esto se ha visto reflejado con las advertencias de diferentes países (Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Canadá) a su ciudadanía de evitar viajar a Playa y Cancún a través de los “Warning Travel”.

En este contexto, se debe considerar diseñar una política turística que no sólo se centre en temas de diversificación de productos o creación de espacios como se plantean en los planes actuales del estado, sino diseñar una política turística considerando el contexto de las ciudades turísticas. Porque como se ha planteado en la investigación, las amenazas no sólo son se reducen a la oferta de servicios o deterioro ambiental, también el fenómeno de la inseguridad requiere un replanteamiento de las políticas públicas. Lo anterior, requiere desarrollo de capacidades políticas y de un nuevo equilibrio político con contrapesos al poder estatal que no sólo busque el beneficio a un sector reducido, sino que sea incluyente con las necesidades y demandas de los residentes en los destinos turísticos consolidados.

¹⁷ El 24 de febrero las Fuerzas Federales detuvieron a José Francisco Pool Cupul —Inspector de la Dirección de Comercio en la Vía Pública del Ayuntamiento de Benito Juárez— por ser el operador financiero del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) en Quintana Roo y encargado de lavar dinero a través de empresas fantasmas (Solís, 2018).

Bibliografía

- Agarwal, S. (2002). RESTRUCTURING SEASIDE TOURISM. THE RESORT LIFECYCLE, *Annals of Tourism Research*, año 29; Países Bajos.
- Aguiló, E. Alegre, J. Sard, María. (2005). THE PERSISTENCE OF THE SUN AND SAND TOURISM MODEL. *Tourism management*, año 26, Países Bajos. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2003.11.004>
- Barajas, A; Agencia Reforma. (2018). SUPERA SECRETARIA A BORGE EN BIENES. en *Luces del Siglo*, Quintana Roo, México. Disponible en <http://www.lucesdelsiglo.com/noticias/supera-secretaria-a-borge-en-bienes/46220> [22 de enero].
- Bringas, N. (1999). POLÍTICAS DE DESARROLLO TURÍSTICO EN DOS ZONAS COSTERAS DEL PACÍFICO MEXICANO. *Región y Sociedad*, XI, número 17, Sonora, México: Colegio de Sonora. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10201701>> ISSN 1870-3925
- Butler R. (1980), THE CONCEPT OF A TOURIST AREA CYCLE OF EVOLUTION: IMPLICATIONS FOR MANAGEMENT OF RESOURCES. *Canadian Geographer*, número 24, Canadá.
- Caballero, S. (2018), VINCULAN A PROCESO A MAURICIO GÓNGORA, EXTESORERO DE BORGE. *Proceso*, México. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/520283/vinculan-proceso-mauricio-gongora-extesorero-de-borge> [28 de enero].
- Cabrero, E. (2004). CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN GOBIERNOS SUBNACIONALES DE MÉXICO ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?. en *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, número 3, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
- Calderón, J & Orozco M. (2009). PLANEACIÓN Y MODELO URBANO: EL CASO DE CANCÚN, QUINTANA ROO. *Quivera*, número 11, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113786002>> ISSN 1405-8626
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.
- Campos, B. (2007). PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y TURISMO EN PLAYA DEL CARMEN, QUINTANA ROO. Universidad de Quintana Roo, ed. Plaza y Valdés. ISBN 9789707226920
- Campos, S. (2012). PARADOJAS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA: AUTORITARISMO SUBNACIONAL EN MÉXICO. *Estudios Políticos*, número 27, México. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2012.27.33096>
- Cárdenas, M. (2015). LA CAPACIDAD ESTATAL EN AMÉRICA LATINA en Chudnovsky, M. (Coord.), *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*, Banco de Desarrollo de América Latina, Argentina.
- Castro, U. (2009). ESTRUCTURAS REGIONALES EMERGENTES Y DESARROLLO TURÍSTICO SUSTENTABLE: LA REGIÓN COSTA SUR DE NAYARIT, MÉXICO. Disertación doctoral. Universidad de 9Guadalajara, Jalisco, México.
- Chudnovsky, M. (2015). CAPACIDADES ESTATALES. DIEZ TEXTOS FUNDAMENTALES, Banco de Desarrollo de América Latina, Argentina.

- COESPO. (2008). SITUACIÓN DEMOGRÁFICA EN QUINTANA ROO 2007. Consejo Estatal de Población, México.
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2016), LEGISLATURAS ANTERIORES. *Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo*, Chetumal, Quintana Roo, México. Disponible en: http://www.congresoqroo.gob.mx/legislaturas_anteriores/ [20 de enero].
- Diario Oficial del estado de Quintana Roo. (2011). PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2011-2016. Quintana Roo, México.
- Espinosa, H. (2013) EL ORIGEN DEL PROYECTO TURÍSTICO CANCÚN, MÉXICO. UNA VALORACIÓN DE SUS OBJETIVOS INICIALES A 42 AÑOS DE SU NACIMIENTO. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, XI, número 1, Chiapas, México.
- ENCIG. (2016), “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental”, en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*, México. Disponible en de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf [20 de enero].
- Flores, N. (2017). QUINTANA ROO: EL REGRESO SANGUINARIO DE LOS ZETAS. *Contralínea*, Quintana Roo, Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2017/01/31/quintana-roo-el-regreso-sanguinario-de-los-zetas/> [31 de enero].
- Garay, A. (2007). EL CICLO DE EVOLUCIÓN DEL DESTINO TURÍSTICO. UNA APROXIMACIÓN AL DESARROLLO HISTÓRICO DEL TURISMO EN CATALUÑA, (Tesis doctoral) Universidad Autónoma de Barcelona. Bellatera, España.
- Gibson, E. (2007). CONTROL DE LÍMITES: AUTORITARISMO SUBNACIONAL EN PAÍSES DEMOCRÁTICOS. *Desarrollo Económico*, año 47, número 186, Argentina.
- Grindle, M. (2007). GOING LOCAL: DECENTRALIZATION, DEMOCRATIZATION, AND THE PROMISE OF GOOD GOVERNANCE, Princeton University Press, Princeton New Jersey.
- H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2013), Plan municipal del desarrollo 2013-2016. México.
- H. Ayuntamiento de Solidaridad. (2016), Plan municipal de desarrollo 2016-2018. México.
- H. Ayuntamiento del municipio de Benito Juárez. (2013). Plan Municipal de Desarrollo 2013-2016. México.
- H. Ayuntamiento del municipio de Benito Juárez. (2016). Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018. México.
- INEGI. (2016), *Actividad Económica Total por entidad federativa*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx> [22 de enero].
- INEGI. (2018), *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana cifras correspondientes a diciembre de 2017*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2018/ensu/ensu2018_01.pdf [22 de enero].
- IEQROO. (2016a). “Estadística electoral gobernador, ayuntamientos y diputados”, en *Instituto Electoral de Quintana Roo*, Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.ieqroo.org.mx/web/index.php> [5 de febrero].
- IEQROO. (2016b). “Histórico de resultados electorales Quintana Roo”, en *Instituto Electoral de Quintana Roo*, Quintana Roo, México. Disponible en: http://www.ieqroo.org.mx/estadisticas_elec/eleccion10/Ayuntamientos.html [5 de febrero].

- Juárez, H. (2018). DETIENEN A MAURICIO GÓNGORA, EXALCALDE DE SOLIDARIDAD, Q. ROO. en *Excelsior*, Ciudad de México. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2018/01/25/1216088>, [25 de enero].
- Knowles, T & Curtis, S. (1999). THE MARKET VIABILITY OF EUROPEAN MASS TOURIST DESTINATIONS. A POST-STAGNATION LIFE-CYCLE ANALYSIS, en *International Journal of Tourism Research*, volume 1, año 4, Reino Unido. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1002/\(SICI\)1522-1970\(199903/04\)1:2<87::AID-JTR135>3.0.CO;2-6](http://dx.doi.org/10.1002/(SICI)1522-1970(199903/04)1:2<87::AID-JTR135>3.0.CO;2-6) [6 de febrero].
- Marcos, A & Reina E. (2018) TRES COLOMBIANOS DESAPARECIDOS Y OTRO DECAPITADO TIÑEN DE SANGRE EL CARIBE MEXICANO. *El País*, Internacional. España. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/01/18/mexico/1516239806_977722.html?id_exter_no_rsoc=TW_CC [18 de enero].
- Moreno, C. (2007). LOS LÍMITES POLÍTICOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: UN ANÁLISIS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO. *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, número 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Montejo, E. (2017). LLEVA CANCÚN 3 JEFES DE SEGURIDAD EN 10 MESES; CRIMEN SIGUE. *La Razón*, Quintana Roo, México. Disponible en: <https://www.razon.com.mx/lleva-cancun-3-jefes-de-seguridad-en-10-meses-crimen-sigue/> [21 de agosto].
- Mendoza M & Leal E. (2010). TURISMO EN PLAYA DEL CARMEN - MÉXICO. IMPACTOS SOCIOCULTURALES EN LA COLONIA COLOSIO. *Estudios y Perspectivas en Turismo. México*.
- NOTICARIBE. (2013). ACUSAN PRD Y PAN A GOBERNADOR POR DESESTABILIZAR A MUNICIPIOS. *Noticaribe*, Cancún, México. Disponible en: <http://noticaribe.com.mx/2013/01/21/acusan-prd-y-pan-a-gobernador-por-desestabilizar-a-municipios-ricalde-denunciara-a-borge-por-uso-indebido-de-la-policia/> [5 de enero].
- NOTICARIBE. (2018), “Detienen a Gabriel Mendicuti: capturan a exsecretario de gobierno de Roberto Borge”, en *Noticaribe*, Cancún, México. Disponible en: <http://noticaribe.com.mx/2018/01/20/detienen-a-gabriel-mendicuti-trasciende-captura-del-ex-secretario-de-gobierno-de-roberto-borge-lo-llevarian-al-cereso/>, [25 de enero].
- Oreja, J; Parra, E & Yanes V. (2008). THE SUSTAINABILITY OF ISLAND DESTINATION: TOURISM AREA LIFE CYCLE AND TELEOLOGICAL PERSPECTIVES, THE CASE OF TENERIFE. *Tourism Management*, número 29, Países Bajos. Recuperado en doi:10.1016/j.tourman.2007.04.007
- Payne, M.& Losada C. (1999). INSTITUTIONS AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: AN APPROACH TOWARD QUANTITATIVELY DESCRIBING INSTITUTIONAL CAPACITY IN THE REGION. Inter-American Development Bank Sustainable Development, Department State and Civil Society Division. Estados Unidos.
- PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, (2017), *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022*. Quintana Roo, México.
- Pérez, G. & Carrascal E. (2000). EL DESARROLLO TURÍSTICO EN CANCÚN, QUINTANA ROO Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE LA CUBIERTA VEGETAL. en *Investigaciones geográficas*, número 43, México: UNAM.
- Rosas, A. (2008). UNA RUTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL. *Política y Cultura*, número 30, México: UAM-Xochimilco.

- Santamaría, A. & Flores, S. (2012). ESCENARIOS DE VIOLENCIA E INSEGURIDAD EN LOS DESTINOS TURÍSTICOS, MAZATLÁN COMO ESTUDIO DE CASO. Facultad de ciencias sociales, Mazatlán, México.
- SEDETUR. (2010), *Indicadores turísticos*, en Gobierno del Estado de Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>, [30 de diciembre].
- SEDETUR. (2011), *Indicadores turísticos*, en Gobierno del Estado de Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>, [30 de diciembre].
- SEDETUR. (2012), *Indicadores turísticos*, en Gobierno del Estado de Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>, [30 de diciembre].
- SEDETUR. (2013), *Indicadores turísticos*, en Gobierno del Estado de Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>, [30 de diciembre].
- SEDETUR. (2014), *Indicadores turísticos*, en Gobierno del Estado de Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>, [30 de diciembre].
- SEDETUR. (2015), *Indicadores turísticos*, en Gobierno del Estado de Quintana Roo, México. Disponible en: <http://www.qroo.gob.mx/sedetur/indicadores-turisticos>, [30 de diciembre].
- Soares, J & Gándara, J. (2010). INDICADORES PARA ANALIZAR LA EVOLUCIÓN DEL CICLO DE VIDA DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS LITORALES. *Anais do VI Seminario de Pesquisa em Turismo do Mercosul*, Brasil.
- Solís, C. (2018). CAE EL CHALPA EN CANCÚN. en *Noticaribe*, Cancún, Quintana Roo, México. Disponible en: <http://noticaribe.com.mx/2018/03/05/cae-el-chalpa-en-cancun-detienen-fuerzas-federales-a-funcionario-municipal-de-bj-por-lavado-de-dinero/> [5 de marzo].
- Solís, C. (2012). CRECEN PROVOCACIONES DE ROBERTO BORGE, DICE EDIL QUINTANARROENSE. *La Jornada*, Estados, México. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/13/estados/034n1est>, [13 de diciembre].
- SESNP. (2016), “*Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2016*”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México.
- Varillas, A. (2017). APARECEN MANTAS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN PLAYA DEL CARMEN. *El Universal*, México. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/01/17/aparecen-mantas-del-crimen-organizado-en-playa-del-carmen>, [17 de enero].

Maritel Yanes Pérez¹
Raúl Sergio González Ramírez²

Resumen

El homicidio cada vez cobra mayor importancia en México y tiene implicaciones en materia de seguridad pública. En los últimos años, diversos estudios reportaron un aumento de los homicidios en México a partir del año 2008 hasta alcanzar su máxima cifra en el 2011, posteriormente inició su descenso, pero los datos preliminares de 2016 y 2017 muestran que el número de homicidios ha regresado al alza. Por tal motivo, el presente estudio tiene como objetivo comparar las tasas de homicidio en las entidades fronterizas de México presentadas en el sexenio de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto. Para lograrlo se utilizará la metodología cuantitativa mediante el cálculo de las tasas de homicidio por edad, sexo y entidad federativa en dos periodos: 2007-2012 y 2013-2016. Se encontraron diferencias significativas en cuanto a la distribución regional del homicidio y entre las tasas de homicidios de hombres y mujeres.

Palabras clave: homicidios, frontera norte, frontera sur, seguridad pública y gobierno.

Introducción

La inseguridad y la violencia son fenómenos determinantes que deterioran la calidad de vida de los ciudadanos e impiden el avance efectivo para generar nuevas oportunidades de crecimiento (Gutiérrez, Del Río y Yáñez, 2010). Una importante herramienta para monitorear la seguridad y la justicia de un Estado es la cuantificación de los homicidios dado que puede ayudar a que la comunidad comprenda mejor la complejidad del asunto y sus diferentes efectos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013).

De tal forma, esta investigación se centrará en el estudio del homicidio fenómeno que cada vez cobra mayor importancia en México y tiene implicaciones en la política pública en materia de seguridad, pero lo haremos comparando las tasas de homicidio en las entidades fronterizas de México presentadas en dos periodos de gobierno: en el sexenio de Felipe Calderón y en el de Enrique Peña Nieto.

En los últimos años, se han elaborado estudios sociodemográficos y sociológicos que han analizado a nivel nacional las tasas de homicidio. Fernando Escalante (2009) estudió las tasas de homicidio en México en el periodo de 1990 al 2007 y reportó una reducción de estas. Otra investigación importante sobre homicidios en México fue la realizada por Héctor Hernández y José Narro (2010) en donde los autores compararon las dos fuentes de información oficiales en México y encontraron un aumento en las tasas de homicidio a partir del año 2008. Lo anterior fue confirmado en otros estudios (Morales, 2010; Escalante, 2011; Merino, 2011; Briceño, 2012; Híjar, et al 2012; Dávila y Pardo, 2014; Yanes, 2014; Fuentes y Sánchez, 2015). Existe evidencia de que las tasas de homicidio aumentaron desde el 2008 hasta el 2011, a partir de ese año, el homicidio inició su descenso pasando de una tasa de casi 25 homicidios

¹ El colegio de la frontera sur. myanes@ecosur.mx.

² El colegio de la frontera Norte. raul@colef.mx.

por cada 100 mil habitantes a los 16 en el 2014 (Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONCSJL, 2015) pero a partir del 2015 muestran una tendencia al alza nuevamente.

Ahora bien, dado que nuestro objetivo consiste en comparar las tasas de homicidio en las entidades fronterizas de México presentadas en el sexenio de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto, consideramos importante mostrar un recuento de cómo ambos gobiernos manejaron el tema sobre seguridad pública.

Antecedentes

Sexenio de Felipe Calderón 2006-2012

Según Berlanga la violencia se volvió cotidiana a partir del 2006 una vez que el expresidente Felipe Calderón declaró la llamada “Guerra contra el narcotráfico”. Los cadáveres se multiplicaron como si se tratara de una epidemia. Algunos iban a dar a fosas clandestinas otros eran simplemente desaparecidos. El gobierno habló de daños colaterales para justificar un derramamiento de sangre de jóvenes, casi siempre pobres y racializados (Berlanga, 2015:106).

Calderón militarizó la guerra contra las drogas con el fin de capturar o matar (si se resistían) a los principales líderes del narcotráfico. Recurrió al Ejército y la Marina porque las fuerzas policiacas no eran confiables. El jefe de Estado consideraba que con la captura de los capos podría dismantelar a las organizaciones del tráfico de drogas, ya que se asumía que éstas eran jerárquicas y no podrían funcionar sin sus líderes. Sin embargo, ese no fue el caso (Rosen y Zepeda, 2016:57).

De acuerdo a Ortega y García (2013) Felipe Calderón falló en materia de seguridad en varios aspectos, entre los más importantes se encuentran: el manejo de una política contradictoria ante la violencia del crimen organizado, ya que algunas veces dejaba correr la violencia y en otras ordenaba la intervención de la fuerza pública, siendo los casos más significativos: Tijuana y Ciudad Juárez. Empleó una persecución selectiva del delito ya que favoreció a algunos grupos delictivos como a Joaquín Guzmán y a la Familia Michoacana, por ejemplo. También, no asumió el liderazgo de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SNSP), ejemplo de ello es que no actuó contra los gobernantes locales protectores de los delincuentes y además dentro de su sexenio existieron violaciones graves a los derechos humanos (Ortega y García, 2013:50-66).

Con respecto a las cifras de homicidio siguiendo el estudio de Berlanga (2015:109) Organizaciones No Gubernamentales reportaron que durante el sexenio de Felipe Calderón se registraron entre 60 y 90 mil víctimas mortales. De acuerdo con las cifras oficiales del SNSP en el período de 2006 al 2012 en el país hubo un total de 104,825 homicidios dolosos (Ortega y García, 2013:281). Los reportes de diversos rotativos manifestaron que alrededor del 10 por ciento del número total de homicidios relacionados con el crimen organizado durante el sexenio de Calderón se cometieron contra personas inocentes, elementos policiacos y fuerzas militares, mientras que la gran mayoría de las ejecuciones, aproximadamente el 90 por ciento, tuvieron como víctimas a delincuentes o miembros de cárteles del tráfico de enervantes (Rosen y Zepeda, 2016:58).

Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018

Enrique Peña Nieto heredó del gobierno anterior una situación extremadamente difícil en términos de violencia relacionada con el crimen organizado. Según Rosen y Zepeda (2016) el primer mandatario se

comprometió a cambiar la estrategia de la guerra contra el narcotráfico, concentrándose menos en la captura de los capos y más en enfrentar la corrupción y en mejorar las instituciones de seguridad. Su gobierno ha continuado con la captura de los grandes señores de la droga, pero lo ha promocionado menos. De acuerdo a estos autores una de las posibles razones por la cual Peña Nieto no puso el tema de la guerra contra el narco en el centro de su agenda de gobierno fue la intención de mejorar la reputación internacional de México que se encontraba deteriorada como resultado justo de esa guerra en el sexenio de Calderón. El presidente ha tratado de demostrar que el país se ha convertido en un lugar más seguro y que la violencia se ha reducido, la cual en efecto disminuyó entre 2012 y 2014, sobre todo si se la compara con los últimos años del sexenio de Calderón, aunque los niveles volvieron a aumentar en 2015 y 2016 (Rosen y Zepeda, 2016:59).

Rocha Quintero apunta que uno de los hechos que hasta este momento ha marcado el sexenio de Enrique Peña Nieto fue la desaparición de 43 normalistas de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa en el estado de Guerrero. Este asunto puso en evidencia el problema de infiltración de la delincuencia organizada en gobiernos locales, la incapacidad del sistema de justicia para procesar este tipo de casos, los altos niveles de corrupción e impunidad en el país y la grave crisis de derechos humanos por la que atraviesa México (Rocha, 2016:80-81).

La herencia de inseguridad que le dejó Felipe Calderón al presidente Peña Nieto es un problema que persiste y que a pesar de que se han instrumentado operativos especiales, se han dado a conocer decálogos y se ha buscado tener otro discurso político frente a este hecho, lo que actualmente tenemos son estados donde la inseguridad prevalece: (Rocha, 2016:82) las fosas comunes encontradas en Guerrero y Morelos, el resurgimiento de la violencia en los estados de Michoacán, Guerrero y Jalisco, protagonizado por cárteles de la droga como los Caballeros Templarios y el Cártel de Jalisco Nueva Generación, la persistencia de la violencia en otras regiones del país, principalmente en Tamaulipas, Sinaloa y Chihuahua, aunque en grados reducidos (Rosen y Zepeda, 2016:64) o hechos aislados como el proceso de aprehensión y la huida de Joaquín Guzmán Loera, alias el “Chapo”, líder histórico del llamado Cartel de Sinaloa, que burló las fuertes medidas de seguridad de uno de los mejores penales del país (Rocha, 2016:82).

Respecto a la cifra, durante los primeros 20 meses de gobierno de Enrique Peña Nieto, del 1 de diciembre de 2012 al 31 de julio de 2014, se registraron 57 mil 899 averiguaciones previas por homicidios doloso y culposo (Berlanga, 2015:109). A lo largo de 2016 la cantidad de muertes violentas por ejecuciones dolosas se mantuvo superior al año anterior. Durante lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto se estima que se ha presentado un promedio de 48 homicidios dolosos por día, según datos recientes del SNSP. En conclusión, se puede advertir que a pesar de los esfuerzos el grado de violencia en el país sigue siendo muy significativo (Rosen y Zepeda, 2016:63).

Comparación entre ambos gobiernos en materia de seguridad pública

Rosen y Zepeda (2016:65) consideran que Felipe Calderón no tuvo éxito en su campaña para combatir la inseguridad, la violencia continuó y los grupos del crimen organizado, con liderazgos renovados, continuaron operando y participando en una serie amplia de actividades ilegales. Por su parte, el presidente Peña Nieto ha tratado de superar la estrategia de Calderón, pero en general ha seguido con las mismas acciones de su predecesor, más aún, el clima de terror relacionado con el crimen organizado en México sigue ocupando las primeras planas de la prensa nacional e internacional. Se necesita reformar muchas instituciones, combatir la corrupción y debatir en serio la legalización de las drogas (Rosen y Zepeda, 2016:63).

El estudio del homicidio en entidades fronterizas

De acuerdo con Villalobos (2014) la frontera es un punto de convergencia cultural, sociopolítico y económico, y constituye un espacio propicio para el desbocamiento de los síntomas más oscuros de la modernidad y el neoliberalismo del nuevo sistema económico del orden mundial. Ivan Briscoe (2008) apunta que en las zonas de frontera es donde los contrastes entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales son más marcadas. Este autor piensa que la violencia y corrosión institucional ha penetrado como nunca la frontera entre México y Estados Unidos de América, así como en la frontera de Guatemala (Briscoe, 2008:1).

Cuando se analizan las tasas de homicidio por entidades federativas, se observa que, en los últimos años, la violencia homicida se ha concentrado principalmente en la frontera con Estados Unidos y en el noroeste mexicano (Escalante, 2011). Lo anterior, no excluye a que, en algunas entidades federativas del sureste mexicano, los homicidios en lugar de disminuir se han incrementado. A continuación, trataremos de esbozar un panorama general con las peculiaridades en materia de seguridad pública de la Frontera Norte y la Frontera Sur de México.

Situación de la seguridad pública y el homicidio en la Frontera Norte de México

La Frontera Norte de México la integran los estados de: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. En cuanto al contexto de seguridad pública, siguiendo a Briscoe (2008:2) en el sexenio de Calderón, la Frontera Norte se distinguió por la progresiva militarización de la política de seguridad y la extrema brutalidad en la guerra entre bandas del narcotráfico. De acuerdo a Trujillo y otros autores durante el período panista, el Estado emitió discursos para legitimar la ineficiencia del gobierno, lo que, a su vez, se utilizó para justificar la escalada de muerte y la permanente violación a los derechos humanos, particularmente, en los estados que conforman la Frontera Norte. Además, se reforzó la fuerza represiva, en el Mando Único Policial (Trujillo et al, 2016).

Ciudades como Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Tijuana eran patrulladas por fuerzas municipales y federales, sin contar los miles de soldados camuflados desplegados desde diciembre de 2006 para combatir a los carteles de la droga (Briscoe, 2008:2). Estados Unidos se comprometió a financiar el proceso de modernización y equipamiento desde las fuerzas armadas y la policía, hasta las fuerzas judiciales, en un esfuerzo para detener el flujo de cocaína hacia el norte, con la Iniciativa Mérida pero se presentaron varias dificultades que solventar: el narcotráfico había logrado una fuerte penetración en la policía local y federal y los cárteles de droga habían diversificado sus actividades especialmente en el contrabando de armas y de personas hacia Estados Unidos y en el lavado de dinero (Briscoe, 2008:2).

Respecto al sexenio de Peña Nieto aún no se cuenta con un análisis completo que dé cuenta de manera exhaustiva la situación en la Frontera Norte pero existe evidencia de que la violencia homicida persiste en estados como Tamaulipas y Chihuahua (Rosen y Zepeda, 2016:64).

En cuanto a las cifras de homicidio, varios estudios afirman que las tasas más altas desde 2007 hasta el 2011 se presentaron en el norte del país y en la región noroeste (Escalante 2009, 2011; Yanes 2014). Merino y Fierro más recientemente mencionan que una característica que puede ser clave para entender el nivel de la violencia urbana entre 1998 y 2013 es la cercanía de cada ciudad con el mercado estadounidense, debido a que existe una relación entre la distancia a la Frontera Norte y la tasa de

homicidios promedio del período analizado: entre mayor distancia haya entre la zona metropolitana y la frontera norte, menor es la violencia (Merino y Fierro, 2016:12).

Frontera Sur

La Frontera Sur de México tiene aproximadamente 1,200 kilómetros y colinda con Guatemala en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche, y con Belice en Quintana Roo (Espín, 2013:193). Hay evidencias en esta región de la existencia de una desigualdad en la intervención estatal, una desvalorización de las capacidades de la región (Mogel 2013) y una constante desconexión de infraestructura con el resto del país (Dávila y Levy, 2002).

El sureste ha sido receptor y generador de migrantes (Wilson 2011). En los últimos años, esta frontera se ha convertido en un punto importante para el cruce de población, la mayor parte de quienes transitan por esta zona proceden de países centroamericanos y sudamericanos, y en menor cantidad de continentes como África y Asia (Espín, 2013:193). La Frontera Sur de México se encuentra escasamente vigilada por lo que es el escenario perfecto para una serie de ilícitos (tráfico de armas, trata de personas, paso de vehículos robados, comercio de madera, contrabando, entre otros) liderados por bandas del crimen organizado (Espín, 2013:194). Además, ha existido trasbordo de cargamentos de cocaína en dos o tres puntos fronterizos y siembra de marihuana (Arriola 2009:37).

En las regiones fronterizas de Guatemala puede detectarse la corrupción de las fuerzas policiales y las instituciones políticas, acompañada por el empeoramiento de las condiciones de seguridad de los ciudadanos. El municipio con la tasa de criminalidad más alta fue San Benito, en la provincia del Petén, en la frontera con Belice y México que además es una de las rutas favoritas para el tráfico de cocaína y migrantes ilegales (Briscoe, 2008:3).

De acuerdo a Isacson, Meyer y Smith (2017) en el año 2017 la frontera entre México y Guatemala mostró algunos reajustes en la inmigración, ya que hay un declive posterior a la investidura de Trump y anterior a los modestos aumentos que comenzaron en mayo. Se reportó una escasa evidencia del tráfico de cocaína que tiene lugar silenciosamente en esta zona en medio de un aumento de la producción colombiana. Se observó un incremento en la ayuda de Estados Unidos de América a las fuerzas de seguridad, las agencias de migración y al sistema judicial, aunque a niveles muy por debajo de lo que se esperaba cuando se lanzó el Programa Frontera Sur a mediados de 2014. Finalmente, se visualizaron avances en las alternativas a la detención y la aceptación de solicitantes de asilo de Centroamérica, pero aún se observa el abuso violento de migrantes de manera crónica los cuales quedan impunes (Isacson, Meyer y Smith, 2017:24).

Respecto a las tasas de homicidio en el sureste mexicano la información es escasa, según las estadísticas de mortalidad por homicidio los estados de Chiapas y Tabasco han incrementado sus cifras de homicidios. Puede observarse que ambas fronteras presentan contextos y realidades muy distintas en relación al fenómeno del homicidio, por lo cual es sumamente interesante realizar una comparación entre ellas en estos dos periodos presidenciales.

Metodología

Se utilizarán los métodos cuantitativos mediante el cálculo de las tasas de homicidio por edad, sexo y entidad federativa en dos periodos en los estados que conforman la Frontera Norte y la Frontera Sur de México.

Este análisis se realizará mediante los certificados de defunción que resguarda el Registro Civil. Las estadísticas vitales son publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Salud, las cuales permiten conocer la información del hecho, del fallecido y del registro de la defunción. El instrumento que proporciona dicha información es el certificado de defunción. Se utilizará la codificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), plasmados en el CIE-10 para clasificar las causas.

En este estudio buscamos contrastar las tendencias observadas en la tasas de homicidio por grupos de edad y por sexo en la Frontera Norte y la Frontera Sur de México. Para el cálculo de las tasas de mortalidad regional se utilizará como referente la suma de la población total a mitad de año. El cálculo se efectuará a partir de la siguiente fórmula:

$$Tasa\ de\ mortalidad_{homicidios} = \frac{Defunciones\ registradas\ por\ homicidio\ (año\ i)}{Población\ regional\ a\ mitad\ de\ año\ (año\ i)} * 100000\ hab.$$

Se consideraron los grupos 0-14 (niñez), 15-29 (juventud), 30-44 (adultos), 45-59 (adultos maduros), y 60 y más (adultos mayores) para el análisis por edad. Esto debido a que, como se muestra más adelante, el homicidio es un problema mayor en las edades correspondientes a los jóvenes y adultos, y con menor intensidad en los adultos maduros y los mayores. Asimismo, la diferencia entre hombres y mujeres es muy marcada. A nivel estatal se aplicará un proceso de estandarización directa considerando como población estándar la suma de la población en la región (Dávila y Pardo, 2013). Una vez obtenidas las tasas estandarizadas será posible realizar un análisis comparativo. La población a mitad de año será obtenida a partir de las proyecciones de población que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

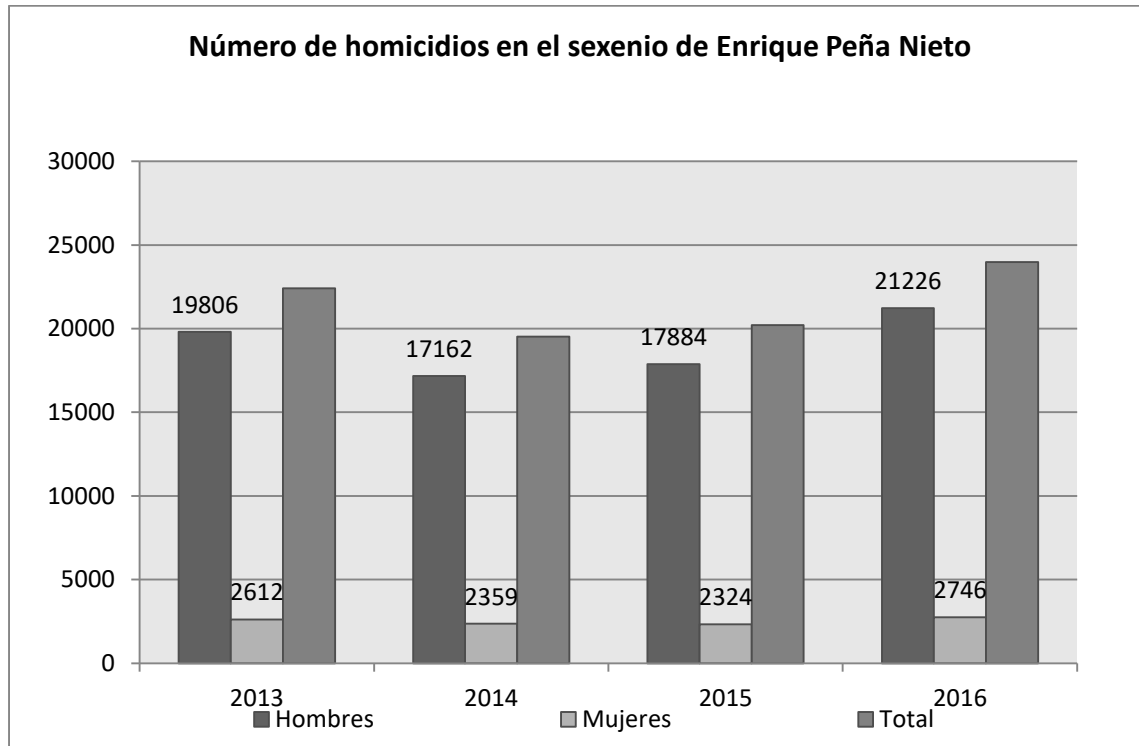
RESULTADOS

A continuación se presentan las cifras de homicidios a nivel nacional:

Gráfica 1. Número de homicidios según el sexenio.



Como puede apreciarse en la gráfica 1, el año con el mayor número de homicidios fue el 2011, en el sexenio de Felipe Calderón. Efectivamente, la cantidad de homicidios se redujo a partir del 2012 y en los primeros dos años del gobierno de Enrique Peña se mantuvo esa tendencia hasta el 2015 donde empezó nuevamente a incrementar el número de homicidios. Un dato interesante surge al desagregar el número de homicidios por sexo, ya que el 2012 representa en las mujeres el año con la cifra más alta de homicidios no así en el caso de los hombres que fue el 2011. Además en el último año de estudio (2016) la cifra de homicidios de mujeres se aproxima a la del 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y de la Secretaría de Salud 2007-2016.

En el siguiente apartado analizaremos los resultados de las tasas de homicidio que presentaron las entidades federativas por grupos de edad y por sexo.

Entidades de la Frontera Norte: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León Sonora y Tamaulipas.

En Baja California en el caso de los varones, el grupo de 0 a 14 y el de 15 a 29 años presentaron su tasa más alta en el año de 2009, mientras los grupos de 30 a 44, 45 a 59 y 60 y más, en el 2010. Las mujeres también reportaron en los grupos más jóvenes (0-14 y 15-29 años) su mayor cifra en el 2009 y se suma en ese mismo año el grupo de 60 y más. Mientras el grupo de 30 a 44 años la obtuvo en el 2010. Llama la atención que el grupo 45 a 59 años observó su tasa más alta en el 2016.

La cifra más alta de homicidios en Baja California en el caso de los varones se presentó en el año 2010 con 159 homicidios por cada 100,000 hombres; y en las mujeres, en el 2009 con 16 homicidios por cada 100,000 mujeres. Por su parte, en Coahuila el año donde se presentó la tasa más alta de homicidios en

hombres para todos los grupos de edad fue el 2012. En mujeres el año 2012 fue el más importante para los grupos de 0-14, 15-29 y 45-59, sin embargo la tasa mayor para los grupos de 30 a 44 años y 60 y más se observó en el año 2013. El grupo de edad que reportó la mayor tasa de homicidios en esta entidad fue el de 15 a 29 años en ambos sexos en el 2012 (con 132 homicidios por cada 100,000 hombres y 16 homicidios por cada 100,000 y mujeres).

Para Chihuahua el año con mayores tasas de homicidios en todos los grupos de edad tanto para hombres como para mujeres fue el 2010. La cifra más alta la reportó el grupo de 15 a 29 años en ambos sexos. Cabe recalcar que las cifras son alarmantes con 575 homicidios por cada 100,000 hombres y 58 homicidios por cada 100,000 mujeres. En el caso de Nuevo León, el año que presentó las tasas de homicidios más altas fue el 2011 en todos los grupos de edad. El grupo de 15 a 29 años obtuvo la tasa más significativa con 142 homicidios por cada 100,000 hombres y 15 homicidios por cada 100,000 mujeres.

El estado de Sonora representa un caso atípico para la Frontera Norte dado que sus tasas son variadas y no hay una tendencia clara. Para los hombres, la tasa más alta en el periodo se presentó en el año 2010 en el grupo de 30 a 44 años con 99 homicidios por cada 100,000 hombres. Mientras en las mujeres, el grupo de 15 a 29 años en 2009 con 8 homicidios por cada 100,000 mujeres.

En Tamaulipas, en el caso de los varones el año con la tasa de homicidios más alta fue el 2012 para todos los grupos de edad. La tasa mayor la obtuvo el grupo de 15 a 29 años con 141 homicidios por cada 100,000 hombres. En las mujeres, los grupos de 15 a 29, 30 a 44 y 45 a 59 años presentaron su tasa más elevada en el 2012. En cambio, para los grupos de 0 a 14 años y 60 y más la mayor tasa fue en el último año de estudio. La tasa más significativa para las mujeres la reportó el grupo de 15 a 29 años en el año 2012 con 17 homicidios por cada 100,000 mujeres.

Entidades de la Frontera Sur: Campeche, Chiapas, Quintana Roo y Tabasco.

En Campeche se observa que para los varones en el grupo de 0 a 14 años el 2008 fue el año más importante. Para el grupo de 60 y más, el 2010. Para el de 45 a 59 años, el 2013 y para los grupos de 15 a 29 y 30 a 44 años, el 2016. La cifra más alta la ocupó este último grupo en ese año con 33 homicidios por cada 100,000 hombres. En el caso de las mujeres, el panorama es más disperso, pero sí es importante apuntar que las tasas más altas se presentaron entre el 2007 y el 2013 en los diferentes grupos de edad. La tasa más elevada de homicidios se reportó en el grupo de 60 y más en el año 2010, con 9 homicidios por cada 100,000 mujeres.

En el caso de Chiapas, para los hombres los grupos de 0 a 14, 15 a 29 años y 60 y más presentaron su tasa más alta de homicidios en el año 2006. Mientras el grupo de 30 a 44 años en el 2009 y el de 45 a 59 años en el 2015. En las mujeres, no se observa un patrón claro, un dato interesante lo representa el grupo de 30 a 44 años ya que observó su tasa más alta de todo el periodo en el año 2016 (5 homicidios por cada 100,000 mujeres). La tasa más alta en el caso de los hombres fue en el año 2009 con 38 homicidios por cada 100,000 hombres en el grupo de 30 a 44 años y en las mujeres, en el año 2006 con 8 homicidios por cada 100,000 mujeres en el grupo 60 y más.

En Quintana Roo, tampoco se observa un comportamiento homogéneo dentro de los grupos de edad. En los hombres, los grupos de 0 a 14, 15 a 29, 45 a 59 años y 60 y más presentaron sus tasas más elevadas entre el 2008 y el 2011. En cambio, el grupo de 30 a 44 años reportó su mayor cifra en el 2016. En las mujeres las cifras más altas se visualizaron entre el 2007 y el 2012 en todos los grupos de edad.

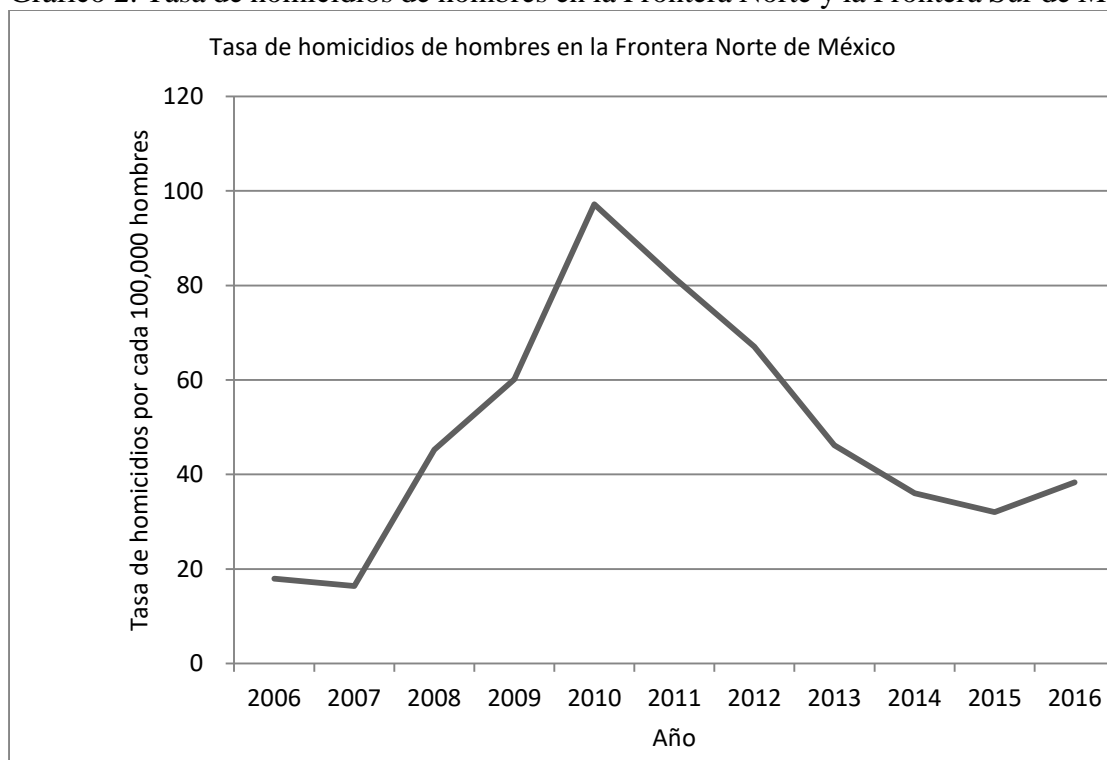
En esta entidad, la cifra más alta en hombres y mujeres se observó en el grupo 60 y más. En el caso de los varones la mayor tasa fue de 46 homicidios por cada 100,000 hombres en el año 2011 y en las mujeres, 11 homicidios por cada 100,000 mujeres en el 2008.

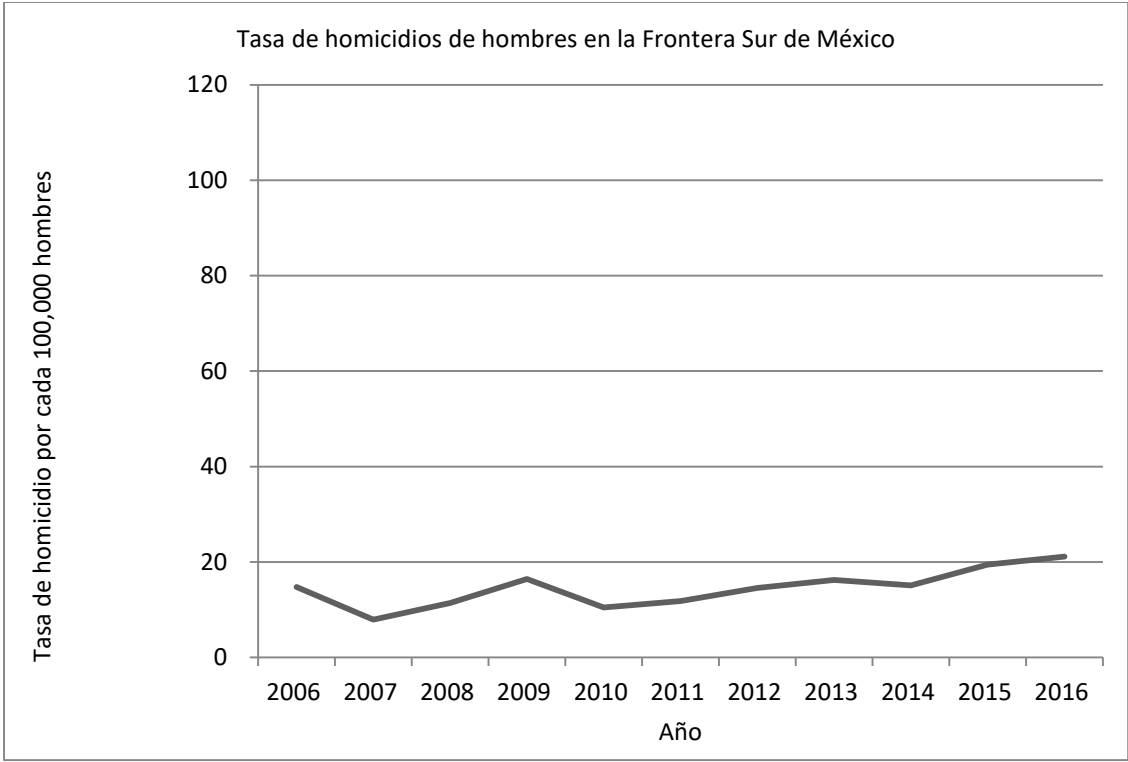
Tabasco representa en el sureste mexicano la entidad donde el homicidio ha aumentado de manera significativa y preocupante. En el caso de los hombres, el grupo de 0 a 14 años presentó su tasa de homicidios más alta en el año 2009. Mientras el grupo de 45 a 59 años la reportó en el año 2015. Los grupos de 15 a 29, 30 a 44 y 60 y más obtuvieron en el año 2016 su mayor tasa de homicidios. En el caso de las mujeres, el grupo de 60 y más tuvo su tasa de homicidios más elevada en el año 2007. En cambio, el grupo de 0 a 14 años reportó su mayor tasa de homicidios en el año 2013 y el grupo de 15 a 29 años en el 2015. Los grupos de 30 a 44 y 45 a 59 años presentaron en 2016 su mayor cifra de homicidios. Tanto para hombres como en mujeres la tasa de homicidios más alta se reportó en el 2016 en el grupo de 30 a 44 años con 56 homicidios por cada 100,000 hombres y 6 homicidios por cada 100,000 mujeres.

Ahora bien, después de explorar las tasas de homicidio por entidad federativa, expondremos los resultados de las tasas de homicidio por Frontera.

Tasa de homicidios de hombres en la Frontera Norte y la Frontera Sur, 2006-2016.

Gráfico 2. Tasa de homicidios de hombres en la Frontera Norte y la Frontera Sur de México, 2006-2016.



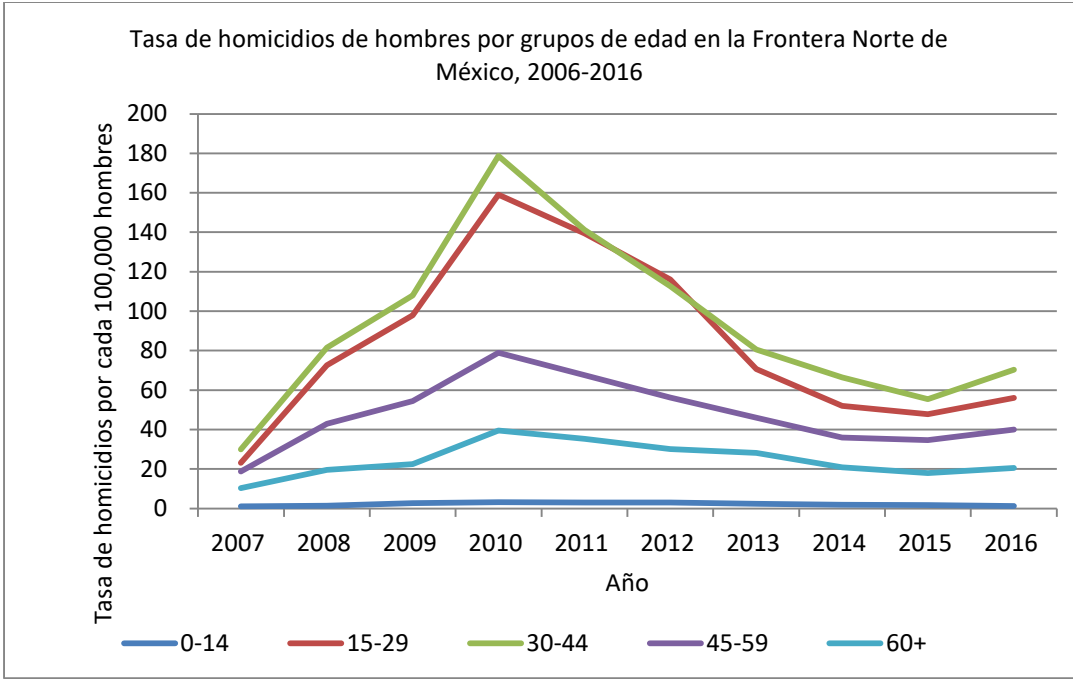


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y de la Secretaría de Salud y proyecciones de población del CONAPO, 2006-2016.

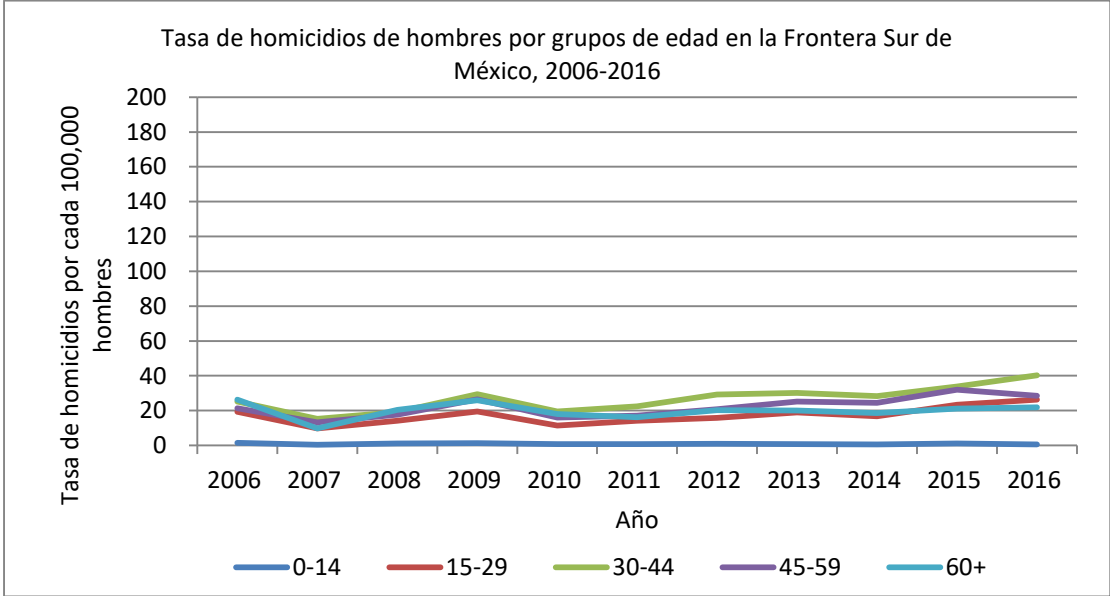
En la gráfica 2 se observan claramente las tendencias y los niveles diferenciados en las tasas de homicidios de hombres en la Frontera Norte y la Frontera Sur de México. La frontera Norte presentó en el 2006 una tasa de 18 homicidios para llegar a su cúspide en 2010 con 97 homicidios por cada 100,000 hombres. A partir de ahí inicia una disminución paulatina que se sostiene hasta el 2015 (32 homicidios) y un claro incremento en el 2016 con 38 homicidios por cada 100,000 hombres, pero nunca como los niveles reportados en 2010. Lo anterior nos lleva a una primera conclusión, las cifras más altas de homicidios de hombres en la Frontera Norte se presentaron en el gobierno de Felipe Calderón.

En cambio, en la Frontera Sur, si bien los niveles son mucho más bajos que en la otra frontera, se visualiza un aumento de las tasas de homicidios de hombres. Al inicio del periodo de análisis presentó una tasa de casi 15 homicidios para llegar al 2016 con 21 homicidios por cada 100,000 hombres. Este incremento ha tenido mayor importancia en los últimos cuatro años que coinciden con el sexenio de Enrique Peña Nieto.

La gráfica 3, muestra las tasas de homicidios de hombres por grupos de edad para ambas fronteras. Gráfico 3. Tasa de homicidios de hombres por grupos de edad en la Frontera Norte y la Frontera Sur de México, 2006-2016.



En la Frontera Norte el grupo con la mayor tasa de homicidios de hombres es el de 30 a 44 años. Le sigue el grupo de 15 a 29 años, después el de 45 a 59 años. Posteriormente, el de 60 y más y por último el de 0 a 14 años. En la Frontera Sur, en los últimos años el grupo de mayor importancia es de 30 a 44 años, continua el grupo de 45 a 59 años, después el de 15 a 29, sigue el de 60 y más, y finalmente el de 0 a 14 años. Lo que parece indicar que en la Frontera Norte las víctimas de homicidio son hombres más jóvenes que los de la Frontera Sur.

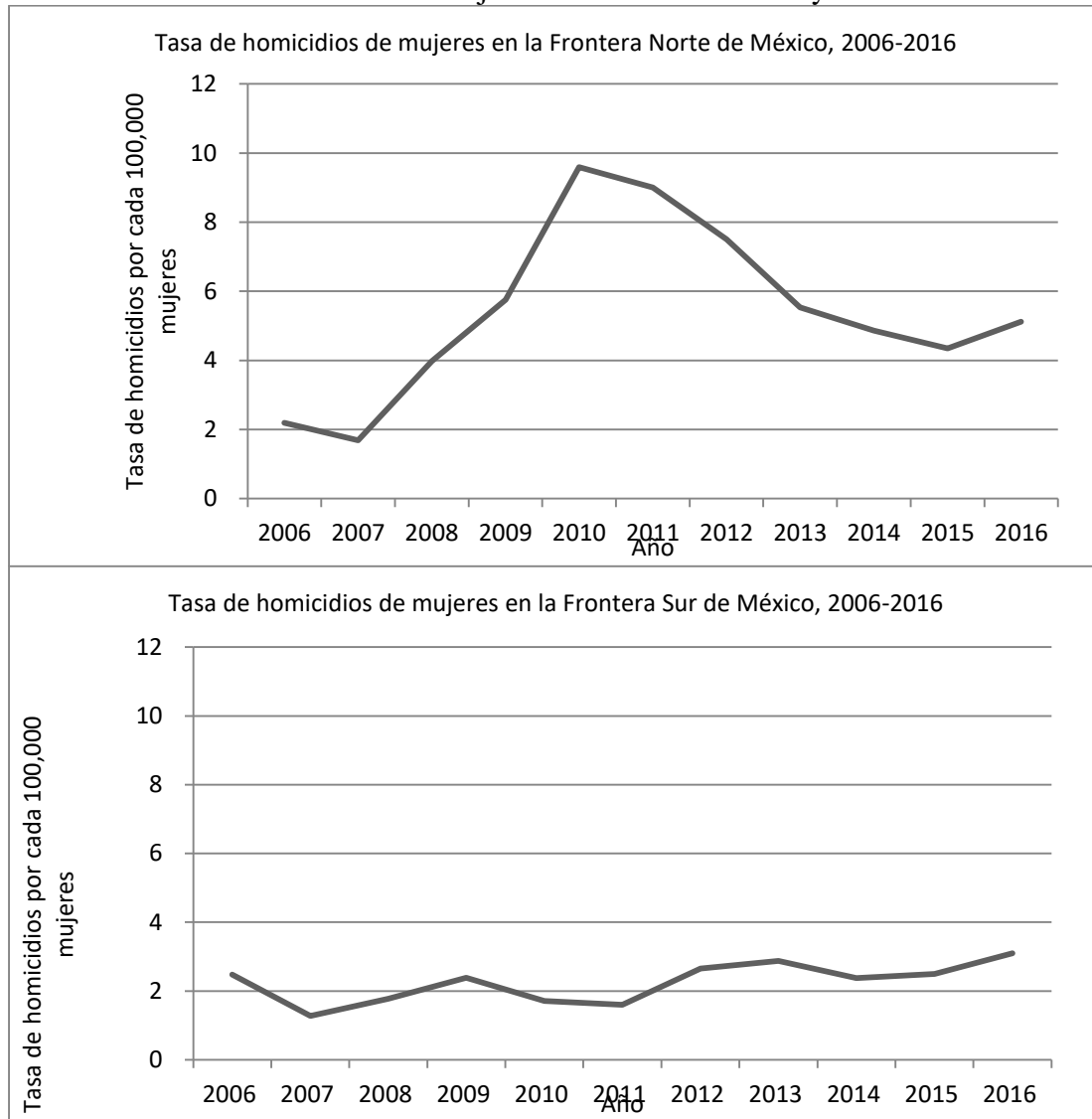


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y de la Secretaría de Salud y proyecciones de población del CONAPO, 2006-2016.

A continuación, realizaremos el mismo ejercicio para el caso de las mujeres.

Tasa de homicidios de mujeres en la Frontera Norte y la Frontera Sur, 2006-2016.

Gráfico 4. Tasa de homicidios de mujeres en la Frontera Norte y la Frontera Sur de México, 2006-2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y de la Secretaría de Salud y proyecciones de población del CONAPO, 2006-2016.

El gráfico 4 revela que al igual que en el caso de los hombres, el comportamiento de las tasas de homicidio de mujeres en la Frontera Norte y la Frontera Sur es diferente. En la Frontera Norte, la tasa de homicidios de mujeres que se presentó en el 2006 fue de 2 homicidios por cada 100,000 mujeres tasa que disminuyó al siguiente año, pero aumentó en el 2008 hasta llegar a su máxima cifra en el 2010, cerca de 10 homicidios por cada 100,000 mujeres. A partir de ese año inició una disminución con 4 homicidios por cada 100,000 mujeres en el 2015 y concluyó el periodo con un aumento (5 homicidios por cada 100,000 mujeres). La mayor expresión de violencia en las mujeres en la Frontera Norte ocurrió en el sexenio de Calderón.

En la Frontera Sur, la tasa de homicidios que se observó en el año de 2006 fue un poco más de un homicidio por cada 100,000 mujeres. Entre el 2008 y 2011 la tasa de homicidios osciló en 2 por cada 100,000 mujeres, en 2012 y 2013 cerca de 3 y en 2014 se redujo a dos homicidios por cada 100,000

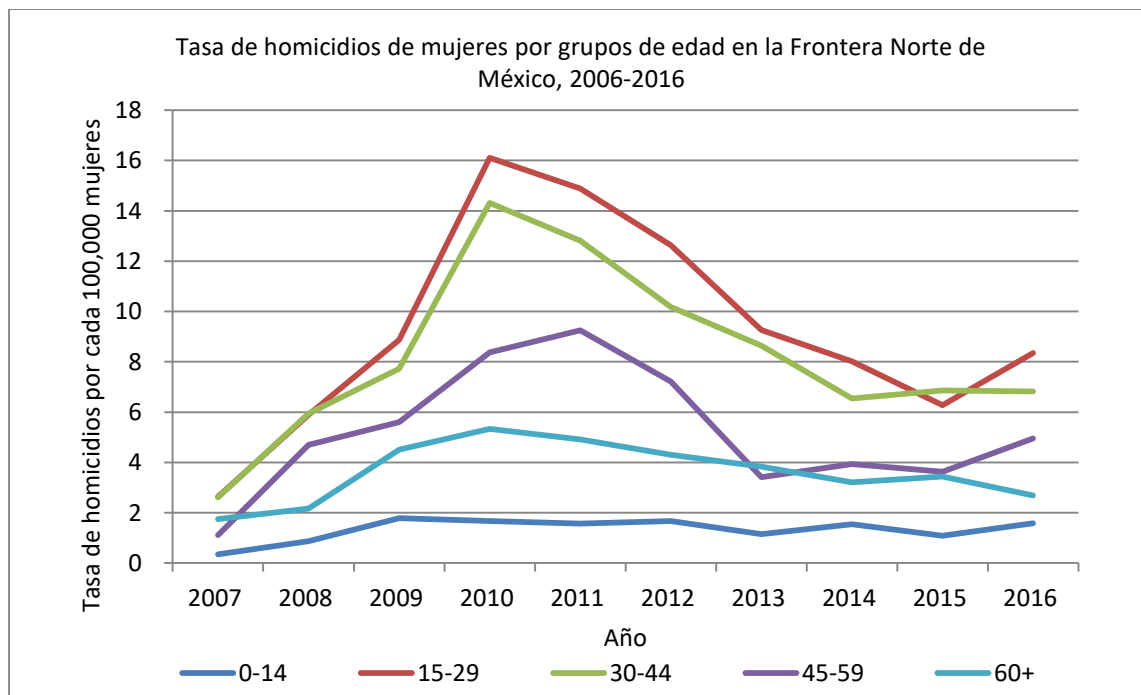
mujeres, situación que se sostuvo hasta 2015 pero en el último año de estudio aumentó a un poco más de 3 homicidios por cada 100,000 mujeres. En la Frontera Sur, la tasa de homicidios de mujeres ha sido menos estable que en el caso de la Frontera Norte, sin embargo, es preocupante el aumento de las tasas y aún más que si bien sabemos que la mayoría de la violencia se concentra en el norte del país, los niveles de las tasas no están tan alejados, por lo que podría interpretarse que esta región no es tan pacífica para las mujeres como se esperaría.

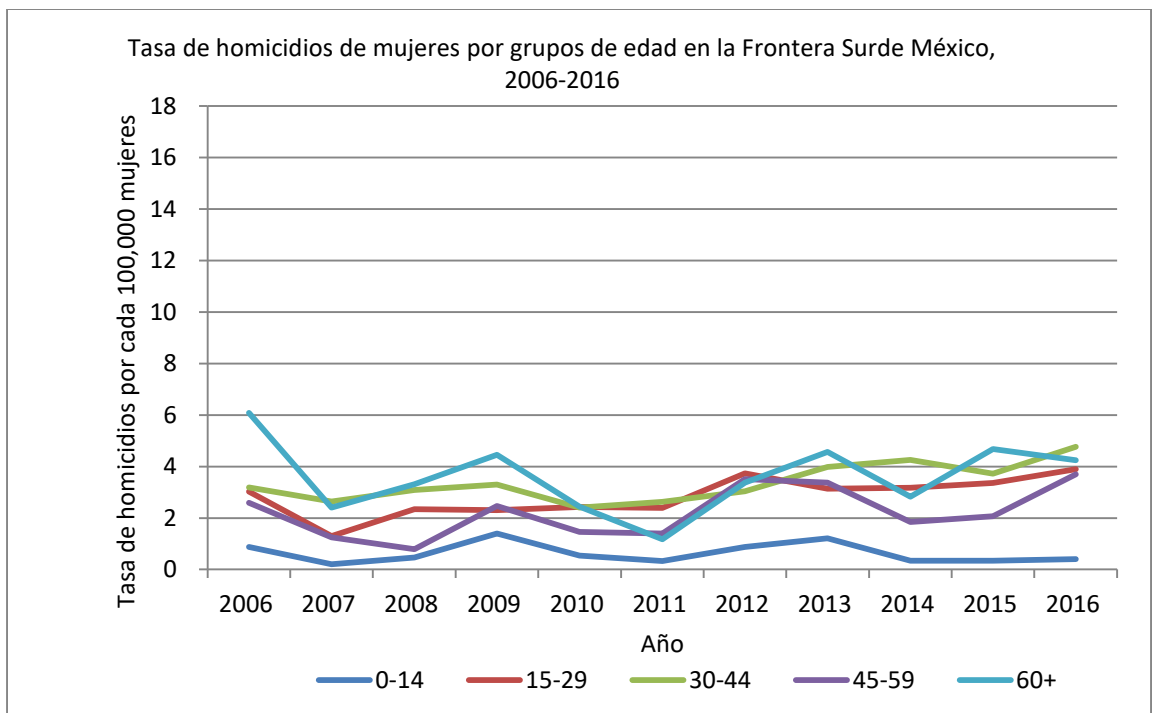
En cuanto a los resultados de las tasas de homicidios de mujeres por grupos de edad en la Frontera Norte y la Frontera Sur, en la gráfica 5 puede apreciarse que el peso del homicidio es divergente.

En la Frontera Norte, el grupo de 15 a 29 años prevalece con las tasas de homicidios de mujeres más altas. Posteriormente, con un comportamiento similar el grupo de 30 a 44 años continúa el de 45 a 59 años, después el grupo de 60 y más con una tendencia a la baja y, por último, el de 0 a 14 años.

Mientras en la Frontera Sur el comportamiento de la tasa de homicidio no es tan predecible. Se observa que el peso del grupo 60 y más es importante en varios años (2006, 2009, 2013 y 2015) un dato por demás interesante porque nos lleva a cuestionarnos qué está pasando en ese grupo de edad para las mujeres que las hace más propensas a morir por homicidio en esta región. El siguiente grupo de mayor importancia es el de 30 a 44 años con una tendencia al alza. Posteriormente, el grupo de 15 a 29 años. Después el de 45 a 59 años y finalmente el de 0 a 14 años.

Gráfico 5. Tasa de homicidios de mujeres por grupos de edad en la Frontera Norte y la Frontera Sur de México, 2006-2016.





Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y de la Secretaría de Salud y proyecciones de población del CONAPO, 2006-2016.

CONCLUSIONES

Varias investigaciones sobre violencia coinciden en que el homicidio es la máxima expresión de esta por lo que su medición contribuye a monitorear la seguridad de una región. En este estudio, nuestro objetivo fue comparar las tasas de homicidio en las entidades fronterizas de México presentadas en el sexenio de Felipe Calderón y el de Enrique Peña Nieto.

Entre los hallazgos más importantes de esta investigación se encuentran que a nivel nacional, el año con el mayor número de homicidios fue el 2011, en el sexenio de Felipe Calderón. A partir del 2012 y en los primeros dos años del gobierno de Enrique Peña se mantuvo esa tendencia hasta el 2015 donde empezó nuevamente a incrementar el número de homicidios. Cuando se desagrega el número de homicidios por sexo, el 2012 representa en las mujeres el año con la cifra más alta de homicidios mientras en los hombres fue el 2011. Además, se recalca el hecho de que las cifras de homicidios de mujeres en el 2016 se aproximan a las del 2012, lo cual da indicios de una violencia que persiste y que podría interpretarse como un problema estructural.

En cuanto al análisis por entidades federativas en la Frontera Norte se encontró que en Chihuahua tanto para hombres como para mujeres las tasas más altas se presentaron en el año 2010. Para el caso de Nuevo León fue el 2011 el año más significativo para ambos sexos; y para Coahuila, el 2012 para los hombres, y el 2012 y 2013 para las mujeres. En las demás entidades observamos ciertos matices: en Baja California los años 2009 y 2010 reportaron las tasas más altas de homicidios en casi todos los grupos de edad a excepción del grupo de 45 a 59 años que obtuvo su tasa más elevada en 2016. El estado de Sonora representa un caso atípico para la Frontera Norte dado que sus tasas son variadas y no hay una tendencia clara pero las tasas más críticas se obtuvieron en 2009 y 2010. Finalmente, en Tamaulipas, en el caso de los varones el año con la tasa de homicidios más alta fue el 2012 para todos los grupos de edad. En las

mujeres, tres de los grupos presentaron su tasa más alta en el 2012 pero el grupo de 0 a 14 años y el de 60 y más, reportaron su mayor tasa en el último año de estudio.

Con respecto a las entidades del Frontera Sur, en Campeche fueron importantes para los hombres los años: 2008, 2010, 2013 y 2016. En mujeres las tasas más altas se observaron entre el 2007 y el 2013. En Chiapas, los años 2006, 2009 y 2015 presentaron las tasas más altas de homicidios en hombres mientras en mujeres, no se observa un patrón claro, un dato importante es que el grupo de 30 a 44 años presentó su tasa más alta de todo el periodo en el año 2016. En Quintana Roo, tampoco se observa un comportamiento homogéneo dentro de los grupos de edad. En los hombres, las tasas más altas se reportaron entre el 2008 y el 2011, con la peculiaridad del grupo de 30 a 44 años que presentó su cifra más elevada en el 2016. En las mujeres las tasas más altas se visualizaron entre el 2007 y el 2012 en todos los grupos de edad. Finalmente, Tabasco representa en el sureste mexicano la entidad donde el homicidio ha aumentado de manera significativa y preocupante. En el caso de los hombres, los años importantes son 2009, 2015 y en tres grupos de edad, el 2016. En el caso de las mujeres, en los años 2007, 2013, 2015 y 2016 fueron los que reportaron las tasas más elevadas.

Cuando se comparan los resultados a nivel regional, encontramos diferencias en las tendencias y en los niveles de las tasas de homicidio. La violencia homicida efectivamente ha sido mayor en la Frontera Norte (Escalante, 2011; Yanes, 2014) y las cifras más altas de homicidios de hombres y de mujeres en esta región se presentaron en el gobierno de Felipe Calderón.

En cambio, en la Frontera Sur, si bien los niveles son mucho más bajos que en la otra frontera, se visualiza un aumento de las tasas de homicidios en general con ciertas características, en el caso de los hombres el incremento ha tenido mayor importancia en los últimos cuatro años que coinciden con el sexenio de Enrique Peña Nieto. En las mujeres, la tasa de homicidios de mujeres ha sido menos estable que en el caso de la Frontera Norte, por lo que no es posible relacionarlas con un sexenio en particular. Sin embargo, es preocupante el aumento de las tasas de homicidios de mujeres y aún más que si bien sabemos que la mayoría de la violencia se concentra en el norte del país, los niveles de las tasas no están tan alejados, por lo que podría interpretarse que esta región no es tan pacífica para las mujeres como se esperaría. También es importante estudiar la incidencia del homicidio en el grupo 60 y más que representa el sector de la población más envejecido.

Esperamos contribuir al debate y recomendamos que se sigan realizando investigaciones que contextualicen el fenómeno de violencia homicida desde diferentes perspectivas.

Bibliografía

- Arriola Vega Luis A. (2009). Seguridad y migración en el espacio fronterizo Tabasco-El Petén. *Migraciones y Desarrollo*, pp.27-45.
- Berlanga Gayón, M. (2015). El espectáculo de la violencia en el México actual: del feminicidio al juvenecido. *Atenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 15 (4), pp. 105-128.
- Briceño L. (2012), La comprensión de los homicidios en América Latina: ¿pobreza o institucionalidad?, *Ciencia & S. Col*, 17(12).

- Brisco Ivan (2008). Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina. Paz, Seguridad y Derechos Humanos, *FRIDE*, pp. 1-10.
- Dávila, E. y Levy S. (2002). El sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México, *Econ. Mex.*, 11(2).
- Dávila, C. y Pardo, M. (2013). Análisis de la tendencia de la mortalidad por homicidios en México entre 2000 y 2010, *Rev. Ger. Pol. Sal.*, 12 (24): 163-183.
- ___ (2014). Magnitud y tendencia de la mortalidad por homicidios en Colombia y México, 2000–2011. *Rev. Pan. Sal. Púb.* 2014; 36(1):10–6.
- Escalante F. (2009). El Homicidio en México entre 1990 y 2007, Méx. COLMEX y SPF.
- ___ (2011), Homicidios 2008-2009, La muerte tiene permiso, *Nexos*.
- Espín Johanna (2013). Frontera México-Centroamérica: nuevos desafíos para los derechos humanos en Carrión F., Mejía D. y Espín J. (comp.), *Aproximaciones a la frontera*, pp.193-194.
- Fuentes F. y Sánchez S. (2015). Contexto sociodemográfico de los homicidios en México D.F.: un análisis espacial. *Rev. Pan. de Sal. Púb.* 38(6), 450-456.
- Gutiérrez Cuéllar, P., Del Río Magdaleno, G., y Yáñez Rivas, V. (2010). Violencia, Estado y crimen organizado en México. *El Cotidiano*, (163), pp. 105-114.
- Hernández H. y Narro J. (2010). El homicidio en México, 2000-2008. *Papeles de Población*. vol. 16 (63), ene-mar, pp. 243-271.
- Híjar, M. et al. (2012). El estudio del homicidio, en F. Riquer y R. Castro (coords.) *Estudio Nacional sobre las Fuentes, Orígenes y Factores que Producen y Reproducen la Violencia contra las Mujeres*, CNPEVM, pp. 169-195.
- Isacson Adam, Meyer Maureen y Smith Hannah (2017). La frontera sur de México. Seguridad, migración centroamericana y políticas estadounidenses. Reporte de Investigación, WOLA.
- Merino J. (2011). Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición, *Nexos*.
- Merino José y Fierro Eduardo (2016). Violencia en las ciudades de México: Un análisis de tres períodos, CEPAL, México.
- Moguel, J. (2013), El sur-sureste mexicano: crisis y retos, Méx. Cesop/Juan Pablos.
- Morales M. (2012). La lucha por la seguridad en México. Tesis de Maestría en Demografía. El Colegio de México.
- ONSJL (2015), Homicidio: Una mirada a la violencia en México, 1era ed. D.F. 266 p.

Ortega Sánchez José Antonio y García Valseca Eduardo (2013). El desafío de Enrique Peña Nieto. El desastre de México: violencia, impunidad e inseguridad. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A. C.

Rocha-Quintero, J. (2016). “En sus primeros tres años de gobierno, Enrique Peña Nieto quedó a deber”. En *Análisis Plural*, segundo semestre de 2015. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Rosen Jonathan y Zepeda Roberto (2016). Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016 en Benítez Manaut Raúl y Aguayo Quezada Sergio (Ed.) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Trujillo Olivera Laura Elena, Villafañe Trujillo Álvaro José, Fu Espinosa Mario y García Chong Néstor Rodolfo (2016). Mortalidad por causas violentas en México, síntesis de dos décadas recientes, Vol. V, Núm. 11.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). Estudio Mundial sobre el Homicidio. Resumen Ejecutivo recuperado en https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf

Villalobos E. (2014). Asesinos fronterizos: Performance de transgresión de los derechos humanos en el imaginario social del norte y sur de México. Tesis de doctorado en Filosofía por la Universidad de Kansas.

Wilson, J. (2011), Colonising space: The new economic geography in theory and practice, N.P.E. 16(3), 373-397.

Yanes M. (2014). Estudio del homicidio en México durante la primera década del siglo XXI desde la perspectiva de género, tesis de doctorado, COLMEX.

Políticas públicas para prevención de la reincidencia delictiva.

Modelo de prevención terciaria

Arantxa Jarumi Villeda Castillo¹
Omar Vielma Luna²
Héctor Fix – Zamudio³

Resumen

El presente documento forma parte de una propuesta extensa que comprende diversos tópicos sobre la prevención de la reincidencia delictiva. En el presente texto se describen los principales criterios de un modelo de intervención en la dimensión de la prevención terciaria. Modelo que a la par funge como un dispositivo de fortaleza para mejorar el impacto del trabajo que se realiza en el sistema de reinserción social. Cabe señalar que dicha propuesta surge a partir de los cambios y reformas en la ley y diversas normatividades, que posibilitan la salida anticipada de sujetos que compurgan una sanción jurídica al interior de un centro de reinserción social.

Palabras clave: Reincidencia delictiva, reinserción social, prevención terciaria, criminalidad.

INTRODUCCIÓN

Uno de los compromisos de la Universidad Autónoma de Querétaro es generar conocimiento a través de investigaciones que resuelvan problemáticas visibles de la sociedad. Es decir, proyectos que impacten de manera positiva en la resolución o transformación de situaciones problema que se han venido configurando en los diferentes espacios sociales de la región y de nuestro país. Desde hace dos años se ha estado trabajando en una propuesta en la dimensión de la prevención terciaria que ayude a disminuir los niveles de reincidencia delictiva que tenemos en nuestro país.

Las modificaciones legales tendientes a incrementar las figuras delictivas y la severidad de las penas, por sí solas, han sido insuficientes hasta ahora para disminuir los fenómenos de la violencia y la delincuencia, por lo que en la actualidad las políticas públicas, de manera general, ponen el acento en los factores y causas que las generan.

De esta manera se pretende revisar la prevención como política pública que posibilite de manera eficaz la disminución de delitos; ya que el análisis genérico o simplemente estadístico limita la posibilidad de arribar a conclusiones útiles.

La prevención terciaria (PT) constituye un instrumento de política pública cuyo objeto es, principal y fundamentalmente, prevenir la reincidencia delictiva. Para tales efectos utiliza una serie de estrategias,

¹ Universidad Autónoma de Querétaro

² Universidad Autónoma de Querétaro

³ Centro Universitario Cerro de las Campanas, investigacioncrimi@hotmail.com

programas y políticas públicas de carácter mixto (es decir, con apoyo en programas de base comunitaria), orientadas de forma integral a la reinserción social del delincuente y con ello, a la prevención de la reincidencia.

Antecedentes

Es innegable que la prisión como castigo por la comisión de un ilícito penal, genera en las personas un deterioro y/o perturbación de aspectos individuales o sociales que dificultan o incluso impiden su reinserción social. Las personas que abandonan la prisión por beneficios pre-liberacionales o por cumplimiento total de su condena, padecen un deterioro físico, psicológico y de su entorno social que afectan su vida personal, su sentido de autoconfianza, eficacia laboral y, por supuesto, sus relaciones sociales, así como el lugar que ocupa en la comunidad.

Es por ello que la prevención terciaria se basa en modelos de intervención social que, por una parte, aminoran o buscan atenuar los efectos nocivos de la condena y la excarcelación y, por la otra, desarrollan una serie de estrategias e instrumentos de orden educativo, laboral, psicológico, de combate a las adicciones, de protección para reclusos extranjeros, minorías étnicas e indígenas y de tratamiento especial para excarcelados que fueron condenados por delitos violentos o sexuales, o que padecen enfermedades como el VIH/SIDA, en los que participan tanto las instituciones públicas como la comunidad, sea a través de organizaciones no gubernamentales como de instituciones educativas, públicas y privadas, y organizaciones empresariales, entre otras.

Tal como se menciona en La Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y Reintegración Social de Delinquentes (2013), los programas y las políticas públicas de intervención social para la prevención de la reincidencia buscan atacar los diferentes factores de riesgo que la provocan y requieren, fundamentalmente, un diagnóstico de las personas que recobrarán su libertad considerando sus perfiles y características particulares, el desarrollo de una estrategia de re-integración, el desarrollo del programa respectivo, y la estrategia de seguimiento, evaluación e impacto que aquéllos han tenido efectivamente en la consecución de sus objetivos.

En tal virtud, tanto la prevención terciaria como los programas de intervención para la reintegración social de ex convictos, hallan su sustento en normas internacionales de derechos humanos, a saber, tanto tratados como el conjunto de reglas y directrices emitidas, principalmente, por la Organización de las Naciones Unidas a través de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la oficina contra la Droga y el Delito (ONUDD).

La normatividad internacional aplicable incluye:

- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966), el cual declara que el sistema penitenciario debe incluir el tratamiento a prisioneros con el fin de rehabilitarlos socialmente.
- Los Estándares y Normas de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (1955), los cuales establecen que los sistemas de justicia penal deben tener entre sus objetivos básicos, la rehabilitación de los delinquentes y su integración exitosa en la sociedad.
- Las Reglas de Bangkok (2011), las cuales buscan facilitar el proceso del encarcelamiento, a la libertad, requiriendo a las autoridades contar con opciones como visitas al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición y programas de base comunitaria.

- Las Reglas de Beijing (1985), las cuales se enfocan en delincuentes juveniles, y enfatizan la necesidad de servicios e instalaciones diseñadas para su reingreso a la comunidad, proporcionándoles guía y apoyo. Enfatizan la importancia de la cooperación de la comunidad en la rehabilitación de menores delincuentes.
- Las Reglas de Tokio (1990), que giran en torno a las alternativas posteriores a la sentencia, como centros de transición, liberación con fines laborales o educativos, libertad condicional, etcétera. Alientan la participación pública en intervenciones de base comunitaria.

Tal y como refleja esta normatividad, y por sugerencia de la propia Organización de las Naciones Unidas, los programas de prevención terciaria requieren de una cierta clase de corresponsabilidad y participación ciudadana que haga posible que, efectivamente, la comunidad se involucre directa o indirectamente en los programas de asistencia que atenúen los riesgos que provocan la reincidencia delictiva.

179

Por ejemplo, hay varios países, generalmente aquellos con ingresos altos, que reconocen específicamente la importancia de este aspecto fundamental de la prevención del delito y han procedido a desarrollar e institucionalizar la función de reintegración de los delincuentes como parte de su sistema de justicia penal. Tal es el caso del Reino Unido e Irlanda del Norte, en el que el reasentamiento del delincuente se toma seriamente e involucra a numerosos organismos gubernamentales y a otras partes interesadas. Asimismo, en Estados Unidos, el programa federal “segunda oportunidad” tiene por objeto empoderar a las autoridades locales y a las comunidades para abordar el problema de la reintegración de delincuentes. En Canadá, los servicios de corrección comunitaria a nivel provincial y nacional vienen existiendo desde hace muchos años y han comprometido a las comunidades y a otros organismos gubernamentales en esfuerzos para prevenir la reincidencia, al facilitar la reintegración de los delincuentes.

No obstante, cuando los recursos son escasos, la orientación a los modelos de prevención de reincidencia y reinserción social se enfoca a realinear las políticas penales y penitenciarias. El problema radica en que, en la mayoría de los países de ingresos medios o bajos, según el Banco Mundial partiendo del ingreso nacional bruto per cápita; los programas de reintegración social no se entienden bien y en general están poco desarrollados.

En México, la prevención terciaria se debe alinear a los objetivos y acciones estratégicas de la Administración Pública Federal considerando, principalmente, aquéllos grupos que se han calificado como de mayor vulnerabilidad y riesgo. Asimismo, dichos programas requieren un esfuerzo de integralidad y transversalidad, alineados con la Meta Nacional “Un México en Paz” establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y a los diferentes programas que se hallan en vigor en la Administración Pública Federal en materia de prevención del delito, desarrollo social, salud, empleo temporal, educación, certificación de competencias laborales, atención a las adicciones y otros del mismo género.

Partiendo de este contexto, el 18 de junio de 2008 entró en vigor la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública en nuestro país, en virtud de la cual se sentaron las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a un modelo de justicia adversarial, de salidas procesales múltiples y de terminación anticipada, así como de justicia alternativa que prioriza las garantías jurídicas que los derechos humanos otorgan a los indiciados y a las víctimas del delito. A tales efectos y tomando en consideración el reto que representa este cambio de paradigma implícito en el tránsito de un sistema penal a otro, se estableció una *vacatio legis* de ocho años para la cabal entrada en vigor de aquél en toda la República Mexicana y en los diferentes ámbitos de la justicia penal, a saber, federal, local y militar, teniendo como fecha límite el mes de junio del año 2016.

Sumado a esto, en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual establece las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; así como los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y la cual regula los medios para lograr la reinserción social, se pueden encontrar los criterios de política penitenciaria orientadas a establecer un perfil criminológico y necesidades de los delincuentes que lo hacen apto para la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada.

Estos criterios incluyen:

- 1) Se trate de un delito cuya pena máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;
- 2) Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos;
- 3) Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgando o les falte por compurgar de la sentencia;
 - 4) Cuando se trate de personas sentenciadas que hayan colaborado con la procuración de justicia o la Autoridad Penitenciaria, y no hayan sido acreedoras a otra medida de liberación;
- 5) Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa, o aquellos en que corresponda extender el perdón a estos;
- 6) Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a partir del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el cual tiene el objetivo de atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia, busca lograr la institucionalización y consolidación de una política pública en materia de prevención en México.

La implementación de este programa es coordinada por la Secretaría de Gobernación e implica el trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno, los diferentes sectores de la sociedad civil, así como la participación de la iniciativa privada y los organismos internacionales. También, busca lograr acciones de corto, mediano y largo plazos orientadas a lograr, de manera progresiva, cambios socioculturales que permitan la configuración de relaciones libres de violencia y delincuencia.

En ese tenor, el Programa Nacional establece los principios de:

- Integralidad,
- Intersectorialidad,
- Transversalidad,
- Territorialidad o focalización,
- Participación,
- Trabajo conjunto,

- Continuidad de las políticas públicas,
- Interdisciplinariedad,
- Diversidad,
- Proximidad,
- Transparencia y rendición de cuentas e,
- Incorporar las perspectivas transversales de equidad de género; derechos humanos y cohesión social.

Asimismo, SEGOB ha establecido Ejes Estratégicos de Consolidación (2016-2018) dentro del programa y en los cuáles se incluye a la prevención terciaria planteando objetivos que están en línea con el segundo objetivo específico del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el cual dicta las siguientes estrategias:

181

- Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia.
- Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.
- Realizar acciones para disminuir los factores de riesgo de violencia y delincuencia contra las mujeres.
- Promover la creación de mecanismos y acciones para prevenir la violencia y delincuencia en población migrante.
- Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a víctimas de violencia.
- Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario.

Por otro lado, el eje estratégico de Consolidación de Prevención Terciaria busca:

- Diseñar y desarrollar un programa especial para planear y gestionar los procesos de prevención de reincidencia delictiva, reinserción social y control de los reclusos que obtendrán su libertad, con especial énfasis en quienes se verán beneficiados con la plena entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal.
- Diseñar y desarrollar un programa permanente de prevención y atención a reclusos y sus familias, alineando a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los tres órdenes de gobierno con los mismos objetivos.
- Identificar e integrar los perfiles de los reclusos que se encuentran en la condición de obtener su libertad a partir del segundo semestre de 2016, considerando, entre otros elementos, su grado de instrucción, oficio, condición familiar, diagnóstico psicológico y expectativas de vida.
- Elaborar lineamientos y protocolos de prevención y reinserción para su aplicación por parte de los gobiernos locales, así como un mecanismo de seguimiento y supervisión.

- Consolidar y extender las intervenciones y acciones dirigidas a personas en situación de reclusión y sus familias, con prioridad en reclusos jóvenes sujetos a proceso por delitos no violentos, y en jóvenes primo-delinquentes, para mitigar riesgos de reincidencia.
- Diseñar y desarrollar talleres de orientación y apoyo para sus familias, con el fin de generar condiciones más favorables de reintegración familiar y reinserción social, así como brindarles apoyos de programas sociales pertinentes.
- Ampliar cobertura y alcances de programas que, vía el subsidio a estados y municipios, han sido exitosos (por ejemplo, Mujeres con Alas).

La aplicación y cumplimiento de todo esto, implica un importante desafío para las instituciones del Estado mexicano y para su sociedad, tanto en materia de seguridad pública como en materia de prevención y de reinserción social, lo que exige con urgencia diseñar, desarrollar, implementar, evaluar y monitorear los impactos de un programa especial de prevención terciaria que haga posible, en los términos antes mencionados, evitar en la mayor medida posible la reincidencia delictiva de las personas que serán excarceladas o liberadas por los motivos anteriores.

Desarrollo

El modelo en cuestión consta de cinco principios que a continuación se describen;

1) De Reinserción Social: La prevención terciaria tiene por objeto prevenir la reincidencia y una de las mejores formas de evitarla es a través de la reinserción social del delincuente, es decir, recuperarlo para la sociedad, haciendo todo lo posible, a través de los programas institucionales adecuados, para que éste no recaiga en la conducta delictiva.

Esta recuperación del delincuente parte de dos presupuestos, los cuáles sólo tienen cabida en un sistema jurídico y político donde el criterio de justicia y legitimidad de sus instituciones sean los derechos humanos y donde sean éstos el parámetro que mida el funcionamiento de los poderes del Estado y del Estado de Derecho del mismo.

El primero considera perfectamente posible la reinserción social sobre la base de que las personas son potencialmente capaces de cambiar y modificar su modelo de conducta en tanto que son dotados de autonomía moral. Entonces, dado que las personas gozan de libre albedrío poseen la capacidad de elección. Al haber delinquido optaron, en última instancia bajo su responsabilidad, por la vía incorrecta, haciéndose acreedores a la sanción que la ley prevé para la conducta delictiva (o antisocial) del caso. Pero, dado que las personas poseen la capacidad de reivindicarse y, con ello, replantear su proyecto vital, resultan potencialmente capaces de compensar a la sociedad que victimizaron.

Cabe señalar, que el principio de autonomía moral de los individuos constituye, a su vez, el principio central en que se asientan los derechos humanos. De tal suerte, si el Estado reconoce tales derechos, su paradigma de justicia y legitimidad política, según la idea anterior, será también el reconocimiento y aceptación de ese principio de autonomía.

El segundo presupuesto, considera que el Estado y sus órganos de gobierno, como consecuencia práctica e institucional de reconocer el principio de autonomía moral, está obligando –en función, precisamente, del respeto que debe a los derechos humanos- a construir un proceso que permita y facilite a las personas condenadas por la comisión de ilícitos contar con las herramientas que les auxilie, cumplida su sanción, en el difícil regreso a la sociedad para vivir en ella respetando la ley. Este proceso institucional debe ser

activado desde el momento mismo en que una persona es condenada a prisión y se constituye, precisamente, por un modelo de intervención para la reinserción social del delincuente que, a su vez procure, a favor de la sociedad y de su seguridad, evitar la reincidencia.

El modelo de prevención terciaria que se propone está apoyado en ambos criterios, por lo tanto, es menester reconocer la necesidad de lograr que el sujeto delincuente:

- Supere el estigma social.
- Cuenten con los soportes y elementos institucionales y de base comunitaria que le permitan revertir los efectos traumáticos y las dificultades, de múltiple orden, que toda excarcelación conlleva.
- Sea visualizado atendiendo a sus necesidades particulares y particulares circunstancias, aumentando así las posibilidades de que desista del delito.
- Sea considerado como un sujeto capaz de volver a vivir en sociedad respetando la ley, y llevando adelante una existencia bajo las reglas de convivencia y civilidad establecidas.

2) De prevención de la recaída: la PT se debe sustentar en la idea de que es posible trabajar sobre los factores criminógenos del delincuente que lo inducen a delinquir, razón por la cual los programas de ese tipo deben poseer carácter personalizado que atienda los factores de riesgo (dinámicos) de cada caso y/o perfil criminológico para la cual se diseña el programa (especificidad). Es importante señalar que el proceso de desistimiento es sumamente complejo, pues se caracteriza por la ambivalencia y vacilación en la que se encuentra el sujeto excarcelado. Es precisamente por causa de lo anterior que para prevenir la recaída (reincidencia), resulta trascendental dotar al sujeto de las herramientas para hacer frente a la seducción que supone la transgresión de la ley. De tal manera los elementos mínimos a considerar en todo programa de reinserción son:

- Adquisición de nuevas destrezas laborales, educativas, sociales e incluso de administración de finanzas personales.
- Desarrollo de competencias en el campo de la comunicación interpersonal y de socialización positiva.
- Coadyuvar en la mejora de las circunstancias personales y familiares.
- Mejora de la salud física y psicológica, atacando de ser el caso, la dependencia a sustancias tóxicas.

Debe tenerse presente que los procesos de desistimiento son de largo plazo y que el progreso en dichos procesos no siempre es ni directo ni continuo, además de que la medición (evaluación) de los programas de intervención suele ser compleja pero necesaria. La propuesta de intervención que aquí se presenta asume, también la tesis del capital humano y el capital social debido a que las experiencias más exitosas para hacer posible el desistimiento del delito se produce frente a la combinación que se logra con la combinación del fortalecimiento de ambos capitales más la motivación del sujeto delincuente mientras permanece encarcelado.

3) De protección a la sociedad: la PT tiene siempre como objetivo central proteger a la sociedad a través de evitar la reincidencia o previniendo la recaída, de suerte tal que al reintegrar al delincuente el grupo social se asegura que esa persona no vuelva a convertirse en un peligro para dicho grupo.

La protección de la que se hace mención posee un doble horizonte:

- Fortalece la seguridad pública de la comunidad y,
- Salvaguarda la economía, tanto de la sociedad en particular como la del Estado, a cuyo mantenimiento se contribuye con el pago de impuestos.

Al reintegrar al sujeto delincuente, el grupo social cuenta con amplias posibilidades de que no vuelva a convertirse en un peligro para dicho grupo, del que forma parte y del que, en principio, podría suponerse desea seguir siendo parte como elemento productivo y respetado.

Tal como Griffiths, Dandurand, & Murdoch (2007) mencionan, suele perderse de vista que, en los países de renta o ingresos medios y bajos, dentro de los cuales se ubica México, se debe hacer frente a factores de riesgo adicionales dentro de los cuales aparecen la pobreza, la falta de empleo, acceso a servicios básicos y educación. Es decir, que existen condiciones criminógenas presentes en nuestras sociedades que propician el aumento de criminalidad, por ejemplo, pobreza extrema, exclusión social y falta de acceso, por parte de amplios sectores de la sociedad, a servicios de salud, educación u otra clase de asistencia pública.

Es perfectamente posible que quienes abandonen la prisión se vean obligados, al regresar a los lugares de donde salieron, a revivir situaciones en las que, probablemente, se concretó su cuadro criminógeno inicial. De suerte tal que, al no ser éstos capaces de solventar con éxito los retos de la excarcelación dada la carencia de herramientas para enfrentar este nuevo reto (falta de trabajo, salud, documentos básicos de identificación, ausencia de capacidades laborales más sofisticadas, etc.) la reincidencia termina por repotenciar los factores de riesgo adicionales, volviendo cada vez más difícil su atención, reciclándose así el círculo vicioso de la criminalidad.

4) De mandato de la prevención terciaria: Principio de orden transversal que comporta la alineación de las estrategias, programas y políticas gubernamentales y de base comunitaria, así como de la normatividad en materia de seguridad pública para que se orienten, prioritariamente, a la prevención de la reincidencia.

En virtud de lo anterior implica priorizar el enfoque sobre la prevención de la reincidencia:

- En la normatividad y práctica policial.
- En la normatividad y prácticas penitenciarias.
- En la formación de funcionarios del sistema de seguridad pública.
- En la visión del trabajo que los organismos no gubernamentales han dejado de realizar con sus internos y sus familias.

De igual forma se debe procurar la receptividad de la población, de modo progresivo, hacia la prevención de la reincidencia y a las iniciativas de reinserción social. A tales efectos se ha desarrollado en este proyecto un programa de comunicación social que potencia el mensaje del mandato de prevención terciaria para la comunidad.

Cabe hacer hincapié que los programas de reintegración y el sistema de justicia penal constituyen un binomio indisoluble. De hecho, cuando los jueces en el nuevo sistema de justicia penal optan por una medida alterna o emplean formas de justicia restaurativa, lo que hacen es cumplir con el enfoque de reinserción social y el mandato de prevención terciaria.

5) De sensibilidad al género: Receptividad para tratar las necesidades y factores de riesgo criminógenos específicos asociados con la delincuencia femenil.

El último principio que impacta en el modelo propuesto, contempla la necesidad de considerar que un sector de la población objeto de la excarcelación está constituido por mujeres. Por lo tanto, dicho modelo es receptivo respecto del carácter prioritario que posee tratar las necesidades y factores de riesgo criminógenos, específicos y asociados, con la delincuencia femenil.

Lo anterior, se traduce en la necesidad de asumir las políticas públicas del Estado Mexicano en materia de equidad de género dirigidas a la prevención terciaria y con ello, considerar la identificación de necesidades particulares de las mujeres que serán objeto de la excarcelación de forma general, tanto por lo que se hace al grupo objeto de dicha medida, como al caso por caso.

Por otra parte, prestar especial atención a las peculiaridades y circunstancias de aquellas mujeres que cumplen con el rol de madres. Es decir, generar políticas públicas que favorezcan y faciliten la relación y cercanía entre madres e hijos.

Asimismo, el programa cuenta con las siguientes características:

- 1) **Integridad y complitud:** Abarcará los tres momentos o estadios de la prevención y deberá atender desde la prisión misma, al menos, estos aspectos específicos: salud física, mental y psicológica; tratamiento por abuso de sustancias; de la conducta y actitudes; educación y formación vocacional, experiencia laboral.
- 2) **Prioridad:** Deberá reflejar que la PT es una prioridad de la seguridad pública en México.
- 3) **Especificidad:** Se diseñará orientado a un grupo específico de delincuentes y a sus particulares desafíos.
- 4) **Diagnóstico:** Se diseñará evaluando, a través de metodologías científicas, las necesidades y factores de riesgo de los delincuentes.
- 5) **Equilibrio:** Deberá lograr un balance entre vigilancia y control del delincuente, por una parte, y el apoyo y la asistencia por la otra.
- 6) **Prontitud:** El modelo de intervención sugerirá que ésta se lleve a cabo lo más pronto posible, desde el momento mismo en que el delincuente es privado de su libertad.
- 7) **Asistencia permanente:** Implicará un modelo que abarque los tres estadios de la prevención hasta la estabilización del delincuente en la comunidad, brindándole asistencia permanente y seguimiento.
- 8) **Rendición de cuentas:** Implicará que los delincuentes rindan cuentas del apoyo que se les habrá de brindar, haciéndose responsables de sus propias opciones y acciones.
- 9) **Coordinación:** Requerirá de un esfuerzo armónico de todos los organismos públicos y privados que en el modelo de intervención tengan participación.
- 10) **Articulación:** Las agencias públicas y privadas implicadas en el modelo deberán tener un funcionamiento articulado que en base a protocolos y acuerdos de colaboración determine roles, responsabilidades y alcances precisos de su participación.
- 11) **Gestión de información:** El modelo de intervención supone un análisis serio, caso por caso, de las necesidades criminógenas y factores de riesgo de cada delincuente, previo a la planificación de su programa de reinserción.
- 12) **Gestión de casos:** Implicará necesariamente una planificación, caso por caso, de los riesgos, necesidades y seguimiento del proceso de rehabilitación y reinserción de cada delincuente, re-evaluando continuamente su progreso.
- 13) **Contacto único:** Para el acceso a los servicios y asistencia permanente del programa de intervención, deberá ofrecerse a los delincuentes un solo punto de contacto y apoyo, que será el que se propone sea llamado: Oficial de Reinserción.
- 14) **Comunicación y sensibilización:** Deberá contar con una estrategia de comunicación y relación con los medios que permita sensibilizar a la comunidad de la importancia de la prevención terciaria y de la necesidad de su participación activa en los programas respectivos.

15) Evaluación: Contará con un componente de evaluación con indicadores que permitan determinar la relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad del modelo; lo anterior, para adoptar las medidas de ajuste que resulten menester.

Por otro lado, el programa lleva las siguientes propuestas específicas:

- 1) Armonización de la normatividad aplicable en materia penal en términos del Mandato de Prevención Terciaria.
- 2) Institucionalización del modelo de intervención a través de un órgano estatal ocupado de su aplicación (creación de una nueva Dirección General de Prevención Terciaria en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana).
- 3) Establecimiento de Casas de Asistencia para la Reinserción Social, cofinanciadas por el sector público y el apoyo de la sociedad civil organizada.
- 4) Convocatoria para la realización de un Congreso o Jornadas Nacionales de Prevención Terciaria por parte de la SEGOB a través de la Subsecretaría especializada, para sensibilizar a la sociedad mexicana de la necesidad de involucrarse, en su propio beneficio, en el mandato de prevención terciaria.
- 5) Suscripción de convenios de colaboración y protocolos de actuación de la SEGOB con todos los organismos públicos y dependencias del gobierno federal que pudieran estar involucradas en el modelo de intervención, así como con la sociedad civil organizada.

De los elementos diferenciadores del Modelo de Prevención Terciaria y de las propuestas específicas.

Se entienden por elemento diferenciadores aquellas características, peculiaridades y acentos propios de la propuesta referida.

- 1) En cuanto a programa especial, está orientado al perfil criminológico y necesidades de los sujetos delincuentes que habrán de ser preliberados por criterios de política penitenciaria, de conformidad con el Capítulo V, Título Primero de la Ley de Ejecución Penal (DOF 16-06-2016), así como del artículo Décimo Transitorio de la misma normatividad.
- 2) Conjuga elementos de tres modelos de reinserción social, a saber; del de riesgo-necesidad-responsividad (RNR); emplea el paradigma del desistimiento propio del modelo de Good Lives y, por supuesto, del modelo ocupacional, cumpliendo así con la exigencia del paradigma constitucional establecida en el párrafo segundo del 18 de la CPEUM.
- 3) Aplica el enfoque de género para atender el perfil criminológico, necesidades particulares y factores de riesgo, de aquellas mujeres internas que se ubiquen en las hipótesis de la normatividad referida en el punto 1.
- 4) Posee carácter integral y mixto, buscando un equilibrio entre rendición de cuentas por parte del sujeto delincente y la asunción voluntaria de integrarse al modelo de intervención, asumiendo la responsabilidad correspondiente. Así mismo, hace extensivo el mandato de prevención terciaria a los diferentes sectores de la sociedad para que conformen una red de asociaciones solidarias por la reinserción social, coordinada y encabezada por la Subsecretaría de Prevención y Participación Social.
- 5) Ofrece de un importante componente de comunicación social, cuyo objeto es sensibilizar tanto al sector público como al privado de asumir el mandato de prevención terciaria.
- 6) Propone a fin de fortalecer el elemento institucional y social del modelo de intervención adoptar las siguientes iniciativas:

- Plantear la necesidad y oportunidad, ante los Secretarios de Gobernación y Hacienda y Crédito Público, de constituir un área especializada en materia de prevención terciaria, dentro de la estructura institucional y programática de la Subsecretaría de Prevención y Participación Social. Dicha área sería la encargada de institucionalizar e implementar, a nivel federal, los programas y políticas públicas en materia de prevención terciaria para fortalecer la reinserción.
- Proponer a las instancias correspondientes y encabezar las jornadas nacionales de prevención terciaria, con la intención y dinámica de sensibilizar y convocar un espacio de reflexión inédito hasta el momento en nuestro país. Espacio de diálogo y propuestas donde los distintos sectores de la sociedad manifiesten sus sugerencias y preocupaciones en torno a la reinserción social y el papel que se desea jugar en todo el proceso.

Bibliografía

- Congreso de la Unión (16 de junio de 2016). Ley Nacional de Ejecución Penal. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (1985). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores. Reglas de Beijing*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>
- Griffiths, C., Dandurand, Y., & Murdoch, D. (2007). *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*. Ottawa: Public Safety Canada, National Crime Prevention Centre. Recuperado de: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/scl-rntgrtn/scl-rntgrtn-eng.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2007). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/S_Ebook.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes. Reglas de Bangkok*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. (1990). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas Sobre las Medidas No Privativas de Libertad. Reglas de Tokio*. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2020.pdf>

Secretaría de Gobernación. (2014). Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

Políticas públicas en materia de seguridad, la importancia del sentimiento ciudadano para su efectividad: el caso Othón P. Blanco Quintana Roo.

Luis German Sánchez Méndez¹
Nancy Angelina García.
Jacqueline Ganzo Olivares.
Montserrat Sansores Ramírez.

Resumen

La seguridad es el sustento para consolidar el desarrollo humano, por ello es necesario que el estado determine políticas públicas plausibles desde la óptica y sentimiento ciudadano. A través del estudio cualitativo bajo el abordaje hermenéutico interpretativo aplicado en esta investigación, tuvo como resultado que las políticas públicas establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo del H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco 2016-2018 en materia de seguridad, no identifican al ciudadano como el eje central de importancia en virtud de que no fueron determinadas de conformidad al sentimiento social. Esto permite concluir que dichas políticas públicas no satisfacen las necesidades sociales que garanticen la seguridad en el entorno. Por lo anterior, resulta fundamental que la voluntad política tienda a establecer criterios ciudadanizados para determinar la agenda gubernamental con el fin de consolidar estrategias en materias de seguridad, sensibles ante los problemas de la sociedad y eficientes para contrarrestar la inseguridad.

Palabras clave: Políticas públicas, percepción social, desarrollo humano, policía, seguridad.

Introducción

Los principios fundamentales respecto a la seguridad pública deben de garantizar el orden y paz públicos, en este sentido deben sustentarse y centrarse en determinar las condiciones necesarias para que la realización de acciones cotidianas de los ciudadanos en entornos seguros, el poder salir libremente de sus casas, acudir al parque, realizar compras, interactuar con otros fortaleciendo las relaciones interpersonales, es decir la convivencia del día a día. Es claro que esta actividad cotidiana se ha visto truncada por los embates de la delincuencia tanto en la integridad física de los individuos, como en su patrimonio. Los robos, los asaltos y demás acciones criminales mantienen secuestrada a la sociedad. Todos estos aspectos afectan en gran medida el desarrollo humano marcando un retroceso en el bienestar social.

En esta tesitura, el PNUD (2013) define hoy al desarrollo humano como "el proceso de expansión de las capacidades de las personas que amplían sus opciones y oportunidades". Tal definición asocia el desarrollo directamente con el progreso de la vida y el bienestar humano, con el fortalecimiento de capacidades relacionadas con todas las cosas que una persona puede ser y hacer en su vida en forma plena y en todos los terrenos, con la libertad de poder vivir como nos gustaría hacerlo y con la posibilidad de que todos los individuos sean sujetos y beneficiarios del desarrollo.

¹ Universidad de Quintana Roo. Luis.sanchez@uqroo.edu.mx

Como puede observarse, la definición propuesta por el PNUD respecto al desarrollo humano no se limita a las dimensiones del índice de desarrollo humano, como los son la salud, la educación y un ingreso justo, sino que también implica la debida protección de otros derechos de las personas, de su integridad personal y de su patrimonio.

Para IDHAC, (2010) la seguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la sociedad y constituye un obstáculo objetivo para el desarrollo humano. Los individuos y las comunidades ven en riesgo sus opciones reales de vida y de convivencia con motivo de las amenazas en agravio de su seguridad personal y de su patrimonio, así como contra bienes públicos fundamentales. Sin embargo, el problema de la inseguridad sí tiene solución y que dicha solución es viable, esto a través de estrategias donde la mano dura y la mano blanda deben evolucionar hacia la mano inteligente, es decir una estrategia de seguridad cercana a la gente para el desarrollo humano. Para la conformación de una estrategia basada en el desarrollo humano, es necesario que se realicen acciones que provean seguridad efectiva para todos, con libertad, equidad y respeto a las garantías individuales. El desarrollo humano se basa en la ampliación de las opciones de vida y la libertad efectiva de las personas, independientemente de sus circunstancias. Por ello, la seguridad es un componente consustancial a toda estrategia de desarrollo humano (p.16-17).

Se dice que los altos índices de criminalidad obstaculizan el desarrollo humano, por ello es fundamental establecer una nueva visión en el desempeño policial que disminuya el combate del crimen con violencia y se trabaje de manera directa con la sociedad para evitar la comisión de ilícitos con la implementación de programas de prevención y rescate de espacios públicos bajo un enfoque de políticas públicas donde la ciudadanía determine los factores importantes de necesidad para que la percepción social sea acorde con la efectividad proactiva de la policía. El éxito de las corporaciones policiales es que se prevenga el delito y se mantenga una tranquilidad que inhiba el miedo social que prevalece (Rosales y Estrada, 2016, p. 95).

Todo lo antes señalado permite determinar que para que el desarrollo humano se consolide, resulta necesario que la seguridad de los ciudadanos esté garantizada a través de estrategias ciudadanizadas de conformidad a la agenda gubernamental, ya que la mejor manera de combatir los índices de inseguridad se consolida a través de las sinergias entre la policía y la ciudadanía, lo que propicia mejores entornos y una calidad de vida prospera para que el ser humano pueda desarrollarse con más y mejores oportunidades de crecimiento y desenvolvimiento.

Al respecto, Salgado y Treviño (2009) hacen referencia que “la reforma policial democrática debe conducir a políticas antropocéntricas de seguridad, basadas en los intereses de la ciudadanía. Las autoridades locales son las más cercanas a la ciudadanía y, por lo tanto, las que se encuentran en una situación privilegiada para promover reformas policiales democráticas efectivas” (p.8). Ante esto, “las estrategias de seguridad ciudadana requieren de una serie de políticas públicas policiales y no policiales para generar entornos comunitarios más seguros, basadas en la convivencia ciudadana y el respeto a la cultura de la legalidad” (Salgado, 2010, p.12).

Para comprender adecuadamente el contexto de esta investigación resulta fundamental determinar la conceptualización de las políticas públicas, Brum (2006), se refiere al “fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado” (p.23). Para Parsons (2013), “Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de

influir en ellas” (p.14). Se dice que “una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2004, p.22).

Las políticas públicas son “acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (Parsons, 2013, p.15). Para Béjar (2004), “las políticas públicas suponen la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental” (p11). Ortigón (2015) argumenta que “una de las características básicas de las políticas públicas es que deben de responder a un problema claro y delimitado. Una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental” (p.200).

En este mismo sentido, Franco (2014) determina que “las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad” (p.1), quien también señala que “una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, simplemente es un acto de autoridad”. (p.1).

Lo anterior determina que se trata de la planeación estratégica de acciones y actividades gubernamentales que garanticen la resolución de los problemas de la sociedad.

En esta tesitura, esta investigación permitirá identificar el contenido de las políticas públicas determinadas en el Plan Municipal de desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 (2016), para determinar si las mismas consideran a la ciudadanía y su opinión y sentimiento como eje central de atención y si estas están determinadas bajo un diagnóstico adecuado (p.89). Respecto a la importancia de la percepción social para la construcción de políticas públicas en materia de seguridad, es importante el abordaje de Hemerling (2016). quien destaca el énfasis que han puesto los gobiernos locales a los resultados de la percepción social y dejando de atender a la seguridad como un tema marginal y fragmentado a efecto de establecerla como una problemática prioritaria ha permitido la adecuada construcción de políticas públicas con resultados satisfactorios. La transformación de las políticas públicas donde el ciudadano sea el eje central de atención es un estimulante para el ser humano ya que el hecho de tener la posibilidad de desarrollar algún tipo de acción que mejore su condición de vida le propicia un estado de emoción y satisfacción.

De igual manera, Ramos (2005) establece que en la construcción de las políticas públicas desde la perspectiva de la seguridad pública deben ser atendidas de conformidad a dos vertientes: La primera respecto a la seguridad de los ciudadanos basada en el principio de las garantías en el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad y la segunda respecto a la protección de los derechos civiles de los individuos y de los grupos sociales. Para contrarrestar las acciones de violencia es necesario un cambio de discurso gubernamental respecto a cuántos delincuentes pueden ser capturados a cuantas serán las personas que se puede evitar que sean víctimas, esto a través de políticas públicas preventivas en materia de seguridad (Arellano y Alvarado, 2010, pp.22-23).

Ahora bien, es fundamental determinar la normatividad aplicable y vigente que regula la actividad de la seguridad pública, el Diario Oficial de la Federación (2008) publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública donde en su artículo 2 se determina literalmente lo siguiente.-

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas (p.7).

Estos criterios permiten determinar la obligación del estado de determinar políticas públicas en materia de seguridad pública donde el individuo sea el eje rector de importancia, que estas se basen en el sentimiento ciudadano respecto a la inseguridad y establecer las acciones pertinentes para salvaguardar la integridad de los individuos.

En cuanto a la percepción social, es necesario identificar su significado, para Henríquez (2012), la percepción social es el estudio de las influencias sociales sobre la percepción, tomando en cuenta que las mismas cualidades pueden producir impresiones diferentes, ya que interactúan entre sí de forma dinámica (p.2). Debe decirse que la percepción social determina que los fenómenos sociales son los que intervienen en la relación entre las personas que viven en sociedad o fenómenos de relación entre los individuos y la sociedad y sus características distintivas son las siguientes: La percepción social es diferente a la percepción personal, lo percibido no son personas concretas, se trata de la percepción de fenómenos complejos, polifacéticos, con un grado de complejidad intermedio entre la percepción interpersonal y la percepción de objetos físicos y son fenómenos interconectados o relacionados con otros fenómenos sociales (Suriá, 2010, p.4).

Es pertinente manifestar que la presente investigación se basa en el paradigma cualitativo y documental pues tiene como objetivo el análisis hermenéutico respecto a las políticas públicas, esto en virtud de que esta se considera como una disciplina de la interpretación, para comprender el todo, comprender la parte y el elemento y, más en general, es preciso que texto y objeto interpretado, y sujeto interpretante, pertenezcan a un mismo ámbito, de una manera que se podría calificar de circular a la comprensión, esto implica la posibilidad de interpretar, detectar nuevas direcciones y extraer conclusiones en horizontes de comprensión más amplios (Arráez, Morella, Calles, Josefina, Moreno de Tovar y Liuval, 2006, p. 17).

Objetivo general

Identificar si en los contenidos de las políticas públicas en materia de seguridad determinadas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 se han sustentado en la opinión y sentimiento social.

Metodología.

El proceso metodológico de la investigación se basa en el enfoque cualitativo, ya que como aseveran Vivar, Arantzamendi, López-Dicastillo y Gordo (2010), el enfoque cualitativo da realce al aspecto individual, holístico y dinámico de la experiencia humana e intenta captar la comprensión del todo. Es decir, la investigación cualitativa da acceso a la comprensión del mundo desde la perspectiva de la

experiencia subjetiva y desde el punto de vista de los individuos que la viven (p.5). Respecto a la fundamentación metodológica debe decirse que ha sido útil el abordaje hermenéutico para la debida interpretación y comprensión de los contenidos de las multicidades políticas públicas para la apropiación de contenidos semánticos legados por los significados establecidos (Rojas e Ignacio, 2011, p. 34). No debe de perderse de vista que el objetivo fundamental de la hermenéutica es proveer los medios para alcanzar la comprensión del objeto o escritura que es interpretado, sorteando los obstáculos que surgen de la complejidad del lenguaje o de la distancia que separa al intérprete del objeto investigado (Cárcamo, 2005, p.22).

Ahora bien, la organización de los datos se realizó con la intención de facilitar el proceso de interpretación de las políticas públicas en materia de seguridad contenidas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 (2016). Cada una de las líneas de acción se ordenó de conformidad a la numeración determinada en el documento municipal y se establecieron los criterios de análisis de su contenido para determinar si se encuentran sustentadas de conformidad a la opinión y el sentimiento social, lo anterior puede apreciarse en la tabla 1.0.

Tabla 1.0 Organización de los datos.

Lineas de acción.	Sustento de conformidad al sentimiento ciudadano.
2.1.1 Modernizar los equipos del cuerpo policial para actuar oportunamente en contra de la delincuencia y salvaguardar los derechos e integridad de los habitantes.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.2 Mejorar el Equipo tecnológico y la Infraestructura de la corporación policiaca, para coadyuvar en la Red Nacional de Radiocomunicaciones y del Sistema de Videovigilancia.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.3 Garantizar las capacidades de los elementos policiales para su ingreso, promoción y permanencia, mediante la evaluación en control de confianza previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.4 Fortalecer el servicio profesional de carrera policial, para garantizar el desarrollo integral de los elementos en sus funciones, basado en conocimientos teórico-prácticos y técnicas especiales.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.5 Fortalecer los programas de capacitación en materia del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de los Derechos Humanos a los elementos de la corporación policial.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.6 Ampliar y Fortalecer los programas de prevención social de violencia y delincuencia, para identificar y reducir los factores de riesgo.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.7 Fortalecer los programas operativos en los planteles educativos de nivel medio y medio superior para la prevención del delito.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.8 Integrar y fortalecer una red de seguridad pública entre el policía, el ciudadano y los comités vecinales de seguridad.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.9 Rescatar y adecuar los espacios de seguridad pública que se encuentran en las colonias y barrios para una atención oportuna al llamado de auxilio de la ciudadanía.	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.
2.1.10 Realizar programas de atención especializada para disminuir el impacto en la población víctima de violencia a través de la intervención de la Unidad Especializada para la Atención de la Violencia (UNEPAV) y Centro de Atención a Víctimas y Menores en Riesgo Social (CAVIMER).	Interpretación teórica y jurídica respecto al objeto de la línea de acción.

“Plan Municipal de Desarrollo (2016) y Elaboración propia en base a la propuesta metodológica”.

El sustento normativo que fue verificado para la interpretación de las líneas de acción es el siguiente.-

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).-

Art. 26.- A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. [...]

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. [...]

Art. 115.- [...]

[...]

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; [...]

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1974).-

Art. 145.- Los Ayuntamientos, tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las Leyes en materia municipal que expida la Legislatura del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011).-

Art. 49.- El Plan Municipal es el instrumento normativo de largo plazo, rector del proceso de planeación para el desarrollo municipal que expresa claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia política, ambiental, cultural, económica y social del municipio, para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales de los municipios hacia ese fin. En su elaboración e integración quedarán incluidas las propuestas planteadas por los particulares, organismos, instituciones y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación democrática instituidos dentro del Sistema Estatal.

Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005).-

Art. 6.- Es fin esencial del Municipio a través del Ayuntamiento, lograr el bienestar general de todos sus habitantes; por lo tanto las autoridades municipales con la participación responsable de la ciudadanía, sujetarán sus acciones a las siguientes disposiciones:

[...]

VIII. Conducir y regular la planeación del desarrollo del Municipio, recogiendo la voluntad de los distintos sectores que conforman la comunidad municipal para la elaboración de los planes respectivos.

La compilación de los criterios teóricos aportados que se revisaron para la interpretación de las líneas de acción se pueden identificar en la tabla 1.1.-

Tabla 1.1.- Compilación de criterios teóricos.

Autor	Criterio teórico.
Salgado y Treviño (2009).	Políticas antropocéntricas de seguridad, basadas en los intereses de la ciudadanía.
Salgado (2010).	Políticas públicas policiales y no policiales para generar entornos comunitarios más seguros, basadas en la convivencia ciudadana
Lahera (2004).	Política pública desarrollada con la participación de la comunidad.
Parsons (2013).	Atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.
Béjar (2004).	La idea de lo público como una dimensión de la actividad humana.
Hemerling (2016).	Transformación de las políticas públicas donde el ciudadano sea el eje central de atención.
Ramos (2005).	Construcción de políticas públicas desde la perspectiva de la seguridad pública deben ser atendidas respecto a la seguridad de los ciudadanos.
Ortegón (2015).	Una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental.
Franco (2014).	Las políticas públicas no sustentadas e un proceso de diagnóstico y análisis no se consideran como tales son simplemente actos de autoridad.

“Elaboración propia de conformidad al contenido de esta investigación”.

Para interpretar las líneas de acción, se realizó un análisis cuidadoso respecto al contenido de cada una de ellas ubicando los propósitos determinados y comparando su contenido con la normatividad aplicable en el caso que determina que la elaboración e integración de las mismas estarán establecidas todas y cada una de las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado, a través de los mecanismos de participación social para la planeación democrática instituidos dentro del Sistema Estatal (Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo, 2011, p.116) y “conducir y regular la planeación del desarrollo del Municipio, recogiendo la voluntad de los distintos sectores que conforman la comunidad municipal para la elaboración de los planes respectivos” (Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, 2005 p.12), con la normatividad en materia de seguridad pública, así como con los criterios teóricos abordados, con el fin de identificar si su estructura mantiene una relación con los intereses de la ciudadanía respecto a la seguridad.

Resultados

Después del análisis e interpretación de las líneas de acción determinadas en las políticas públicas de conformidad con la normatividad aplicable al caso y los criterios teóricos comprendidos en el eje de Seguridad y Gobernanza del Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016), se obtuvieron los siguientes resultados.

Modernizar los equipos del cuerpo policial para actuar oportunamente en contra de la delincuencia y salvaguardar los derechos e integridad de los habitantes.-

Esta línea de acción se refiere al equipamiento que la policía debe de utilizar en el cumplimiento del deber y que sea útil para enfrentar a la delincuencia y, a la vez salvaguarde los derechos e integridad de los habitantes, indicando que dicho equipamiento debe ser modernizado. La interpretación que puede consolidarse en esta línea de acción es que el Gobierno Municipal de Othón P. Blanco pretende combatir de manera frontal la delincuencia sin menoscabar los derechos humanos fundamentales de los habitantes a través de la modernización del equipamiento policial, sin embargo no se encontraron antecedentes que permitan determinar el estado actual del equipo policial y si este merece ser modernizado. El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la necesidad de modernizar los equipos del cuerpo policial o el estado que guarda, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que toda política pública debe ser consecuencia de un diagnóstico y análisis adecuado, contrario a esta situación, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad.

El párrafo cuarto de los considerandos del Catálogo de bienes para el equipamiento de las corporaciones de seguridad pública de los beneficiarios del SUBSEMUN (2011) establece.- *“Que de conformidad con los numerales 3.1, fracción I, letra b, 3.2, fracción I, letra c, y 4., fracción I, de las Reglas del SUBSEMUN, los recursos destinados al equipamiento de las instituciones policiales de los Beneficiarios de dicho Subsidio, tienen como objetivo dotar a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con el equipo básico para combatir la criminalidad”*. Lo que permite establecer que esta línea de acción representa más bien el cumplimiento de una disposición determinada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para los municipios que disponen de los recursos federales dotados a través del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal SUBSEMUN, programa en el que Othón P. Blanco participa. Incluso podemos observar una similitud de texto entre el considerando y la línea de acción, de tal suerte que esta circunstancia no se encuadra en ninguno de los criterios teóricos dispuestos en la tabla 1.1.

La línea de acción no se encuadra en ninguna de las hipótesis establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

Estos criterios permiten establecer que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Mejorar el Equipo tecnológico y la Infraestructura de la corporación policiaca, para coadyuvar en la Red Nacional de Radiocomunicaciones y del Sistema de Videovigilancia.

Esta línea de acción determina el mejoramiento de la infraestructura de la institución policial así como de su equipo tecnológico con el fin de colaborar de manera directa en la Red Nacional de Radiocomunicaciones y del Sistema de Vigilancia. Esto puede interpretarse como las acciones tendientes a modernizar e incrementar la calidad y operación de todo el equipo tecnológico con el que cuenta la institución policial y con ello estar a la altura de los requerimientos de la Red Nacional que agrupa las radiocomunicaciones y el sistema de vigilancia, sin embargo no se identifica un diagnóstico que determine la situación actual del equipo tecnológico, es decir ciertos antecedentes que permitan identificar cual es el equipo tecnológico con el que cuenta la policía, si se encuentra operando, los beneficios y ventajas que esta operación contrae, la necesidad de actualizar los equipos, la disponibilidad de recursos para la actualización y todas y cada una de las condiciones que dejen en claro la necesidad de modernizar los equipos. El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la necesidad de mejorar el equipo tecnológico y la infraestructura policial, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben ser consecuencia de un diagnóstico y análisis adecuado, contrario a esto, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad.

En la capacitación para la Concertación de Recursos FASP y FORTASEG (2016) se determinan dos criterios, respecto a la Red Nacional de Radiocomunicaciones.- *“Sistema nacional de radio interconectado en red que garantiza la comunicación y coordinación de las instancias de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, a través de una red digital segura, encriptada y con cobertura en cada entidad federativa”*, y respecto al sistema de videovigilancia.- *“Por mandato del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el CNI trabaja en la definición de criterios técnicos estándar que permitan ordenar la integración, localización, mantenimiento y operación de sistemas de videovigilancia de manera coordinada a nivel nacional. El estándar técnico regirá la aportación de recursos federales para la inversión en estos sistemas”*. Lo anterior permite identificar que esta línea de acción mas bien representa el cumplimiento de una disposición determinada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para los municipios que disponen del recursos federales dotados a través del Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública FORTASEG antes llamado SUBSEMUN, programa en el que Othón P. Blanco participa. Esto refleja el cumplimiento de encomiendas determinadas por el Gobierno Federal para otorgar recursos en materia de seguridad pública a los Municipios y no una política pública en materia de seguridad que cumpla con los criterios teóricos dispuestos en la tabla 1.1, esto sin menoscabo que en el municipio de Othón P. Blanco la Policía Municipal no ha instalado camaras de videovigilancia.

Esta línea de acción no se encuadra en ninguna de las hipótesis establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

Estos criterios permiten establecer que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Garantizar las capacidades de los elementos policiales para su ingreso, promoción y permanencia, mediante la evaluación en control de confianza previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Esta línea de acción destaca el trabajo necesario para que las capacidades de los policías respecto a su ingreso, promoción y permanencia, sea a través de la evaluación en control de confianza previsto en la normatividad aplicable al caso. La interpretación que se hace respecto a esta línea de acción refleja que el Gobierno Municipal espera que con la aplicación de la evaluación en control de confianza prevista en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se garanticen las capacidades de los policías que tienen que ver con la permanencia en la corporación policial, su promoción al interior y su ingreso a la misma. Al respecto, el artículo 21 de la normatividad en cita determina lo siguiente.- *“Artículo 21.- El Centro Nacional de Certificación y Acreditación será el responsable de la certificación, la acreditación y el control de confianza, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley”*, Lo que deja claro que esta actividad es desarrollada por una instancia diferente al Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, por ello resulta inverosímil que el Municipio pueda determinar la eficiencia de las capacidades de los elementos policiales a través de una acción que no esta dentro de sus facultades realizar y de la cual no se cuenta con antecedentes y estadísticas de aprobación o reprobación, así como de información técnica de operación de estas evaluaciones. Resulta complejo comprometer una línea de acción respecto a funciones, estrategias y determinaciones policiales que no se encuentran dentro del ámbito de competencia Municipal, además es sumamente aventurado poder medir los resultados en la aplicación de esta línea para fortalecer las capacidades de los elementos policiales por el hecho de que los mismos son obtenidos y administrados por otra institución.

El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine los resultados respecto a las evaluaciones de control de confianza que permitan identificar las capacidades existentes de los elementos policiales respecto a su ingreso, promoción y permanencia en la corporación policial, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que toda política pública deviene de un diagnóstico y análisis previo, contrario a esta situación, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad.

Es importante destacar que el artículo Artículo 96 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), determina una obligatoriedad para los elementos policiales el someterse a la evaluación de control de confianza. Observemos el contenido textual del artículo.- *“La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las Instituciones Policiales se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro de Control de Confianza correspondiente, para comprobar el cumplimiento de los perfiles de personalidad, éticos, socioeconómicos y médicos, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia”*. Esto refleja que se trata del cumplimiento de una obligación determinada por la ley que todos los policías deben de cumplir sin excepción, y no particularmente para los policías de Othón P. Blanco, lo que permite interpretar que esta acción es de observancia general por parte de todos los elementos policiales del país y no particular a los de Othón P. Blanco.

La línea de acción no se encuadra en ninguna de las hipótesis establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

Estos criterios permiten establecer que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Fortalecer el servicio profesional de carrera policial, para garantizar el desarrollo integral de los elementos en sus funciones, basado en conocimientos teórico-prácticos y técnicas especiales.

La presente línea de acción refiere que con el conocimiento teórico-práctico y técnicas especiales es posible que el desarrollo integral de los policías sea óptimo y con ello se privilegie el servicio profesional de carrera policial. La interpretación de esta línea de acción se determina como la eficiencia policial en el conocimiento de acciones y actividades inherentes a la función y que gracias a ella, es posible que el policía pueda tener un crecimiento al interior de la corporación determinada en el servicio profesional de carrera, sin embargo no es posible determinar si esta eficiencia verdaderamente cumple con las pretensiones planteadas en virtud de que no se ofrece en el documento rector un estudio previo que permita identificar los resultados de los conocimientos planteados que permitan plantear que con los mismos puede el policía obtener ascensos en su corporación.

El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la optimización del servicio profesional de carrera policial a través de los conocimientos de la función que el policía desarrolle, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 que se refieren a que toda política pública debe derivarse de un diagnóstico y análisis previo, de no ser así, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad.

La línea de acción no se encuadra en ninguna de las hipótesis establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

Estos criterios resuelven que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Fortalecer los programas de capacitación en materia del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y de los Derechos Humanos a los elementos de la corporación policial.

La línea de acción hace referencia al incremento de intensidad respecto a la constante capacitación que los elementos policiales deben de tener respecto al Sistema de Justicia Penal Acusatorio y a la protección de los derechos humanos. La interpretación relacionada con esta línea de acción indica que se pretende incrementar el número de cursos que actualmente se imparten en dos temas específicos, el proceso penal acusatorio y el respeto integral de los derechos humanos, sin embargo no es posible determinar cual es el punto de partida de esta pretensión, es decir, no se cuenta con un estudio previo que indique cuantos cursos se impartían con anterioridad, si la totalidad de los elementos policiales se encuentra capacitado, los alcances de la capacitación existente, los motivos por los cuales se determina puntualizar la necesidad de capacitación en el sistema penal acusatorio y en la protección de los derechos humanos, las causas por las cuales es necesario fortalecer las capacidades en estos rubros entre otras.

Adicionalmente, no se identifica ninguno de los criterios establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

Por otra parte, el diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a el fortalecimiento de programas de capacitación policial en materia del proceso penal acusatorio y el respeto a los derechos humanos, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben surgir como consecuencia de un diagnóstico y análisis previo, contrario a esta situación, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad prevista por la ley.

Lo antes citado determina que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Ampliar y Fortalecer los programas de prevención social de violencia y delincuencia, para identificar y reducir los factores de riesgo.

Esta línea de acción se refiere a seguir incursionando en la mejora continua de los programas de prevención que coadyuvan en combatir los factores de riesgo respecto a los temas de violencia y delincuencia. La interpretación del contenido de esta línea es que la intención del Gobierno Municipal es de dar continuidad y eficientar los programas de prevención que se ejecutan en el entorno con una intención de privilegiar la anticipación de los hechos delictivos a través de estas tareas gubernamentales. Sin embargo no es posible conocer la esencia de esta política pública en materia de seguridad ya que el Municipio de Othón P. Blanco no clarifica materialmente los antecedentes que permitan considerar esta necesidad a través de un estudio inicial o de datos estadísticos que determinen que programas de prevención se llevan a cabo, a quienes son dirigidos, cuáles son los factores de riesgo identificados, que tareas se han realizado para reducir estos, circunstancia que no define el origen adecuado de esta línea de acción de conformidad a la normatividad aplicable y los criterios teóricos invocados.

Esta línea de acción no se encuadra en ninguna de las hipótesis establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la necesidad de ampliar y fortalecer los programas de prevención de la violencia y la delincuencia así como la identificación de los factores de riesgo y de las acciones que se realizan para contrarrestarlos, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben determinarse como consecuencia de un diagnóstico y análisis previo del caso en concreto, de lo contrario, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad prevista por la ley. Estos criterios resuelven que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Fortalecer los programas operativos en los planteles educativos de nivel medio y medio superior para la prevención del delito.

Esta Línea de acción determina incrementar los programas operativos policiales en los planteles de los niveles medio y medio superior para la prevención del delito. La interpretación de esta política pública en materia de seguridad es que el Municipio de Othón P. Blanco considera importante que con el incremento de operaciones policiales en las escuelas secundarias y preparatorias se logrará prevenir

sustancialmente el delito. Sin embargo no se cuentan con los argumentos necesarios previstos en un estudio previo estadístico que permita determinar cuantos y cuales han sido los operativos policiales en dichas escuelas, los resultados obtenidos, el impacto en materia de prevención del delito en el entorno, entre otros datos. Además, no se sabe si el Municipio realizó un estudio normativo previo a efecto de considerar si esta política pública podría ser vulnerable de garantías individuales de conformidad al inicio del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) cuyo tenor literal es el siguiente *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.....”*. Este estudio normativo debe ser obligado ya que se trata de el entorno donde se desenvuelven menores de edad, donde las acciones policiales podrían vulnerar sus garantías.

En cuanto a esta línea de acción, no se identifica ninguno de los criterios establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto al fortalecimiento de los programas operativos en los planteles educativos de nivel medio y medio superior para la prevención del delito, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben surgir como consecuencia de un diagnóstico y análisis previo, de no ser así, estaremos ante una simple acción o acto de autoridad prevista por la ley.

Lo antes citado determina que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Integrar y fortalecer una red de seguridad pública entre el policía, el ciudadano y los comités vecinales de seguridad.

El contenido de esta línea de acción se refiere a la conformación de una relación estrecha entre la policía, la ciudadanía. Esto permite interpretar la intención del Municipio de establecer vínculos policiales con la sociedad, sin embargo no se reflejan los antecedentes que derivan la implementación de esta política pública en materia de seguridad, es decir no se presenta en el documento rector un estudio previo que refleje la debida interpretación de la percepción social de la ciudadanía respecto a la seguridad y que con ello se requiera realizar la integración de las acciones descritas, tampoco se sabe la opinión y el sentimiento que la ciudadanía tiene respecto a la policía, ya que un estudio previo de esta naturaleza determinará el grado de dificultad o facilidad que tendrá el cuerpo policial para integrarse al tejido social y las acciones que deberán atenderse para que la ciudadanía tenga una opinión positiva, confíe en los elementos y colabore con ellos.

Otro aspecto encontrado es que en la revisión de la normatividad aplicable y que corresponde al ámbito de actuación de la corporación policial no se identifica la confirmación de la red de seguridad pública. Lo que pudimos identificar es que Causa en Común (2016) ha impulsado la Red Nacional por la Seguridad, Ciudadanos-Policías que surge de la preocupación de la Ciudadanía, que desde hace años ha observado un rol más activo en la toma de decisiones, abriendo espacios de participación y de incidencia en temas de seguridad y justicia, procesos en los que siempre ha estado acompañada por la academia y en ocasiones servidores públicos que han mostrado apertura para la materialización de transformaciones institucionales. Esto permite identificar dos supuestos, el primero es que el Municipio no analizó la

normatividad policial donde se identificara dentro de sus facultades la conformación de la “Red de Seguridad Pública” y que en su caso es la sociedad es la que se ha organizado y ha conformado la Red Nacional por la Seguridad y el segundo, que quizá la redacción de la línea de acción no es correcta ni aplicable en el caso.

En cuanto a esta línea de acción, no se identifica ninguno de los criterios establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente. También, el diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la necesidad de integrar y fortalecer una red de seguridad pública entre la policía, el ciudadano y los comités vecinales de seguridad, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben determinarse como consecuencia de un diagnóstico y análisis previo del caso en concreto, de lo contrario, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad prevista por la ley.

Lo descrito en esta línea de acción se equipara con los criterios determinados por Ortegón (2015) y Franco (2014) donde se manifiesta que una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental y las políticas públicas no sustentadas e un proceso de diagnóstico y análisis no se consideran como tales son simplemente actos de autoridad respectivamente.

Lo antes citado determina que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Rescatar y adecuar los espacios de seguridad pública que se encuentran en las colonias y barrios para una atención oportuna al llamado de auxilio de la ciudadanía.

La línea de acción tiene la intención de recuperar y poner en funcionamiento las instalaciones de la corporación policial establecidas en las colonias del entorno con la intención de dar respuesta a las emergencias que puedan suscitarse. Lo que puede interpretarse es que el Municipio llevará a cabo la puesta en operaciones de los diversos inmuebles con los que cuenta la policía y que se encuentran habilitados como casetas policiales o centros de vigilancia para tener una cercanía en las colonias donde pudiese existir un auxilio o emergencia que requiera la presencia policial. En este sentido, no es posible identificar cuales son los datos que derivan la necesidad de implementar esta línea de acción en virtud de que no se integra al documento rector del plan de desarrollo municipal donde se establezca un estudio previo que refleje cuantas instalaciones tiene la policía, cuantas están habilitadas, cuantas no lo están, cual es el índice delictivo en cada colonia para determinar las necesidades más apremiantes respecto a la cercanía policial a través de casetas, que criterios se han tomado cuando la caseta policial no es operable en la zona donde fue construida entre otros datos. Lo descrito en esta línea de acción se equipara con los criterios determinados por Ortegón (2015) y Franco (2014) donde se manifiesta que una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental y las políticas públicas no sustentadas e un proceso de diagnóstico y análisis no se consideran como tales son simplemente actos de autoridad respectivamente.

En la línea de acción que nos ocupa, no se identifica ninguno de los criterios establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su

elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente.

Además, el diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la necesidad rescatar y adecuar los espacios de seguridad pública que se encuentran en las colonias y barrios para una atención oportuna de las emergencias, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben dictarse como resultado de un diagnóstico y análisis previo del caso en concreto, de lo contrario, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad establecida por la ley.

Lo antes citado determina que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Realizar programas de atención especializada para disminuir el impacto en la población víctima de violencia a través de la intervención de la Unidad Especializada para la Atención de la Violencia (UNEPAV) y Centro de Atención a Víctimas y Menores en Riesgo Social (CAVIMER).

La presente política pública en materia de seguridad hace hincapié en la necesidad de disminuir los índices existentes respecto a las víctimas de la violencia con la operación de unidades especializadas policiales en materia de atención a la violencia y a víctimas de la misma. La interpretación de esta línea de acción es que el Municipio considera importante y fundamental que a través de las unidades policiales especializadas como lo son la Unidad Especializada para la Atención de la Violencia (UNEPAV) y Centro de Atención a Víctimas y Menores en Riesgo Social (CAVIMER), es posible la disminución del impacto social que se genera respecto a las víctimas de la violencia. Sin embargo, para poder disminuir el impacto en la población víctima de la violencia es necesario conocer las estadísticas de este concepto, verificar que efectivamente existe un incremento a través de criterios comparativos, las causas que generan este incremento, si las citadas unidades especializadas ya se encuentran en operaciones o serán de nueva creación, los resultados de las mismas, y toda la información necesaria reunida en un estudio previo, el cual simplemente no obra en el Plan Municipal de Othón P. Blanco de donde emanan las políticas públicas que nos encontramos interpretando.

Lo antes mencionado se equipara con los criterios determinados por Ortegón (2015) y Franco (2014) donde se manifiesta que una acción de gobierno sin un diagnóstico adecuado no es política pública, es simplemente una acción gubernamental y las políticas públicas no sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis no se consideran como tales son simplemente actos de autoridad respectivamente. Además, en la estructura de la línea de acción no se identifica ninguno de los criterios establecidos en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011) y el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005) respecto al reflejo de la voluntad de distintos sectores para su elaboración o que su elaboración e integración este establecida respecto a las propuestas planteadas por los particulares y representantes del sector social y privado respectivamente. Por otro lado, El diagnóstico incluido en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 de Othón P. Blanco (2016) no menciona algún tipo de estudio previo que determine la opinión ciudadana respecto a la necesidad de realizar programas de atención especializada para disminuir el impacto en la población víctima de violencia a través de unidades especializadas, lo que contraviene los criterios teóricos determinados en la tabla 1.1 respecto a que las políticas públicas deben construirse como consecuencia de un diagnóstico y análisis previo del caso en concreto, de no presentarse así, nos encontramos ante una simple acción o acto de autoridad prevista por la ley.

Esto determina que esta línea de acción no reúne las características determinadas por la normatividad aplicable o por los criterios teóricos respecto a la consolidación de una política pública.

Conclusiones

Es importante determinar que el objetivo general determinado en esta investigación fue “Identificar si en los contenidos de las políticas públicas en materia de seguridad determinadas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 se han sustentado en la opinión y sentimiento social”, lo cual de conformidad a los resultados obtenidos puede determinarse que dichas políticas públicas no se encuentran sustentadas de conformidad a la percepción social, esto de conformidad a los siguientes criterios concluyentes.-

1.- las políticas públicas en materia de seguridad determinadas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018, no se encuentran determinadas por las opiniones ciudadanas y la percepción social que prevalece en el entorno respecto a la seguridad, no determinan al ciudadano como el eje principal de atención ni tampoco se encontró evidencia de que las mismas determinen como prioridad el desarrollo humano con su implementación.

2.- No se identifican las acciones fundamentales en materia de seguridad pública dentro de las políticas públicas determinadas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 que hayan sido determinadas de conformidad a un diagnóstico o estudio previo que justifique su implementación tal y como la normatividad aplicable determina.

3.- Ninguna de las políticas públicas determinadas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 en materia de seguridad pública establece de manera significativa cuales serán las acciones que realizará la policía para resguardar a la ciudadanía del entorno, ni se establecen criterios que establezcan acciones de prevención del delito y operativos de patrullaje y vigilancia o de la manera en que la policía se organizará para la debida integración al tejido social para brindar a la ciudadanía seguridad, inspirar confianza y generar credibilidad.

4.- En las políticas públicas determinadas en el Plan Municipal de Desarrollo de Othón P. Blanco 2016-2018 en materia de seguridad pública se encontraron deficiencias como una inadecuada redacción, posible vulneración de derechos fundamentales con su implementación, en su redacción existe una confusión entre la naturaleza de una política pública y la mención de una simple acción o acto de autoridad, no se cuenta con el sustento que las origina, se intenta particularizar acciones que son de observancia general en el ámbito policial, determinan acciones que no se encuentran en la normatividad de la seguridad pública, comprometen su aplicación de conformidad a acciones que corresponden a otras instancias y su diseño se ha realizado de conformidad a disposiciones existentes en la ley.

Recomendaciones.-

Tomando en consideración las conclusiones que se han obtenido en esta investigación, resulta fundamental emitir las siguientes recomendaciones.

- Construir las políticas públicas en materia de seguridad, de conformidad a diagnósticos y estudios previos que reflejen el panorama en el entorno y con ello determinar las necesidades.
- la necesidad de un amplio debate Gobierno-Ciudadanía para la implementación de estrategias gubernamentales a raíz del sentimiento ciudadano.
- Privilegiar la prevención del delito y las acciones que realizará la institución policial para resguardar a la población del entorno determinando las acciones de patrullaje y vigilancia y los aspectos generadores de confianza y credibilidad ciudadana que facilite la integración al tejido social.
- Realizar análisis previos de la normatividad aplicable a efecto de evitar posibles violaciones a los derechos humanos o ilegalidades con la implementación de las políticas públicas.

- Cuidar la redacción de las políticas públicas para que el contenido sea coherente y vinculado con la línea de acción que se busca atender.
- Recurrir a profesionales para la debida construcción de las políticas públicas.

Bibliografía

- Arellano, E. y Alvarado, A. (2010). Políticas de Seguridad Pública. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México. Recuperado de https://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2012/04/Políticas_de_seguridad_publica-CESOP-COLMEX.pdf
- Arráez, Morella, Calles, Josefina, Moreno de Tovar y Liuval. (2006). La Hermenéutica: una actividad interpretativa. Sapiens. Revista Universitaria de Investigación [en línea] 7 de diciembre: Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41070212> ISSN 1317-5815.
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco (2005). Orden Jurídico. Recuperado <http://ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Municipios/Othon%20Blanco/01BANDO.pdf>
- Béjar, R. (2004). Políticas Públicas en la Alternancia Mexicana. Editorial CRIM. 6ta Edición. Recuperado https://books.google.com.mx/books?id=q0sM9tKislAC&printsec=frontcover&dq=pol%C3%ADticas+p%C3%ABlicas&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjqqZTn_87bAhUBRa0KHQQuBkYQ6AEIQjAF#v=onepage&q=pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas&f=false
- Brum, M. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México, M. A. Porrúa.
- Capacitación para la Concertación de Recursos FASP y FORTASEG (2016). Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/Temas.pdf>
- Cárcamo, H. (2005). Hermenéutica y Análisis Cualitativo. Investigación Social y Desarrollo. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Concepción (Chile). Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/23/carcamo.htm>
- Catálogo de bienes para el equipamiento de las corporaciones de seguridad pública de los beneficiarios del SUBSEMUN (2011). DOF. CDMX. Recuperado de www.dof.gob.mx
- Causa en Común (2016). Red Nacional por la Seguridad. México. Recuperado de <http://rednacionalporlaseguridad.com/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Gobierno de la República. México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/73108/01_Constitucion_Politica_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos.pdf
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo (1974). Tribunal Superior de Justicia del Estado. Recuperado http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2305:const-pol-edo&catid=173&Itemid=642
- Diario Oficial de la Federación (2008). Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Presidencia de la República. México. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009

- Franco, J. (2014). ¿Qué son las Políticas Públicas? IEXE. Escuela de Políticas Públicas. Puebla, Puebla. Recuperado de <https://www.iexe.edu.mx/blog/que-son-las-politicas-publicas.html>
- Henríquez, J. (2012). Percepción Social: Definición, Tipos, Factores. Psicología Social. Recuperado de <http://definicion.de/percepcion-social/>
- IDHAC, (2010). Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. PNUD. Colombia.
- Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (2011). TSJ del Estado. Recuperado http://www.tsjqroo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1916:planeacion-desarrollo-edo&catid=160:leyes&Itemid=867
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009). DOF. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076728&fecha=02/01/2009
- Ortegón, E. (2015). Políticas Públicas: Métodos Conceptuales y Métodos de Evaluación. Editorial UC. https://books.google.com.mx/books?id=1F_XCgAAQBAJ&dq=pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas+estructura&hl=es&source=gs_navlinks_s
- Parsons, W. (2013). Políticas Públicas. Editorial Flacso. Recuperado de https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=wQb8AAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=pol%C3%ADticas+p%C3%BAblicas&ots=Rr4_yOQsJV&sig=CMZw8b7NR9FSz1jUY0IOQuNQw9I#v=onepage&q&f=false
- Plan Municipal de Desarrollo (2016). H. Ayuntamiento de Othón P. Blanco. Periodo 2016-2018. Chetumal Quintana Roo. Seguridad y Gobernanza. Seguridad Pública. Recuperado de <http://www.opb.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2016/07/Plan-Municipal-de-Desarrollo-2016-2018.pdf>
- PNUD (2013). La inseguridad ciudadana frena el desarrollo. OEI ONU. México. Recuperado de http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article13290&debut_5ultimasOEI=95
- Ramos, J. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, XLVII mayo-agosto, 33-52. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/421/42119403/>
- Rojas, C. E Ignacio, R. (2011). Hermenéutica para las técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales: una propuesta. Espacios Públicos [en línea] 14 (Mayo-Agosto): Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621192010> ISSN 1665-8140
- Rosales, B. Y Estrada, J. (2016). Seguridad ciudadana: visiones compartidas UNAM. Revista de estudios sociales de la Universidad de los Andes en Colombia. (P. 95).
- Salgado, J. (2010). Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia. Proyecto Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas de México. CIDE. México.
- Salgado, J. y Treviño, E. (2009). Los retos para la reforma policial a nivel local en México: Las Unidades de Protección Ciudadana en el Distrito Federal, México, Fundar Centro de Análisis e Investigación. CIDE. México.
- Suriá, R. (2010). Cognición y percepción social. Curso de Psicología Social. Sociología. España. <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14287/1/TEMA%203%20COGNICI%C3%93N%20Y%20PERCEPCI%C3%93N%20SOCIAL.pdf>
- Vivar, C., Arantzamendi, M., López-Dicastillo, O. Y Gordo C. (2010). La Teoría Fundamentada como Metodología de Investigación Cualitativa en Enfermería. Index de

Enfermería, 19(4), 283-288.
Recuperado http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S11321296201000300011&lng=es&tlng=es.

Resumen

En un sentido amplio, el estudio de la inseguridad en nuestro país se ha concentrado en dos grandes vertientes: aquellos asociados a la percepción de los sujetos y los que estiman numéricamente las tendencias e impactos de la criminalidad. En el primer grupo se encuentran estudios como el de Jasso (2013) que señala que la inseguridad ha tenido en términos generales dos cursos de acción para su atención, uno institucional y otro a nivel ciudadano. Becerra y Trujano (2011) abordan desde aspectos psicosociales la percepción de los sujetos para identificar los principales elementos que entran en juego en la conceptualización del fenómeno destacando el generalizado descontento con la acción gubernamental. En el segundo grupo se encuentran estudios como el de González (2014) que identifica la relación negativa entre el crecimiento económico y el incremento de la criminalidad y delincuencia del tipo común en el ámbito regional y de los delitos del fuero federal a nivel estatal. Por su parte, Soria (2017) hace una aproximación para entender su impacto en la competitividad a nivel estatal destacando que no sólo implican una baja en la productividad sino también la creación de estrategias –incluidos los costos que éstas derivan- para la contención ante alzas en la criminalidad.

En el presente escrito se realiza una aproximación para identificar la posible relación entre la calidad del empleo y la capacidad para implementar acciones asociadas a la contención y prevención de la inseguridad desde la perspectiva de los individuos. Para ello, se analiza información proveniente de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Como principal hallazgo se valida indirectamente dicha relación encontrando el peso que tiene la preparación académica como factor explicativo de la calidad del empleo y por tanto de la capacidad de reacción ante la alza de la delincuencia. La implicación de lo anterior se refiere a que ante la generalizada precariedad laboral los sujetos tienen pocos grados libertad, lo cual se traduce como vulnerabilidad dada la incapacidad de respuesta ante una externalidad negativa. Como resultado se identifica otro elemento que contribuye a ampliar las brechas de desigualdad social.

Introducción

En un sentido amplio, el estudio de la inseguridad en nuestro país se ha concentrado en dos grandes vertientes: aquellos asociados a la percepción de los sujetos y los que estiman numéricamente las tendencias e impactos de la criminalidad. En el primer grupo se encuentran estudios como el de Jasso (2013) que señala que la inseguridad ha tenido en términos generales dos cursos de acción para su atención, uno institucional y otro a nivel ciudadano. Becerra y Trujano (2011) abordan desde aspectos psicosociales la percepción de los sujetos para identificar los principales elementos que entran en juego en la conceptualización del fenómeno destacando el generalizado descontento con la acción gubernamental.

En el segundo grupo se encuentran estudios como el de González (2014) que identifica la relación negativa entre el crecimiento económico y el incremento de la criminalidad y delincuencia del tipo común

¹ Universidad de Quintana Roo ivan.salas@cucea.udg.mx

² Universidad de Quintana Roo soriaromo@yahoo.com.mx

en el ámbito regional y de los delitos del fuero federal a nivel estatal. Por su parte, Soria (2017) hace una aproximación para entender su impacto en la competitividad a nivel estatal destacando que no sólo implican una baja en la productividad sino también la creación de estrategias –incluidos los costos que éstas derivan- para la contención ante alzas en la criminalidad.

Desde la perspectiva de las políticas públicas y la acción gubernamental han sido implementados diferentes programas, leyes y mecanismos para reducir el impacto de la inseguridad. Todos ellos están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (2013) en el eje denominado *México en Paz* que a través del objetivo 1.3 *Mejorar las condiciones de seguridad pública* señala en la estrategia 1.3.1 *Mejorar las condiciones de seguridad pública*:

- “• Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.
- Aplicar una campaña de comunicación en materia de prevención del delito y combate a la inseguridad.
- Dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Crear y desarrollar instrumentos validados y de procedimientos para la prevención y detección temprana de actos y condiciones que puedan auspiciar la comisión de delitos que afecten el funcionamiento del sistema social.
- Implementar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer la comisión de los delitos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo, a través de la recepción, análisis y diseminación de los reportes de operaciones que emitan las instituciones financieras y demás personas obligadas a ello.
- Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos.”

Sin embargo, un terreno poco abordado ha sido la posible asociación que tiene la precariedad laboral a la vulnerabilidad de los individuos para disminuir el impacto que tiene la inseguridad. En ese sentido, se parte de la idea que los empleos de baja calidad reducen la capacidad de acción de los sujetos para implementar estrategias para mitigar los efectos de la inseguridad en detrimento de su calidad de vida. El propósito del presente escrito consiste en el análisis de algunas características asociables al empleo – salario, tipo de contratación y acceso a seguridad social- desde la perspectiva de los ocupados para contrastarla con los costos y acciones que implica la prevención del delito en los hogares.

Algunos alcances de un empleo –de buena o mala- calidad en el contexto mexicano

La noción del concepto de calidad del empleo mayormente proviene de la definición de empleo decente establecida por la Organización Internacional del Trabajo. En esencia busca garantizar que el empleo permita a los trabajadores el desarrollo de sus capacidades en armonía con el respeto de sus derechos (OIT, 1999). Lo anterior puede interpretarse desde la visión de desarrollo discutida por Sen (2000) en el

sentido de la generación de capacidades orientadas a la ampliación de las libertades de los sujetos. En otras palabras, el empleo decente –y el empleo de buena calidad- deben proporcionar a los sujetos elementos tangibles que abonen a mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

En concordancia con lo anterior, la Ley Federal del Trabajo (2015) señala al respecto en el artículo segundo:

“...Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva...”

Sin embargo, en nuestro contexto las condiciones laborales del ocupado promedio no necesariamente están garantizadas. Por tal razón en el presente escrito se enfatizará el análisis de tres aspectos señalados en dicho artículo de la LFT: el salario, la contratación y el acceso a seguridad social considerando que Salas y Flores (2017) identificaron con datos de 2015 que en la distribución de la calidad del empleo en México existe un importante grupo valorado con alta precariedad.

El salario se asume como la base de un empleo de calidad ya que permite a los trabajadores cubrir sus necesidades básicas y complementarias (Kolev, 2005). Las primeras se refieren a gastos en alimentación, vivienda, salud y educación; mientras que las segundas versan en aspectos de ocio, culturales y deportivos (Salas, 2013). Desde la perspectiva del presente escrito se identifica un tipo distinto de necesidad asociable a los costos derivados de situaciones ajenas a la voluntad de los sujetos como los desastres naturales o altos índices de criminalidad.

En lo que respecta a la contratación, su alcance en términos de la manera que abona a la calidad de vida es al mediano y largo plazo ya que se asocia directamente a la estabilidad laboral (Salas y Flores, 2016). De manera que en los extremos, un contrato por escrito por tiempo indefinido posibilita a los trabajadores a contar con mayores elementos para la planeación de sus trayectorias laborales –y vitales- dado que cuentan con la certeza legal sobre las condiciones en la que desarrollarán su actividad laboral y sobre sus derechos laborales. En el otro extremo, la falta de contratación por escrito hace vulnerables a los trabajadores en el corto plazo puesto que se presenta incertidumbre sobre el tiempo en el que se desarrollará la actividad así como escasos elementos para la defensa del trabajador ante un despido injustificado. Lo anterior desde la perspectiva del presente escrito hace suponer que en un continuo, existirán trabajadores con las condiciones para implementar en el mediano y largo plazo mecanismos de mitigación de los potenciales efectos de la criminalidad y la violencia; mientras que otro grupo estará imposibilitado dado que sus prioridades se concentran mayormente en conservar la fuente laboral y en los gastos cotidianos.

En cuanto a la seguridad social se consideran dos elementos: el acceso a servicios de salud y al fondo para el retiro. En ambos casos, proporcionan bienestar a los trabajadores aunque cuentan con diferentes

alcances. Mientras que el primero permite conservar y atender los problemas de salud que impactan tanto en la laboral como en lo personal; el segundo representa la culminación de la trayectoria laboral y potencialmente la puerta de acceso a una vejez digna. Sin embargo, su ausencia forma parte del círculo vicioso en el que se incluyen salarios bajos e inestabilidad laboral. En otras palabras, en su ausencia el trabajador tendrá que emplear parte de su salario para atender los problemas asociados a la salud que en la tercera edad se agravan debido a la disminución de capacidades mentales y físicas. Esto resta todavía mayores grados de libertad para atender otros aspectos asociables a la protección ante los efectos de los altos índices de criminalidad.

En resumen, estos tres elementos permiten al trabajador atender aspectos claramente asociables a la mejora de la calidad de vida en el corto, mediano y largo plazo. En suficiencia permiten la planeación y la ampliación de libertades; sin embargo, su carencia provoca precariedad. En ese sentido, se podría asumir que la calidad del empleo es un parámetro que permite identificar la capacidad de contención de los ocupados ante ciertas externalidades negativas, como lo es la inseguridad. De manera más amplia a partir de esta posible relación se puede involucrar la condición de vulnerabilidad ya que se asocia a la disminución de la calidad de vida y a la incapacidad de reacción de los sujetos ante un evento ajeno a su control (Golovanevsky, 2007). Cabe destacar que autores tales como Navarro y González (2010) y Flores y Salas (2018) señalan que la vulnerabilidad es multidimensional por lo que en este escrito sólo se abordará una cara de un fenómeno más complejo sin renunciar a la explicación que generan otros factores asociables a este problema social.

Metodología e información empleada

Como se señaló anteriormente, en este escrito se busca relacionar algunas de las principales condiciones laborales con los costos y acciones implementadas por los individuos para contener los efectos de la inseguridad. Para ello, se consultaron dos fuentes de información. Los aspectos asociados al empleo provienen de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) empleado los microdatos recabados para el primer trimestre de 2017. Se seleccionó este periodo debido a que se aplicó la encuesta ampliada y por tal razón se contó con información más detallada sobre las condiciones laborales de los ocupados en México. Por la naturaleza de los microdatos y los factores de expansión se cubre el universo de ocupados que para este periodo corresponde a 50'405,382 ocupados.

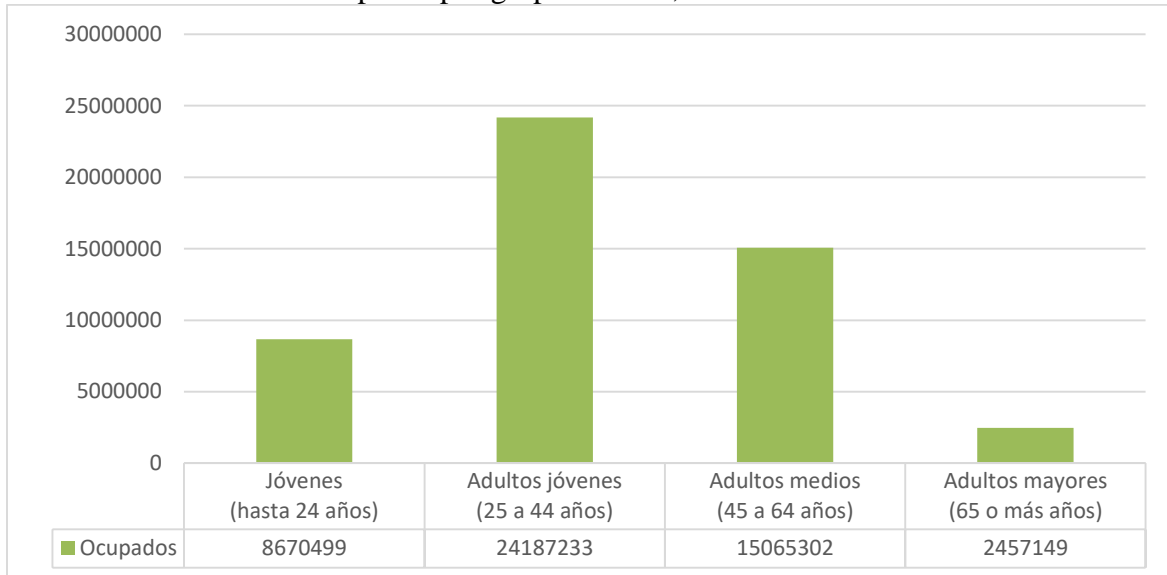
En lo que respecta a los costos y acciones implementadas asociadas a la inseguridad la información proviene de los microdatos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) correspondientes al 2016, los cuales también son publicados por el INEGI. Cabe señalar que este periodo es el de más reciente publicación y a diferencia de la ENOE sólo representa una muestra de la población. Como criterio de selección se emplearon los cuestionarios de personas entre 18 y 65 años de edad dando como resultado 186,083 observaciones.

Cabe destacar que ambos instrumentos no son compatibles entre sí tanto por la temporalidad como por los criterios para la selección de las muestras. Por lo que para efectos del presente trabajo se realiza una aproximación indirecta utilizando como puente entre ambos instrumentos el nivel de escolaridad. De esta forma se podrá validar la hipótesis central referida a la posible relación entre la precariedad laboral y la incapacidad de mitigación de la inseguridad.

Análisis y discusión

Como punto de partida, la distribución de los ocupados en México está a la par de la pirámide poblacional. Se destaca que el grupo mayoritario de trabajadores está dentro de la clasificación de adultos jóvenes haciendo valer el denominado bono demográfico que se presenta en nuestro país. En la figura 1 se muestra la distribución de ocupados en México por grupo de edad.

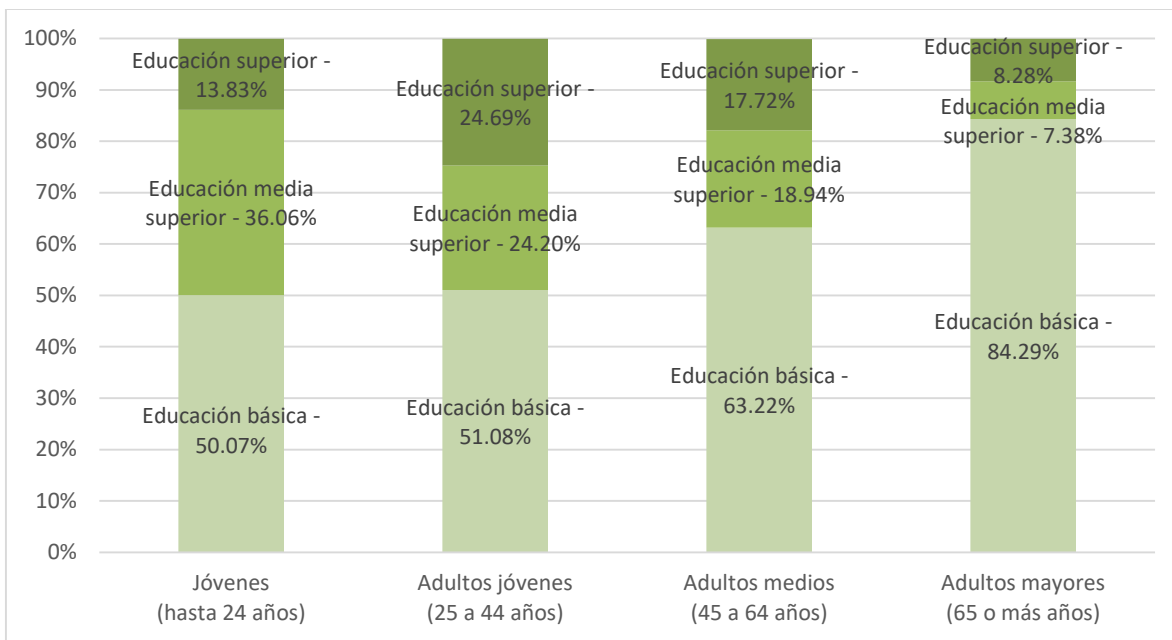
Figura 1.- Distribución de los ocupados por grupo de edad, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENOE, primer trimestre de 2017.

En congruencia con lo anterior, los dos grupos mayoritarios cuentan con características distintas en términos del capital humano. Mientras que los adultos jóvenes cuentan como grupo con mayor cobertura de educación superior; los adultos medios cuentan por su edad con mayor experiencia laboral. En la figura 2 se muestra la distribución de ocupados por grupo de edad y nivel educativo.

Figura 2.- Distribución de los ocupados por grupo de edad y nivel educativo, 2017.

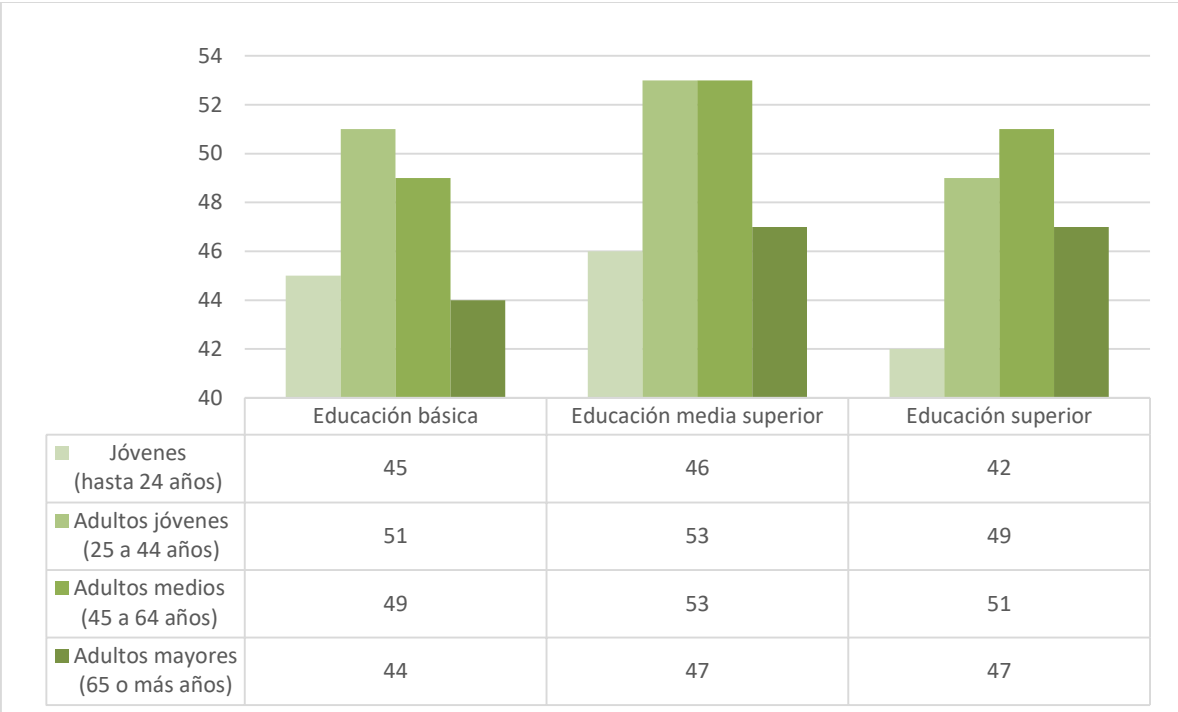


Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENOE, primer trimestre de 2017.

Como se ilustra, los adultos jóvenes representan la base del capital humano más capacitado en nuestro país. Sin embargo, este grupo en el mejor de los casos representa a un profesionalista por cada cuatro ocupados. Esto implica serias limitaciones a nivel general sobre el tipo de empleos que se pueden generar, ya que es reducida la base de personas capaces de entrar en la dinámica de empleos de alcance global. Asimismo, también se observa la mayor prospectiva del grupo de jóvenes cuya proporción con estudios medio superior haría suponer que en los próximos años superarán al grupo de adultos jóvenes. Esto tendrá un efecto positivo en las condiciones laborales de las personas ya que es altamente probable que se generen nuevos empleos acordes a las capacidades de la masa laboral.

En lo que respecta a las condiciones laborales, un aspecto elemental corresponde a la duración de la jornada laboral. En ese sentido la OIT (2003) señala que existe un equilibrio entre el tiempo dedicado al empleo y a las demás actividades de los individuos destacando que jornadas mayores a 60 horas a la semana potencialmente generan riesgos a la salud y aumentan la propensión a sufrir un accidente laboral. En ese sentido, los ocupados en promedio e independientemente del grupo de edad trabajan en jornadas mayores a las 40 horas por semana. Siendo los adultos jóvenes y adultos medios los que más tiempo dedican a las actividades laborales tal como se ilustra en la figura 3.

Figura 3.- Jornada laboral promedio por grupo de edad y nivel educativo, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENOE, primer trimestre de 2017.

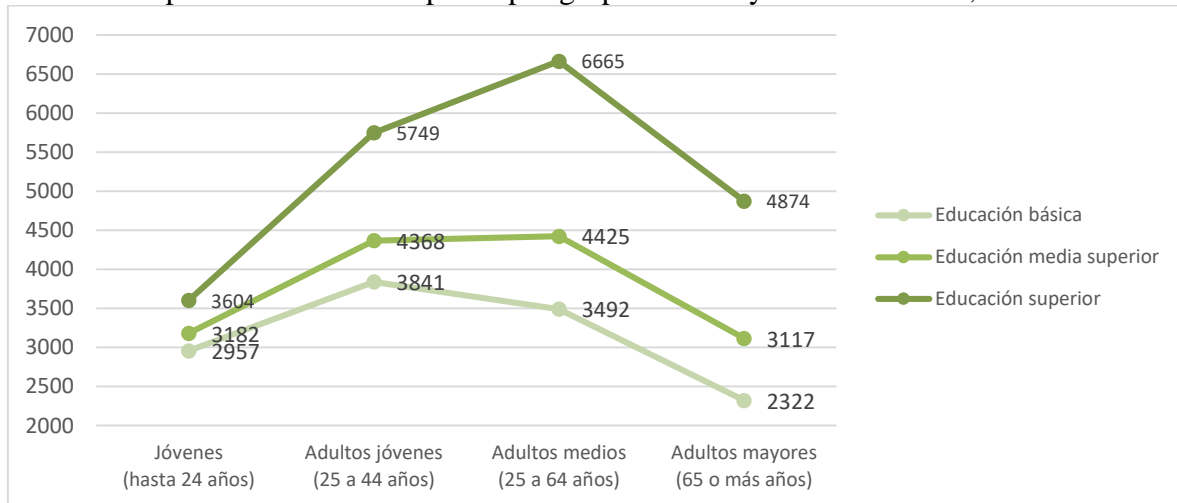
A partir de la gráfica anterior se pueden destacar tres aspectos. El primero de ellos se refiere a los jóvenes, que a diferencia de concepción tradicional asociada a la dedicación exclusiva a los estudios, se observa que en promedio los jóvenes ocupados se dedican de tiempo completo. Lo anterior cuenta con sus matices, aunque de manera general es positiva la incorporación temprana al mercado de trabajo si se combina con los estudios superiores. Como segundo elemento, se observa que el nivel educativo no necesariamente explica la duración de la jornada laboral aunque refleja la alta dedicación al empleo del trabajador mexicano. Finalmente, los adultos mayores también desarrollan una jornada de tiempo completo lo cual para su cohorte de edad implica precariedad dado que se esperaría que este grupo disfrute de una vejez digna en el marco de una pensión o jubilación. Sin embargo, las altas tasas de informalidad laboral orillan a cierto grupo de los adultos mayores a continuar trabajando a pesar de las restricciones inherentes a la edad en términos de la disminución de capacidades físicas y mentales.

Complementariamente a la jornada laboral está el salario como los pilares fundamentales de la calidad del empleo. Su importancia radica en otorgar directamente a los trabajadores los mecanismos para atender las diferentes necesidades. Como referencia y a partir de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) se fijó para 2017 como salario mínimo diario \$80.04, lo que equivale a \$2,401.20 que de acuerdo a la LFT (2015) en el artículo 90 señala:

“Artículo 90.- Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.
 El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.
 Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.”

Desde esta perspectiva el salario tendría que encontrar suficiencia para la atención necesidades sociales, traducidas para efectos de este trabajo en la aplicación de medidas de contención en contra de la inseguridad. Sin embargo, existen grupos sociales, como es el caso de los adultos mayores, que reciben salarios inclusive menores al mínimo. En la figura 4 se muestra la distribución salarial por grupo de edad y nivel educativo.

Figura 4.- Salario promedio de los ocupados por grupo de edad y nivel educativo, 2017.

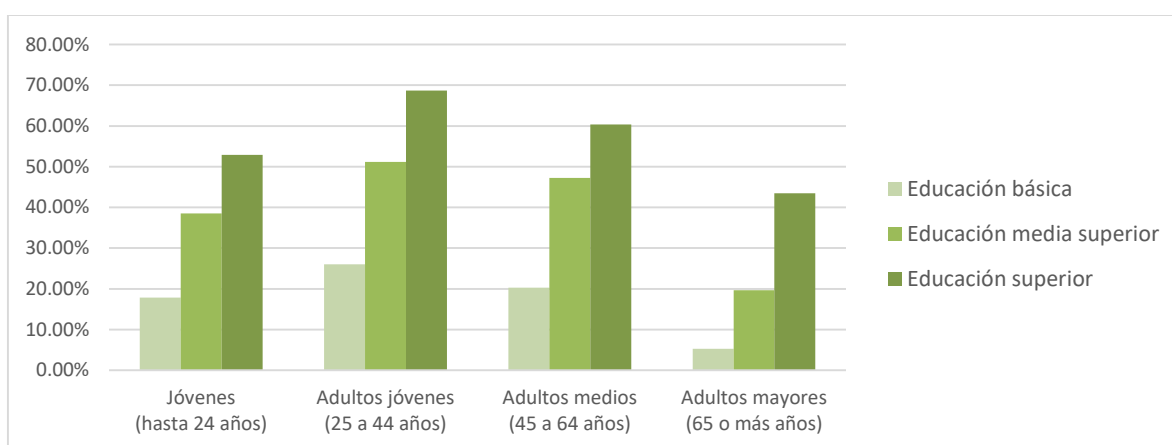


Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENOE, primer trimestre de 2017.

Como se ilustra el comportamiento salarial respeta dos elementos: las trayectorias laborales y la transividad con respecto a la preparación académica. Con respecto al primer elemento, se identifica de manera general el comportamiento de las trayectorias laborales. En ese sentido, los jóvenes debido a la falta de experiencia profesional cuentan con salarios promedio más bajos. Asimismo, al final de la trayectoria laboral se presentan condiciones más precarias debido a diferentes factores asociables a la disminución de capacidades y menor adaptación a los cambios en la producción. De esta manera los adultos medios encuentran en términos de la teoría del capital humano su mayor productividad dada su combinación de formación general y específica.

En lo que respecta al tipo de contratación se identifica una correlación positiva con el nivel de preparación académica. En todos los casos la educación superior contribuye a una mayor estabilidad laboral. La implicación de lo anterior está en función de contar con mejores elementos para defender los derechos laborales y proteger al trabajador ante un posible despido injustificado. Desde esta perspectiva, los adultos jóvenes encuentran el mayor beneficio dejando entrever las repercusiones de la política educativa de ampliación de la matrícula como un elemento para disminuir las altas tasas de informalidad laboral.

Figura 5.- Ocupados con contrato por escrito por grupo de edad y escolaridad, 2017.



Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENOE, primer trimestre de 2017.

Finalmente, la valoración de las condiciones laborales está también en función del tipo de contratación y de algunas prestaciones que directamente abonan a mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. En la tabla 1 se muestra la cobertura de acceso a servicios de salud derivados del empleo y acceso a fondo para el retiro, los cuales son asociados a la seguridad social.

Tabla 1.- Acceso a prestaciones y contrato por grupo de edad y nivel educativo, 2017.

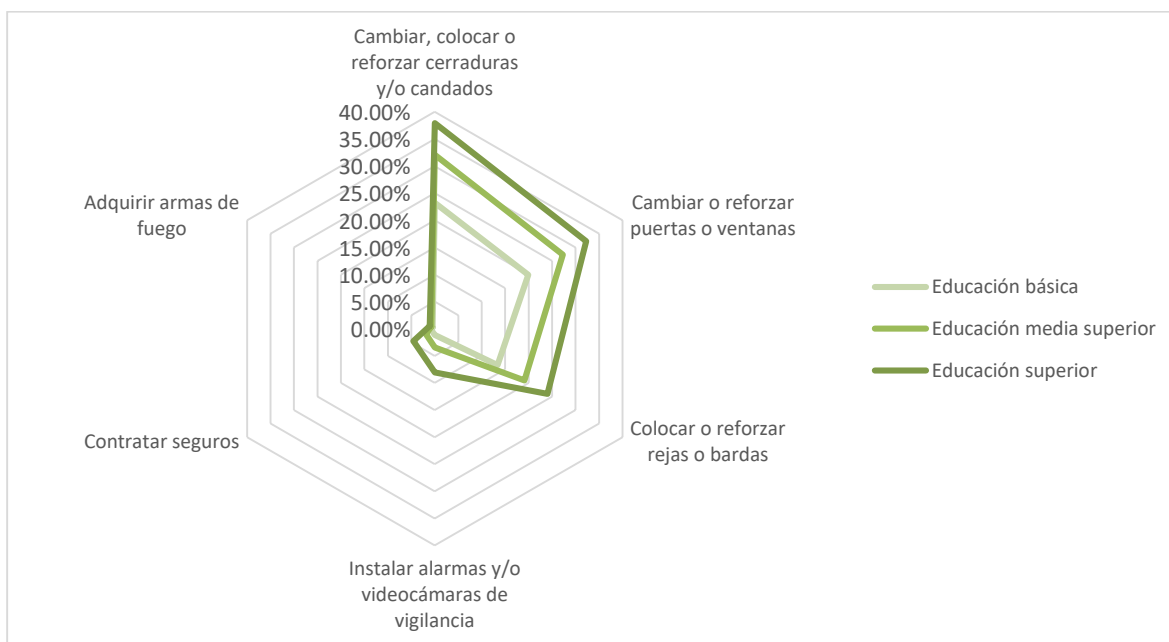
Grupo poblacional	Nivel educativo	Seguridad social			
		Acceso a servicios de salud	%	Fondo para el retiro	%
Jóvenes (hasta 24 años)	Educación básica	862631	19.87%	663362	15.28%
	Educación media superior	1241268	39.70%	993640	31.78%
	Educación superior	606817	50.60%	493728	41.17%
Adultos jóvenes (25-44 años)	Educación básica	3487430	28.23%	2867278	23.21%
	Educación media superior	3058648	52.26%	2647785	45.24%
	Educación superior	4012405	67.20%	3481597	58.31%
Adultos medios (45-64 años)	Educación básica	2142145	22.49%	1744957	18.32%
	Educación media superior	1373897	48.15%	1207831	42.33%
	Educación superior	1625642	60.91%	1441753	54.02%
Adultos mayores (65 o más años)	Educación básica	124057	5.99%	81393	3.93%
	Educación media superior	33454	18.46%	28579	15.77%
	Educación superior	85214	41.89%	76813	37.76%

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENOE, primer trimestre de 2017.

Integrando lo anterior, es evidente la alta precariedad laboral en nuestro país inclusive en el grupo de los ocupados más preparados ya que no se garantiza la formalidad laboral o el acceso a seguridad social. Si a lo anterior agregamos salarios bajos es factible afirmar que en un sentido general la calidad de los empleos es baja y por tanto reduce los grados de libertad de los sujetos para reaccionar ante la alza en las tasas de criminalidad. Esto se agrava en el grupo con menor escolaridad que a su vez representa la mayoría de los ocupados. En la figura 6 se muestran las acciones implementadas para contener los efectos de la inseguridad por nivel educativo.

Como se observa existe transitividad en el nivel educativo con respecto a las acciones implementadas para contener los efectos de la inseguridad. En ese sentido, se corrobora indirectamente que los ocupados con mayor escolaridad -y que en términos generales cuentan con empleos de mayor calidad- tienen mayores grados de libertad para reaccionar ante este tipo de situaciones. Cabe destacar que tales brechas no sólo están presentes como acciones implementadas sino también en los recursos destinados para ello. Con base en la ENVIPE (2016) las personas gastaron en promedio durante 2015 las siguientes cantidades diferenciadas por nivel de escolaridad: personas con educación básica \$1,583, con educación media superior \$2,698 y con educación superior \$4,583. Esto significa que el grupo con mayor preparación académica invierte casi tres veces más que los menos preparados. Esto no necesariamente significa que la inseguridad afecte de manera diferenciada a las personas, sino que por el contrario es evidente la brecha de desigualdad que existe para que los individuos implementen estrategias de contención. Esto se agrava al señalar que el grupo mayoritario se encuentra en un estado cercano a la indefensión por lo que en un sentido práctico su seguridad está en función de las acciones gubernamentales implementadas en esta materia.

Figura 6.- Cobertura de acciones asociadas a la prevención / contención de la inseguridad por nivel educativo, 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de los microdatos de la ENVIPE 2016.

Conclusiones

A partir de la evidencia presentada es factible afirmar que existe una relación positiva entre los elementos asociados a la calidad del empleo y la capacidad para implementar acciones de contención y prevención de la inseguridad. Para ello, se empleó el grado de escolaridad para relacionar ambas variables. Ante un contexto nacional en el que se combinan falta de oportunidades educativas y empleos precarios para una parte importante de la población se profundizan las brechas de desigualdad dado que también cohabita un grupo de menor proporción con mayor educación y empleos de mayor calidad.

Lo anterior conduce a una asimetría en las capacidades que tienen los sujetos para implementar acciones de contención ante la inseguridad. En un extremo, una proporción depende exclusivamente de las acciones derivadas de la política pública y de la intervención gubernamental; mientras que en el otro extremo existe el acceso a diferentes mecanismos que van desde lo sencillo como cambiar una cerradura a lo complejo como contratar vigilancia privada o instalar sistemas de video vigilancia. Sin embargo, el problema público detrás de este fenómeno es aplicable a toda la población ya que el grado de afectación de la inseguridad incide en diferentes ámbitos de la vida tales como educación, empleo, productividad, patrones de consumo, entre otros.

Por otra parte, en cuanto a la noción de calidad del empleo y particularmente con relación al salario se identifica como una necesidad emergente la atención a las externalidades negativas como lo es la delincuencia. Cabe destacar que lo anterior también puede abarcar otros aspectos tales como fenómenos naturales. De manera que se agrega a la discusión teórica otro elemento que precariza todavía más las débiles condiciones laborales que imperan en nuestro país. Los costos que genera la inseguridad son directamente absorbidos del sueldo ya que en la propia ENOE no se plantea algún tipo de prestación que neutralice o mitigue los costos que esta situación genera.

Asimismo, no se omite señalar que dadas las restricciones de la información y su uso indirecto para validar la hipótesis este trabajo encuentra pertinencia al sentar las bases de lo que será una posible línea de investigación que de manera más precisa relacione los efectos de la precarización del empleo en términos del crecimiento de la inseguridad pública. Al respecto cabe destacar las limitaciones que tiene la información, particularmente la relativa al tema de seguridad pública tanto en la representatividad de los microdatos como de los periodos temporales disponibles ya que datan de 2015 complicando la posibilidad de realizar un análisis longitudinal.

Bibliografía

- Becerra, M. y Trujano, P. (2011). Percepción de inseguridad pública y justificación de la violencia de estado en un grupo de habitantes del estado de México: análisis de argumentos, *Acta Colombiana de Psicología*, 14(2), pp. 35-43.
- Flores, L. y Salas, I. (2018). Calidad del empleo en grupos socialmente vulnerables en México. El caso de los adultos mayores, *Economía, Sociedad y Territorio*, 18(56), pp.
- Golovanevsky, L. (2007). Vulnerabilidad Social: Una propuesta para su medición en Argentina, *Revista de Economía y Estadística*, 45(2), pp. 53-94.
- González, S. (2014). Criminalidad y crecimiento económico regional en México, *Frontera Norte*, 26(51), pp. 75-111.

- Jasso, C. (2013). Percepción de inseguridad en México, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 15, pp. 13-29
- Kolev, A. (2005). Desempleo, calidad del empleo y pobreza. Estudio sobre Bulgaria., *Revista Internacional del Trabajo*, 124, pp. 93-125.
- Ley Federal del Trabajo (2015). Diario Oficial de la Federación, México D. F., México, última modificación 12 de junio de 2015.
- Navarro O. y González, R. (2010). Los hogares con jefatura femenina y la calidad de vida. Chihuahua y Tijuana, 2005, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), pp. 45-72.
- OIT (2003). *Conferencia Internacional del Trabajo 91 reunión*, París, Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (1999). *Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (2013), México D. F., Presidencia de la República.
- Salas, I. y Flores, L. (2017). Aplicación de conjuntos difusos para crear índices multidimensionales. Una aproximación para cuantificar la calidad del empleo, *Acta Universitaria*, 27(2), pp. 65-82.
- Salas, I. y Flores, L. (2016). Modelado de conjuntos difusos para cuantificar la calidad del empleo. Una aproximación conceptual, *Revista Ciencia y Universidad*, (34), pp. 7-36.
- Salas, I. (2013), Calidad del empleo. Un modelo analítico para su valoración, *Gaceta Laboral*, 19(3), pp. 283-316.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*, México D. F., Editorial Planeta.
- Soria, R. (2017). El impacto de la inseguridad pública en la competitividad empresarial. Análisis comparativo de las entidades federativas en México, *Economía y Sociedad*, 21(36), pp. 19-41.

Bases de datos consultadas

- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), microdatos correspondientes al primer trimestre de 2017.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), microdatos correspondientes al 2016.

•POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA Y LA MEJORA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sociedad civil, un ente para el desarrollo de políticas públicas

Jaqueline Díaz Sánchez¹

Resumen

La presente investigación se enfoca en la relación que lleva la sociedad civil con otros actores, también, señala la esencia de la sociedad civil que prevalece en la confianza y solidaridad de sus miembros. Por lo que en dicha investigación se aplicó el método cualitativo, basándose en bibliografías y también en la utilización de fichas bibliográficas.

Teniendo como resultado que: la vinculación de los individuos con organizaciones, movimientos sociales, instituciones o grupos sociales da paso a una serie de redes sociales que serán de instrumento para todo aquel que anhela conocer más de su entorno, de sentirse identificado con algún grupo o simplemente obtener algún beneficio. Por otro lado, para el Gobierno ha sido tarea difícil mantener políticas que generen total confianza a la sociedad, por lo que se ha tomado en serio el integrar la participación política de la sociedad civil para el diseño de políticas públicas eficientes. e

Palabras clave: Sociedad, Redes, Estado, Gobierno, Participación.

Introducción

Las innumerables investigaciones sobre la sociedad civil tienen una característica base “la autonomía”, por un lado, la necesaria unión del individuo, la relación de entre distintos entes públicos y privados y los resultados de una vinculación social, la finalidad de la sociedad civil es mantener una estabilidad social. Las explicaciones sobre la vinculación que realiza la sociedad civil, grupos sociales, familias, empresas, etc.; indican que al vincularse están creando redes sociales. Las redes sociales tienden a crecer cuando las relaciones se amplias, generando conexiones para beneficio de cada miembro.

La existencia de la sociedad civil desarrolla una serie de actitudes en el Estado, mientras que el gobierno por su parte, ahora se apoya en las propuestas y preocupaciones que la sociedad civil tiene. El apoyo de las redes sociales en la vida cotidiana del individuo le da la ventaja de no aislarse de la sociedad, de no tomar represarías radicales contra algún grupo social, pues se debe tolerar la pluralidad de cultura que existe. Considerando que el conjunto de redes sociales crea capital social, promoviendo una convivencia pacífica social en progreso.

En la actualidad, una de las actividades con mayor éxito para la mejora de la democracia es la participación política de sociedad civil, puesto que, la participación política es la impulsora para el acceso de espacios de dialogo y de representación. Es aquí donde entendemos porque la sociedad civil, las redes sociales y el capital social, mantienen un acercamiento racional con el individuo, relacionando ideas y generando estrategias para el beneficio de la sociedad en general.

Finalmente, se concluye con algunos argumentos que determinan la función de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas públicas. La integración de la participación política de la sociedad civil ya debe ser requisito para un bienestar social. La capacidad de la sociedad civil, de las redes sociales

¹ Universidad Autónoma de Guerrero, diazsanchezjaqueline@gmail.com

y de las redes políticas tiene que ser la razón de los cambios que se desarrollan en el Estado y Gobierno, porque son el centro de regularización de los individuos.

Sociedad civil, confianza y capital social para una participación política.

La sociedad civil ha tenido la tarea de relacionar individuos con una similitud de necesidades, inquietudes y opiniones acerca de su entorno, ejerciendo una participación social. Una sociedad civil tiene como finalidad ir detrás de una causa particular. Su participación en el Estado es la evaluación y apoyo al gobierno, demandando transparencia, satisfacción social, eficacia, democracia del país y sobre todo generar políticas a favor del bienestar social. Por lo tanto, la sociedad civil viene siendo un vínculo entre las instituciones formales e informales, con el objetivo esencial de favorecer a los individuos involucrados a dicha sociedad.

El Estado tenía una mínima participación en el sistema de gobierno. En el surgimiento del Estado moderno, el término de sociedad civil empieza a tener seriedad con Adam Ferguson (1974) y su publicación un Ensayo sobre la historia de la sociedad civil.

Ferguson (1974) describe en su obra los inicios del hombre frente a la sociedad, posteriormente la evolución de la sociedad moldeada principalmente por la moral y el sentimiento del amor. Así como aquel hombre lucha por la justicia de su nación, un padre procura el amor de su hijo.

El individuo se vincula por razones naturales que protegen su humanidad y existencia, buscando dentro de esos vínculos emociones que lo identifiquen con el resto de la sociedad.

“Si es cierto que los hombres se unen por instinto, que actúan en sociedad por razones de afecto, amabilidad y amistad; si es cierto, incluso antes del conocimiento y del hábito que los hombres, como tales, son normalmente objeto de atención entre sí, que mientras su prosperidad se considera como indiferencia, sus penas se miran con conmiseración; si las calamidades se miden por el número y las cualidades de los hombres afectados... nos sentimos reacios a ser los instrumentos del daño, todo eso muestra que en varias circunstancias de amigable disposición, las bases de un conocimiento moral están suficientemente trazadas, y que el sentido de justicia que defendemos para nosotros puede extenderse por un movimiento de humanidad y honestidad a nuestros semejantes”
(Ferguson, 1974:44)

La sociedad civil tiene como función la comunicación entre individuos, el sentirse identificado y perteneciente a un grupo social, dando como resultado la atención y apoyo de algún integrante que lo necesite.

Sociedad civil se refiere a la ciudadanía activa, a la organización que crece fuera de los círculos políticos formales, así como al espacio amplio en el que los ciudadanos individuales pueden influir en las condiciones en las que viven, tanto directamente, mediante la autoorganización, como ejerciendo presión política (Santos, 2008: 15). Conseguir el bienestar y satisfacer las necesidades sociales, tiene como impulso el interés propio de un individuo que reclama la atención. La solidaridad de los individuos lograra obtener un resultado eficaz ante alguna institución. Podrá notarse que la moral y ética de los individuos son el instrumento que da paso a la organización.

Para Arato y Cohen (2000) en su publicación sobre “Sociedad Civil y Teoría Política” puntualizan que la sociedad civil tiene la característica de guiar a la ciudadanía a entes políticos y no políticos, con la libertad de elección ante cualquier preferencia institucional. “lo derechos de comunicación, asamblea y asociación, entre otros, constituye la esfera pública y asociativa de la sociedad civil como esferas de libertad positiva, dentro de las cuales los agentes pueden debatir colectivamente temas de interés común,

actuar en concierto, afirmar nuevos derechos y ejercer influencias sobre la sociedad política (y potencialmente sobre la economía)” (Arato, 2000: 41).

Santo Requena (2008) describe que la sociedad civil está compuesta por cuatro elementos, el primero es pluralidad (familias, organizaciones, asociaciones) el segundo es la publicidad (instituciones, cultura), la tercera corresponde a la privacidad (elección moral) y por último la legalidad (leyes, estado y mercado). Lo que le da paso a una serie de redes sociales que vinculan al individuo con la esfera pública.

La sociedad civil cumple con la función de relacionar al individuo con una variedad de instituciones, organizaciones, asociaciones, etc.; con el fin de que el sujeto obtenga aprendizajes que lo ayudaran en algún momento de su vida. Otro objetivo de las redes sociales es la unión entre individuos, con caracteres semejantes entre ellos. Estamos hablando de redes sociales que son capaces de unir culturas, tradiciones y costumbres en todo lo amplio del mundo. El conocer otras sociedades que están físicamente distantes de nuestra sociedad. Las redes sociales son el medio de comunicación y convivencia entre la esfera pública y privada.

La sociedad civil es un amasijo de instituciones intermedias que incluyen empresas, asociaciones de voluntarios, instituciones educativas, clubes, sindicatos, medios de comunicación de masas, organizaciones caritativas e iglesias (Santos, 2008: 18). Por lo tanto, una red es un conjunto de relaciones (líneas, vínculos o lazos) entre una serie definida de elementos (nodos). Cada relación equivale a una red diferente (Molina, 2004: 36). En consecuencia, una red social origina un vínculo entre distintos individuos que comparten ciertas similitudes.

Entonces, la red social mantiene conexiones con los sectores públicos y privados, haciendo una conjugación de sus virtudes para optimizar alguna acción. En la medida que la red crece va ampliando sus relaciones de tal forma que puede llegar a convertirse en una organización de carácter complejo y mientras más conexiones genere mayor será la influencia potencial. Por lo que con la creación de redes surgen dos acciones: a) el establecimiento de vínculos entre los actores involucrados y b) aportación de una gran influencia entre sus integrantes (Parra, 2011). Entre la influencia y relaciones, se entiende a partir de que el individuo intercambia una serie de información, este busca el medio necesario para seguir compartiendo conocimientos, experiencias o inquietudes, por medio de organizaciones, movimientos sociales y encuentros sociales. satisfaciendo la necesidad de relacionarse con otras personas, cubriendo el deseo de ser reconocido por un grupo de sujetos.

La sociedad civil tiene una gran fluidez en el Estado, con una gran variación de ideas y necesidades, la sociedad crea movimientos sociales con el fin de expresarse o para ser parte de un cambio (principalmente) sobre algún acontecimiento que esté generando alguna inconformidad.

Un movimiento social surge porque existen tensiones estructurales que generan la vulneración de determinados intereses –a veces muy concretos y otras difusos– y porque la voluntad de enfrentarse a esta vulneración no la asume ninguno de los otros actores colectivos existentes –ya sean partidos o grupos de interés–. (PUIG, 2002: 80). Los movimientos sociales ponen en cuestión: a) las narrativas que circulan en el espacio público como demarcadoras de la pertenencia a la sociedad civil y b) la identidad política y el principio de integración que ofrece la ciudadanía entendida desde la perspectiva liberal, ya que defienden la idea de que ambos posibilitan eludir la discusión de diferencias que se han instituido a través del tiempo como fuente de desigualdad e inequidad social y política (etnia, raza, género, etc.). En este sentido, este análisis de los movimientos sociales y la sociedad civil puede servir como eje analítico para la comprensión de los procesos de democratización y/o de construcción de una nueva forma de democracia que sea no sólo política sino también social. (Bobes, 2002: 376). Por lo tanto, se puede decir que un movimiento social es un elemento de influencia que mantiene desafíos en distintas corrientes sociales. Te otorga la ventaja de conectarte con otros actores sociales, generando así mayores

oportunidades para la sociedad civil sin politizarla. Las redes sociales incitan al individuo a explorar en un espacio con variedad de pensamientos e ideas que ayuden e identifiquen a este mismo.

Es así como un movimiento social es parte de una integración social, de una identificación tanto individual como plural. Ser parte de un movimiento social, es formar parte de un cambio social, y por supuesto, ser la influencia y/o ejemplo de otros grupos sociales.

Sin embargo, un individuo no hará contacto con otros grupos si este no entra en una atmosfera de confianza que lo haga sentir protegido, manteniendo la creencia de lo que conoce y de lo que está a punto de conocer. Sencillamente no logrará entrar a un grupo sin tener la mínima confianza, entre mayor confianza exista, mayor será la probabilidad de obtener un vínculo con otros grupos.

La confianza se da dentro de un marco de interacción que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social, y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro (Luhmann, 1996: 9). De tal modo que la confianza del individuo estará influenciada por experiencias, aprendizajes y acontecimientos que se van dando en el transcurso de su vida.

Donde hay confianza hay un aumento de posibilidades para la experiencia y la acción, hay un aumento de la complejidad del sistema social y también número de posibilidades que pueden reconciliarse con su estructura, porque la confianza constituye una forma más efectiva de reducción de complejidad (Luhmann, 1996: 14). Desde esta perspectiva, confiar en pocas personas sería irracional porque reduciría los beneficios que se derivan de las relaciones de cooperación, relaciones que podrían resultar mutuamente beneficiosas para las partes. El precio por pagar por el mantenimiento de relaciones de confianza limitadas, basadas en la familiaridad, es que el potencial de cooperación se vería limitado e incluso destruido. (Aravena, 2010: 14). De tal modo, si la disposición para la confianza está faltando o si la confianza es expresamente negada, con el propósito de evitar los riesgos implicados en la precipitada absorción de la inseguridad, esto deja por sí mismo el problema sin solución. De este modo la función de la confianza quedaría incompleta (Luhmann, 1996: 124).

Las acciones colectivas, la confianza y el comportamiento de los individuos son parte de la capital social. Como se habló capítulo anterior, el individuo posee valores que influyen al momento de ayudar a otros, así como, la sociedad política tiene el principio de colaboración que beneficia a la misma. El sociólogo y politólogo Robert Putnam da un concepto de capital social concreto, que refiere el capital social como las características de la organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas (Putnam, 1994: 212).

El capital social ha llegado a ser un concepto central en ciencia política, económica y sociología. Es un concepto que se refiere al conjunto de normas, redes y organizaciones de las cuales se tiene acceso a recursos escasos que facilitan la toma de decisiones y la realización de tareas. Se trata de un concepto que tiene una amplia relación con otros tales como el crecimiento económico, el funcionamiento de los mercados o las instituciones, los marcos legales, el papel del gobierno y la formación de la sociedad civil. (Santos, 2008: 22)

Las redes sociales otorgan el vínculo para que sociedad civil conozca y se interese por distintas instituciones, de este modo, será la misma sociedad quien califique a las instituciones su nivel de confianza. Las redes sociales permiten que la confianza sea transmitida y se difunda: yo confié en ti porque confié en ella y ella me aseguró que confía en ti (Putnam, 1994: 214). Generando un tránsito de conocimientos básicos de una persona y otra, lo que, a su vez, da una facilidad de conexión entre distintos individuos y en un futuro dar utilidad a esta confianza.

El capital social, puede ser también una relación puramente expresiva y gratuita: un fin en sí mismo. En este sentido, la familia y la amistad son núcleos fuertes del capital social (Lechner, 2000: 118).

Otra definición acerca del capital social es la que hace el politólogo Jaime Espejel Mena en donde describe que el capital social, es un conjunto compuesto de diferentes entidades, las cuales presentan dos elementos en común, por un lado, es resultado de las estructuras sociales, de todo aquello que es más o menos común a dos o más sistemas, y, por lo tanto, la facilidad con la que los actores individuales y colectivos generan una acción dentro de una estructura social (Mena, 2013: 93).

Los elementos del capital social tal como la confianza, las normas y las redes tienden a reforzarse a sí mismos y a acumularse. Los círculos virtuosos generan equilibrios sociales con altos niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo. Estos rasgos definen la comunidad cívica (Putnam, 1994: 226). Putnam resalta la existencia de una “comunidad cívica”, ésta resulta de la existencia de un proceso histórico, cuyas tradiciones asociativas son preservadas mediante el capital social. Dicha forma de organización evitar los dilemas de la acción colectiva a través de lazos de confianza social. La relación de confianza personal llega a generar una confianza social o confianza generalizada cuando prevalecen normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico (Lechner, 2000: 114). Las redes generan dos tipos de reciprocidad, por un lado la reciprocidad específica, es decir: yo hago esto por ti, si tú haces eso por mí (por ejemplo, grupos para el disfrute de sus miembros, como un club para jugar tenis); por otro lado la reciprocidad generalizada, más valiosa todavía, y que significa: yo hago esto por ti, sin esperar algo concreto, aguardando confiado a que algún otro haga algo por mí más adelante; es el caso de un grupo de voluntarios en una ambulancia de la Cruz Roja. Una sociedad con reciprocidad generalizada es más eficiente que una que desconfía, del mismo modo que el dinero es más eficaz que el trueque (Santos, 2008: 26). En una sociedad donde el egoísmo, la falta de altruismo y solidaridad, conlleva a una crisis social, donde el individuo se rodea de soledad. No hay importancia de socializar y esto genera una escasez de redes sociales, redes solidarias en la vida del individuo.

Los beneficios del capital social se plasman particularmente en las organizaciones civiles, asociaciones y movimientos, estableciendo un compromiso entre los miembros y a la vez un apoyo que garantice la confianza de estos.

El capital social puede tener un carácter instrumental y/o expresivo. Con frecuencia las personas establecen relaciones de confianza y cooperación con el fin de lograr determinado propósito. Es decir, usan el capital social como un recurso. Se trata de un recurso crucial para el desarrollo humano porque permite potenciar las capacidades de las personas para incidir en la marcha de las cosas (Lechner, 2000: 118). El capital social facilita la generación del compromiso civil entre los actores. Esto es así porque el capital social hace surgir confianza interpersonal y confianza en las instituciones políticas y en el gobierno. El capital social implica un compromiso mutuo entre los actores que lo poseen. De este modo, más que nunca, el capital social se puede ver como una red de relaciones cooperativas entre los ciudadanos que facilitan la solución de problemas de acción colectiva (Santos, 2008: 37).

El capital social, es un conjunto compuesto de diferentes entidades, las cuales presentan dos elementos en común, por un lado, es resultado de las estructuras sociales, de todo aquello que es más o menos común a dos o más sistemas, y, por lo tanto, la facilidad con la que los actores individuales y colectivos generan una acción dentro de una estructura social.

Así pues, el capital social es causante del surgimiento de la sociedad civil, así como también de los principios y valores de esta. Impulsando el reconocimiento de la confianza y compromiso que debe existir entre las instituciones, actores políticos y sociedad con el fin de tener bienestar y estabilidad en el Estado.

En consecuencia, como lo menciona Jaime Espejel Mena (2013) “la confianza, las redes y las normas que pueden mezclar la eficiencia social para facilitar las acciones cotidianas constituyen al capital social”.

La participación de la sociedad civil con base al gobierno y las instituciones es un acto importante, ya que a partir de ahí la toma de decisiones dentro del Estado tendrá seriedad para los ciudadanos. Lo que nos lleva a la participación política, es decir, el hecho de participar en actividades que involucran la prosperidad del Estado.

La participación política se puede definir en un conjunto de acciones que realiza el ciudadano para la toma de decisiones políticas dentro del Estado. Con el fin de influir en las tareas del gobierno y ser parte de un cambio. Esto es de manera muy general, ya que la participación política es más que una acción y esta se compone por distintos factores tanto sociales como individuales.

La expresión participación política se utiliza aquí para indicar las actividades de los ciudadanos que intentan influir en la estructura del gobierno, en la selección de autoridades o en las políticas gubernamentales (Conway, 1988: 13). El apoyo a los distintos actores políticos es necesario en un gobierno democrático. Conway destaca que la participación política incluye actividades pacíficas como el asistir a ceremonias o actividades de apoyo. Por lo tanto, este tipo de participación es parte de la red política como social, es decir, la sociedad puede participar en eventos políticos sin obligación, y esto porque algún miembro de la misma sociedad lo dio a conocer, mientras que en ese tipo de eventos se toma en cuenta las opiniones y necesidades de la ciudadanía para formar una propuesta que los beneficie tanto a ellos como a la sociedad política que está organizando. Si bien, la participación política es un comportamiento del ciudadano hacia una toma de decisión, ejerciendo su derecho de libertad y de opinión.

Guianfranco Pasquino (1995) trata de simplificar el significado de la participación política: “la participación política es aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos de manera legal sobre las decisiones de los detonadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de interés dominante” (Pasquino, 1995:180). Por lo que el individuo tiene ya un comportamiento político consciente para actuar y ejercer una participación política. Básicamente, Pasquino se refiere a las redes sociales y la influencia de los ciudadanos sobre otros con el objetivo de estimular dicha participación y obtener un beneficio. Por otra parte, Pasquino describe que la participación política se da cuando de manera relativamente espontáneo y autónomo y sobre todo cuando se da desde abajo, de los propios ciudadanos y tiende a influir sobre todo en los detonadores del poder político

La participación política es parte de la democracia, es el motivo por el cual el Estado mantiene una estabilidad. Es cierto que la participación de la sociedad es clave para la existencia de un gobierno abierto, un gobierno que toma en cuenta la opinión pública.

Introducir a la investigación la participación política, nos lleva a algo muy particular: las políticas públicas, ya que, en el diseño e implementación de estas políticas requiere de una intervención de la sociedad civil, para el conocimiento y ubicación de las necesidades sociales. Otorgando una satisfacción recíproca entre gobierno y sociedad. Por otro lado, la relación entre Estado, Sociedad civil y Gobierno están sujetos a una participación política para la implementación de políticas para el desarrollo de una entidad, con base a la confianza que deposita la sociedad a los actores políticos, así será el compromiso y solidaridad que ellos brinden. Si la sociedad civil y el gobierno se respetan y confían mutuamente, le dará una estabilidad al Estado.

Redes políticas: obtención de políticas públicas

La sociedad civil está ligada al ámbito político, sin privatizar los derechos de los integrantes. Por otro lado, el Estado establece la convivencia de la sociedad con el gobierno, con el fin de entrelazar sus intereses y crear posibles soluciones a los problemas que se presenten en un determinado espacio.

La vinculación entre Gobierno, Estado y sociedad civil provee distintos recursos para el bienestar de los tres. Tiempo atrás la discusión sobre la solución de problemas sociales se encargaba un solo ente, el Gobierno, el cual tomaba decisiones a puerta cerrada, pues solo la sociedad política determinaba las acciones a realizar para acabar con un problema. Ante la participación masiva de la sociedad civil, las políticas a ejecutar tendrían que ser cuestionadas por más sujetos, como políticos, civiles, económicos, etc. En consecuencia, se generaron redes políticas para la erradicación de conflictos públicos y también privados, satisfaciendo a la sociedad en general.

El desarrollo de las redes políticas se produce como consecuencia de dos factores: la intervención creciente del Estado en las sociedades industrializadas y la intensificación de la globalización. Las redes políticas ponen de manifiesto la incapacidad del gobierno para afrontar por si solos unas demandas sociales cada vez más mayores y complejas (Bonafot, 2004: 36).

Santos (2008) caracteriza las redes políticas como:

Las redes políticas tienen como objetivo poner de manifiesto la diversidad de las relaciones entre diversos actores, sectores, incluso entre países. Cada uno de dichos actores son sujetos con intereses diferentes que tienen que ser conjugados en la planificación política concreta. De esta forma, la confluencia *bic et nou* de estas redes genera un conjunto de acciones que permite alcanzar un objetivo determinado con respecto a una cuestión social concreta. En este sentido, se pueden establecer redes políticas como un conjunto de relaciones relativamente estables entre los actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura interdependientes con el objetivo de lograr metas comunes en una sociedad o comunidad (Santos, 2008: 47).

En las redes de políticas se presentan dos momentos para su análisis: la etapa de confianza y comunicación, y, por otra parte, la de la negociación y deliberación; esto supone que son atributos o requisitos propios para el funcionamiento de la propia red (Mena, 2016: 181). Ergo, el Estado actúa como un mediador, siendo parte de las redes políticas, su función es primordial en los asuntos de la sociedad civil y del gobierno. Mantiene un diálogo entre estos dos, razón por la cual depende la estabilidad del sistema político.

Ergo, las redes políticas tienen funciones muy específicas, desde la interacción entre sujetos como la solución de problemas. Pero no sólo eso, también hay otras funciones importantes; Chaqués también destaca la movilización de recursos humanos, económicos y de información como función básica, pues por medio de ello se mantiene una dirección y gestión de un problema en concreto. De este modo, las mencionadas redes son las que, en última instancia, tendrán la capacidad de actuar y terminarán decidiendo sobre el problema (Santos, 2008: 51).

El análisis de estas redes políticas conlleva a estudiar la relación de los actores políticos y sociales con el fin de obtener beneficios, es decir, no sólo se ocupa las redes políticas para la solución de problemas, sino que también hay interés de por medio, como la obtención de poder y el reconocimiento.

Al hablar de una red política es claro que hacemos mención de entes con poder, es decir, de la sociedad civil, el Estado y gobierno. La similitud de estos sujetos es el objetivo del bienestar social, por lo tanto, las políticas públicas son el resultado de las demandas esociales, el bienestar del Estado y la notabilidad del Gobierno a mando.

La sociedad civil parte del principio de orden y organización con el fin de participar en los ámbitos sociales, culturales, educativos, de bienestar, etc. En la esfera pública el bienestar suele ser visto desde distintos ángulos como la educación, seguridad, salud y servicio públicos. Las políticas públicas se relacionan con la solución de problemas que existen en el Estado. Teniendo como objetivo realizar acciones que resuelvan y atiendan las necesidades de la sociedad, como también sus intereses, inquietudes, gustos, etc. Intentaremos captar una política pública como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global. Se dirá que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global/sectorial (Muller, 1998:107).

Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir (Deubel, 2007: 33).

Las políticas públicas se pueden entender como el resultado de un proceso de aprendizaje social en el que los actores implicados desarrollan sus acciones de acuerdo con la información que poseen y por la experiencia acumulada en sus interacciones previas (Santos, 2008: 48). En opinión de Santos, las políticas públicas contienen experiencias y hechos que han marcado a la sociedad civil, al Estado e incluso al gobierno en momentos precisos, haciendo notable que alguna insatisfacción es motivo de dialogo y solución.

Haciendo un énfasis, las políticas públicas deben estar argumentadas y basadas en los derechos humanos, respetando a los ciudadanos, a la esfera pública y privada. Estableciendo un diálogo entre gobierno y sociedad, atender y dar satisfacción social. La relación que debe prevalecer entre la sociedad y los actores políticos es con base a los principios de confianza y solidaridad. Pues como lo señala Charles Tilly (2010) la calidad de la política pública en un régimen u otro depende significativamente de las relaciones entre las redes de confianza básica de la gente y las estrategias de gobierno de los gobernantes. La política pública, en este sentido, incluye todas las interacciones externadamente visibles entre los actores políticos constituidos y agentes de gobierno (Tilly, 2010: 20).

Así pues, las políticas públicas agilizan la resolución de un problema social, estas a su vez tienen el interés de distintos actores, tanto políticos como sociales. La participación de la sociedad civil debe y tiene que ser necesaria para el diseño de las políticas públicas, ya que, de este modo al implementarlas tendrán una mejor objetividad.

El deber de la Sociedad civil con las políticas públicas

Los miembros de la sociedad civil contemplan el hecho de que no sólo se unen por solidaridad, sino que están conscientes que para obtener lo que desea cada individuo, debe unirse a otros individuos más para lograrlo. En el ámbito social, la unión trae como consecuencia creación de grupos sociales capaces de apoyarse entre ellos mismos y confiar en sus ambiciones.

Con el tiempo el Estado ha incorporado la participación de la sociedad civil en las políticas gubernamentales, los programas y políticas públicas sean incluyentes. La vinculación de distintos grupos sociales crea capital social y tendrá un crecimiento cada vez que se integren más actores sociales. Así pues, la relación que exista entre distintos actores será benefactora para todos, pues cultivarán poco a poco confianza y posteriormente se otorgará un apoyo mutuo.

Santos Requena (2008) detalla que el capital social, entendido como un conjunto de redes sociales, se percibe como un elemento fundamental en la cohesión social y es un factor muy importante para que las sociedades prosperen; en particular las sociedades democráticas. El mantenimiento de la unión, confianza, participación y del capital social siempre estará a cargo de las redes sociales.

Las redes sociales, un motor principal de comunicación, ofrecen enlaces tanto directos como indirectos para la fluidez de ideas y propuestas para mejorar la convivencia entre distintos actores. Cuando estos tienen una conexión, se podrá originar grandes beneficios. Así pues, las redes políticas buscan solucionar y satisfacer las necesidades de la sociedad en general. En este caso, los actores políticos y sociales deben de determinar opciones que favorezcan la estabilidad del Estado por medio de políticas públicas, y que, a su vez, contribuyan al bienestar de la sociedad civil.

Por otro lado, la participación política de la sociedad civil representa en gran parte la lucha e inconformidad de los actos ejecutados por los actores políticos. Por ejemplo, la sociedad civil empieza a movilizarse en el momento que ve afectado su bienestar, cuando los altos índices de corrupción dominan una entidad. Fue evidente el desequilibrio social, y, por ende, era necesario la movilización de la sociedad y ser participe esta vez de las decisiones gubernamentales.

Centrando la investigación; ya una vez detallado los significados de los elementos principales para el planteamiento de una política pública. Se considera que la sociedad civil es el motor de las políticas públicas y las razones son las siguientes:

1. Al identificar el problema, se localiza también a la comunidad que se está afectando, un problema público.
2. En el momento que se formulan alternativas para combatir el problema público, se debe de centrar en el bienestar de la sociedad civil y debe de considerarse las opiniones que esta misma sociedad otorga.
3. Cuando se toma una decisión acerca de la política pública que se ejecutará, se establece un diálogo con los actores principales involucrados.
4. Al ejecutar la política pública, la sociedad civil será el principal evaluador.
5. Finalmente, al evaluar la política pública, el bienestar social será el indicador que de la respuesta.

La participación de la sociedad civil debe estar presente en cada paso de la creación de la política pública, siendo el bienestar social el motor principal de una política pública. Las redes políticas consideran los elementos con los que cuentan cada uno de los entes involucrados en la creación de las políticas. Así pues, las decisiones que el Estado toma en cuestión al bienestar social tienen que ser optimistas y benefactoras, deben ser totalmente enfocadas en una convivencia social, siendo principal actor de la transparencia tanto en las decisiones del gobierno como en sus instituciones. Por lo tanto, las redes políticas, se apoyan en la toma de decisiones que dispone el Estado.

Conclusión.

La sociedad civil ha sido considerada como un ente ajeno a lo gubernamental, que se encuentra regido bajo leyes jurídicas. Sin embargo, la sociedad civil ha cobrado gran fuerza en las últimas décadas, mantiene la firmeza de la confiabilidad y no se cierra a ningún sólo actor. Para que la sociedad civil empezará a formar parte de la estructura de una política pública, se tuvo que relacionar con otros sectores y grupos sociales, es decir, se incorporaron las redes sociales en su modo de vida cotidiana.

Las redes sociales son el instrumento principal de un dialogo y análisis de lo que se está viviendo en el Estado. Generando el capital social que fortalezca a la sociedad civil y no desconfíe en realizar acto de participación política, como lo pueden ser las movilizaciones sociales.

Ya una vez considerando la unión de los actores civiles, es momento de las redes políticas el brindar la atención y solución a los problemas sociales, creando políticas públicas eficientes y sobre todo incluyentes.

Finalmente, la existencia de la sociedad civil desarrolla una serie de actitudes en el Estado, ya que este es garante de la estabilidad social. El gobierno por su parte se apoya en las propuestas y preocupaciones que esta sociedad. El apoyo de las instituciones en la vida cotidiana del individuo le da la ventaja de no aislarse de su vida política, de no tomar represalias radicales contra alguna organización tanto gubernamental y no gubernamental

Una de las actividades mejor eficientes para el progreso de la democracia es la acción que ejerce la sociedad civil y su participación política, que tiene como objetivo el análisis y elección de algún tema que fluye dentro del cuerpo sociopolítico.

Es aquí donde entendemos porque la sociedad civil, las redes sociales, el capital social e instituciones, mantienen un acercamiento racional con el individuo, relacionando ideas y generando estrategias para el beneficio de la sociedad en general.

Bibliografía

- Arato, J. L. (2000). *SOCIEDAD CIVIL Y TEORIA POLITICA*. D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aravena, F. R. (2010). *Confianza: base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO.
- Bobes, V. C. (2002). Movimientos sociales y sociedad civil: una mirada desde América Latina. *Estudios Sociológicos*
- Chaqués, L. B (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS
- Conway, M. (1988). *LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS*. D.F, México: Gernika
- Deubel, A.-N. R. (2007). *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Aurora.
- Ferguson, A. (1974). *UN ENSAYO SOBRE LA HISTORIA DE LA SOCIEDAD CIVIL* (Cuarta ed.). Madrid: Instituto de Estudios Políticos

G. Pasquino, S. Bartolini, M Cotta, L. Morlino, A. Panebianco. (1995). Manual de ciencia política. Madrid: Alianza Editorial

Luhmann, N. (1996). Confianza. México: Antrhopos

Mena, J. E. (2013). *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza*. México: fontamara.

Mena, J. E. (2016). *DEMOCRACIA Y GBERNANZA, NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y REDES POLÍTICAS*. México: Juan Pablos.

Molina, J. L. (2004). La ciencia de las redes. *Apuntes de Ciencia y Tecnología*.

Muller, P. (1998). GÉNESIS Y FUNDAMENTO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *INNOVAR*

Parra, A. M. (2011). *La red temática: Un espacio de construcción y reflexión sobre las problemáticas actuales en la organización*. México: ANFECA.

PUIG, S. M. (2002). *LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN UN MUNDO GLOBALIZADO: ¿ALGUNA NOVEDAD?* Salvador: Ediciones Universidad de Salamanca.

Putnam, R. D. (1994). *PARA HACER QUE LA DEMOCRACIA FUNCIONE*. Caracas, Venezuela: Galac.

Santos, F. R. (2008). *Redes sociales y Sociedad Civil*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas .

Tilly, C. (2010). *Confianza y gobierno* . Buenos Aires: Amorrortu.

Instrumentos para realizar Políticas Públicas en México: La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.

Instruments to make Public Policies in Mexico: The National Survey of Quality and Government Impact.

María Concepción Martínez Rodríguez¹
Prasanth Saseendran²

Resumen

La presente investigación se basa en la información que nos puede presentar la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que realiza el INEGI, y la cual tiene el objetivo de dar a conocer tres aspectos con relevancia nacional: la satisfacción que se logra con los servicios Públicos, la condición de realización de trámites pagos y solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades en ciudades, y la percepción sobre la situación de la corrupción en México.

La descripción del instrumento, así como el análisis de algunos datos y la propuesta de utilización para la elaboración de políticas públicas son algunos de los aspectos que presentamos. Dentro de las conclusiones preliminares tenemos que con respecto a la situación de la corrupción está a aumentado y los servicios públicos se mantienen en cantidad y calidad, aunque se pague más por estos.

Palabras clave: corrupción, servicios públicos, políticas públicas, gobierno, administración pública.

Introducción

El concepto de modernización suele asociarse a determinadas características, deseables y superiores a la realidad social, las cuales aún no han sido incorporadas a los diversos procesos políticos, económicos y sociales de la comunidad, como un todo y específicamente en lo que se refiere a las relaciones del gobierno con la ciudadanía, como es el caso de México. A partir de 1980, las iniciativas “modernizadoras” en la Administración Pública mexicana, enfáticamente impulsadas por recomendaciones de los organismos internacionales, se centraron en la disminución del tamaño del Estado, (Castelazo, 2009).

En esta atmosfera de modernización se tienen instituciones que trabajan en la producción de datos que pueden ser de gran utilidad para la creación de políticas públicas, aunque su origen sea por presiones internacionales, la información que nos presenta la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) que realiza el INEGI, y la cual tiene el objetivo de dar a conocer tres aspectos con relevancia nacional: la satisfacción que se logra con los servicios Públicos, la condición de realización de trámites pagos y solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades en ciudades, y la percepción sobre la situación de la corrupción en México, es un material idóneo para los hacedores de políticas públicas.

Para un gobierno, su tarea fundamental es la de gobernar una comunidad política, de un país. El modo como un gobierno decide gobernar determina de manera significativa el devenir de una sociedad. Los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya

¹ Instituto Politécnico Nacional, mcmartinezr@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx

² Instituto Politécnico Nacional, forprasanth@gmail.com

sea para modificarla o para intentar mantener el statu quo. El “qué hace” y “cómo lo hace” un gobierno para intervenir sobre una determinada realidad reconoce varios instrumentos o mecanismos, siendo uno de los fundamentales la política pública. Estas representan la realización concreta de las decisiones o mandatos de los gobiernos. De este modo, la relación que se da entre el gobierno y la sociedad se encuentra mediada por las políticas públicas, las cuales son el resultado del proceso político de un país. Reflejan el impacto del gobierno en la sociedad a partir de su habilidad para mejorar (o empeorar) las cosas (Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales, 2009).

La información presentada en la encuesta (ENCIG) es sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporte elementos para la toma de decisiones de política pública. Dicha encuesta responde a un contexto internacional en donde organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que las reformas más actuales en la administración pública se enfocan en la calidad de los servicios para los ciudadanos y las empresas, así como la eficiencia en la administración. Las encuestas son un instrumento que ayudan a la medición de estos objetivos. Hay dos instrumentos semejantes a la ENCIG el de Estados Unidos de América que utiliza la National Citizen Survey y en Europa la Quality of Life in European Cities.

Un tema relevante hoy en día en la agenda de los gobiernos de la mayoría de los países es la modernización de su aparato administrativo; la tendencia en tal sentido ha sido retomar las buenas prácticas del sector empresarial para mejorar los procesos internos de las instituciones gubernamentales y los relacionados con la atención al cliente (INEGI, 2017). En este contexto, la gestión pública ha incorporado a sus procesos de trabajo el enfoque empresarial centrado en el cliente, para el cual la calidad de los trámites y servicios públicos reside en satisfacer las expectativas ciudadanas sobre éstos; además de promover su medición a través de la encuesta de satisfacción (INEGI, 2017). Aunque la encuesta de satisfacción es de las más utilizadas por los gobiernos del mundo, entre los que se encuentran el Reino Unido, Canadá y los países de la Unión Europea, en México la aplicación de esta herramienta a nivel nacional ha sido limitada. De los ejemplos que se pueden citar están la Encuesta Nacional de Salud y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, realizadas por el Instituto Nacional de Salud Pública y Transparencia Mexicana, respectivamente (INEGI, 2017).

El estudio de la calidad del gobierno ha sido interdisciplinario han intervenido disciplinas como la economía, la sociología, las ciencias políticas; los enfoques sistémicos y de la teoría de las organizaciones (Salas et al., 2013). La evaluación al quehacer del gobierno y la calificación de un “buen gobierno” la dio el Banco Mundial en la década de los ochenta y principios de los noventa, definiendo este “buen gobierno” como la manera en la que la gobernanza influía en el desempeño económico, y más tarde incorporo aspectos como la rendición de cuentas del sector público, acceso a la información gubernamental, estado de derecho, transparencia y combate a la corrupción; por otra parte la OCDE ha reconocido la importancia de la esfera pública como parte del buen gobierno, a través de la legitimidad de las instituciones, la profesionalización burocrática, el desempeño del sector público y la protección de los derechos humanos, sin embargo, se tiene que un buen gobierno no es sinónimo de calidad en el gobierno, el primero se reduce al estilo de gobernanza y el segundo contempla aspectos internos y externos a la esfera del gobierno. La calidad de gobierno impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos por medio del ejercicio del poder (Salas et al., 2013).

La encuesta es el método más utilizado en la investigación de ciencias sociales, el Objetivo general de la encuesta (ENCIG) según lo cita el INEGI es obtener información que permita generar estimaciones con representatividad a nivel nacional y estatal sobre las experiencias, percepciones y evaluación de la

población de 18 años y más en ciudades de 100 mil habitantes y más sobre los trámites y servicios que proporcionaron los diferentes ámbitos de gobierno. Adicionalmente, se busca generar estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos cometidos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades. Esto con el fin de proveer información al público en general y ofrecer elementos para la toma de decisiones de política pública en estas materias.

¿Qué mide, capta, reúne, estima o genera la ENCIG-2017? (INEGI, 2017)

- Mide la satisfacción de los usuarios de servicios públicos básicos durante 2017.
- Mide la satisfacción de los usuarios de servicios públicos bajo demanda durante 2017.
- Capta información sobre las características de los servicios públicos básicos y bajo demanda.
- Reúne información sobre la condición de realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades en ciudades de cien mil habitantes y más durante 2017 y caracteriza diversos atributos de calidad.
- Estima el tiempo neto dedicado para la realización de pagos, trámites y solicitudes de servicios públicos, así como la duración en la gestión de estos.
- Mide la percepción sobre la situación de la corrupción en México durante 2017.
- Genera estimaciones sobre el número de víctimas de corrupción en pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades realizados durante 2017.
- Genera estimaciones sobre el número de actos de corrupción que sufrieron las víctimas en la realización de pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades durante 2017.
- Genera estimaciones sobre el grado de interacción de la población con las autoridades gubernamentales a través de medios electrónicos.
- Genera estimaciones sobre la confianza que se tiene en las instituciones.

Las mediciones

Los individuos no estamos alejados de las diversas actividades del Estado, siempre estamos en contacto de manera directa o indirecta, lo que haga o deje de hacer nos afecta (Cordero, 2011).

Se tiene que un servicio público es un “servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”; el servicio público es una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y, en otras ocasiones, la Administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control (Yanome, s/a).

La cobertura conceptual de tipo de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos a los que se refiere la ENCIG son:

Los servicios públicos básicos: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, recolección de basura, policía, calles y avenidas, carreteras y caminos sin cuota.

Los servicios públicos bajo demanda: Educación pública obligatoria: primaria, secundaria y bachillerato; educación pública universitaria; atención médica federal; atención médica estatal; servicio de energía eléctrica; transporte público masivo automotor; autobús de tránsito rápido; metro o tren ligero; autopistas con casetas de cuota.

Pagos: servicio de energía eléctrica, servicio de agua potable, predial, tenencia.

Trámites de alta frecuencia (que se realizan de manera recurrente durante el año de referencia): trámites vehiculares, trámites fiscales, citas o atención médica programada, trámites de educación pública.

Trámites de baja frecuencia: Trámites ante el Registro Civil, trámites locales, trámites de construcción y ante el Registro Público de la propiedad, trámites de asistencia pública y de créditos de vivienda, trámites relacionados con la energía eléctrica, trámite de pasaporte, trámites ante el Ministerio Público, trámites por conflictos legales, trámites de apertura de una empresa, otros trámites o solicitudes de servicios.

Solicitudes de servicios: Atención médica de urgencia, solicitud de servicios municipales, llamadas de emergencia a la policía.

Actos de autoridad: Contacto con autoridades por seguridad pública (multas, incidentes de tránsito, infracciones, detenciones por riñas, faltas a la moral o administrativas, etc.)

Resultados

La encuesta fue realizada a personas de 18 años y más en áreas urbanas de más de 100,00 habitantes y dentro de los servicios públicos estos son los resultados, tabla no. 1.

Tabla no. 1. Resultados de satisfacción de servicios públicos básicos y bajo demanda, 2017.

Satisfacción general	45.5
Educación pública universitaria	82.1
Suministro de energía eléctrica	76.3
Autobús de tránsito rápido	74.9
Autopistas con casetas de cuota	68.9
Educación pública obligatoria	66.7
Recolección de basura	65
Agua potable	53.8
Metro o tren ligero	51.3
Servicio de salud del ISSSTE	50.2
Servicios de salud estatal o Seguro Popular	47.7
Servicio de salud del IMSS	44.4
Drenaje y alcantarillado	43.7
Parques y jardines públicos	38
Alumbrado público	35.9
Transporte público masivo automotor	31.3
Carreteras y caminos sin cuota	30.5
Policía	23.8
Calles y avenidas	23.7

Fuente: ENCIG, 2017.

Como podemos observar los resultados de la ENCIG, 2017, el 45.5% de la población refirió estar satisfecha en términos generales con la calidad de los servicios públicos básicos y de los servicios públicos bajo demanda.

Un 82.1% está muy satisfecho o satisfecha con la educación pública universitaria, siendo la más alta en los resultados y un 23.7% está muy satisfecho o satisfecha con el servicio de calles y avenidas, siendo el servicio más bajo en aprobación.

Con lo anterior podemos detectar rápidamente donde el quehacer de la administración pública es mayor a nivel federal: calles y avenidas, policía, carreteras y caminos sin cuota, transporte público masivo automotor, alumbrado público, parques y jardines públicos, drenaje y alcantarillado, servicio de salud

IMSS, Servicios de salud estatal o Seguro Popular, que salieron con un porcentaje menor al 50 en satisfacción.

Los resultados son presentados por Entidad Federativa en la ENCIG, 2017, con ello podemos diferenciar cuales son las prioridades de cada ciudad para ser atendidas por los diversos instrumentos de política pública con los que se cuentan.

Además, la encuesta realiza un análisis comparativo con años pasados para poder visualizar si el servicio público prestado mejoro o empeoro, así se pueden realizar estudios por cada servicio público, en cada una de las ciudades y localmente analizar cuáles fueron los detonantes para la mejora o empeoramiento del servicio y tomar decisiones al respecto, tabla no. 2

Tabla no. 2. Resultados de satisfacción de servicios públicos básicos y bajo demanda: 2017,2015, 2013, 2011.

	2017	2015	2013	2011
Satisfacción general	45.5	43.5	-	-
Educación pública universitaria	82.1	78.0	79.3	-
Suministro de energía eléctrica	76.3	73.5	78.3	85.2
Autobús de tránsito rápido	74.9	72.3	-	-
Autopistas con casetas de cuota	68.9	72.4	48.4	-
Educación pública obligatoria	66.7	61.0	62.0	-
Recolección de basura	65.0	61.0	67.3	78.9
Agua potable	53.8	51.7	57.6	76.4
Metro o tren ligero	51.3	53.2	-	-
Servicio de salud del ISSSTE	50.2	41.6	56.8	-
Servicios de salud estatal o Seguro Popular	47.7	47.0	54.9	-
Servicio de salud del IMSS	44.4	38.8	52.7	-
Drenaje y alcantarillado	43.7	40.4	-	-
Parques y jardines públicos	38	38.0	40.1	55.0
Alumbrado público	35.9	33.0	35.3	68.4
Transporte público masivo automotor	31.3	28.9	-	-
Carreteras y caminos sin cuota	30.5	31.6	48.4	-
Policía	23.8	25.3	25.8	-
Calles y avenidas	23.7	20.7	21.8	-

Fuente: ENCIG, 2017, 2015, 2013,2011.

En la ENCIG 2011 se tomaron otros servicios como: Semáforos y señalización con 62.3, Seguridad y cuidado de autopistas 62.0, Pavimentación, 38.13, Patrullaje 37.79; que difieren un poco de los enlistados en la tabla por ello los hemos colocado fuera de esta.

Dentro de las experiencias con pagos, trámites y solicitudes de Servicios Públicos tenemos en la tabla No. 3:

Tabla no. 3 Pagos, trámites y solicitudes de Servicios Públicos, 2017, 2015, 2013

Actividad	2017	2015	2013
-----------	------	------	------

Acudieron a las instalaciones gubernamentales	57.1	61.9	62.5
Utilizaron cajero automático o quiosco inteligente	18.1	16.3	12.2
Utilizaron internet	2.8	1.7	1.1

Fuente: ENCIG, 2017, 2015, 2013.

El servicio para el que la mayoría de la población asistió a una instalación de gobierno fue el de atención médica de urgencia y al que menos fue el pago ordinario de servicio de luz, tabla no. 4.

Tabla no. 4: Porcentajes de trámites realizados personalmente en instalaciones de gobierno.

Acción	2017	2015	2013
Atención médica de urgencia	98.9	99.2	99.6
Pago ordinario de Servicio de luz	17.6	20.8	28.3

Fuente: ENCIG, 2017, 2015, 2013.

Con respecto al nivel de satisfacción con el tiempo destinado a la realización del trámite presentamos solo los datos del 2017 y 2015 en la tabla no. 5.

Tabla No. 5: Nivel de satisfacción con el tiempo destinado a la realización del trámite.

2017	2015
76.1	72.1

Fuente ENCIG, 2017, 2015

Con respecto al nivel de satisfacción con el trato recibido al realizar el trámite presentamos la tabla no. 6.

Tabla No. 6: Nivel de satisfacción con el trato recibido en la realización del trámite.

2017	2015
77.8	75.4

Fuente: ENCIG, 2017, 2015

Como podemos observar el nivel de satisfacción con respecto al trato recibido aumento 2.4 puntos porcentuales, sería interesante explicar a que se debió esto, en qué servicios y el comportamiento a detalle en las entidades federativas.

En general, los servicios públicos, como hemos vistos pueden ser otorgados a la sociedad mediante el gobierno-empresario, o bien como el gobierno-administrador, lo importante a la hora de tomar la decisión en ambos casos radica su éxito en la fortaleza del gobierno, tanto para otorgar el servicio público demandado como para establecer reglas claras de operación cuando se trate solo de administrar el servicio que otorga a un tercero.

Para cerrar la parte de servicios públicos mencionamos lo que Yanome (s/a) desarrollo como conceptos de servicios públicos, para que con base en esto se tomen decisiones sobre ¿quién oferta los servicios públicos en México para incrementar la calidad de vida de los mexicanos?:

Los servicios públicos son una actividad derivada de la Función administrativa cuyos realizadores se apoyan en la obra pública existente, en su ampliación o en construcciones nuevas, para la continua, eficaz y reglar satisfacción de un interés general o colectivo.

Un servicio público es una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios.

Experiencias de corrupción

La corrupción no sólo es el resultado de la suma de las decisiones de un conjunto de individuos que han elegido ir en contra de lo dispuesto por la ley, también se debe ver la corrupción como un sistema, es decir, como un conjunto de reglas, rutinas, tradiciones, costumbres, discursos, prácticas e instituciones que delimitan la arena en la cual interactúan los individuos; este sistema se convierte en un marco mediante el cual muchos individuos interpretan su entorno, por eso no debe extrañarnos que en ciertos contextos la corrupción sea vista como una práctica normal Estos sistemas tienen un alto grado de institucionalización y generan inercias que son difíciles de revertir porque en su interior se han desarrollado mecanismos tendientes a evadir cualquier esfuerzo que vaya encaminado a detectar o castigar los actos de corrupción (Sánchez, 2012).

En las ENCIG se tiene incluido el tema de corrupción, por considerar un aumento en esta en lugar de una disminución incluiremos una tabla en donde se enlistan los trámites y el costo de esta; es importante que las políticas públicas asuman la responsabilidad de disminuir la corrupción a nivel nacional, en la ENCIG lo enlistan por entidad federativa, por tramite, con tal detalle que permite analizar la situación y generar posibles soluciones a través de las políticas públicas.

A continuación, enlistamos los datos relacionados con la corrupción

Tabla no. 7: Porcentaje de personas que consideran que los actos de corrupción son frecuentes o muy frecuentes en su entidad federativa.

2017	2015
91.1	88.8

Fuente: ENCIG, 2017, 2015

Tabla no. 8: Corrupción por tipo de trámite, pago o solicitud de servicio público

Trámite	2017	2015
Contacto con autoridades de seguridad pública	59.5	55.2
Trámites en el registro civil	2.9	3.7
Permisos relacionados con la propiedad	30.7	16.4
Trámites ante el Ministerio Público	25.1	23.7
Trámites municipales	18.6	11.8
Trámites en juzgados o tribunales	18.4	21.8
Trámites vehiculares	17.8	14.8
Otros pagos, trámites o solicitudes	17.6	12.9
Trámite para abrir una empresa	17.0	22.3

Servicios municipales	7.2	5.1
Trámites del servicio de energía eléctrica	5.8	8.1
Pago de tenencia o impuesto vehicular	4.2	5.9
Trámite de pasaporte	2.4	2.8
Trámites fiscales	2.1	3.0
Créditos de vivienda programas sociales	2.1	5.0
Trámites de educación pública	2.0	2.6
Pago ordinario del servicio de luz.	2.0	3.1
Pago ordinario del servicio de agua potable	1.1	1.2
Pago de predial	0.6	0.9
Atención médica de urgencia	0.5	1.3
Llamadas de emergencia a la policía	0.4	2.4
Atención médica programada	0.2	1.2

Fuente: ENCIG, 2017.

Los trámites más corruptos son aquellos en donde el funcionario público tiene contacto directo con el público, y los menos corruptos aquellos en donde no se tiene contacto con el servicio público, se supone que la digitalización, la innovación, la inversión en TIC’S pueden ser una solución a la corrupción.

Los costos a consecuencia de la corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades en 2017 fue de 7, 218 millones de pesos, lo que equivale a 2,273 pesos promedio por persona afectada. El costo a consecuencia de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública fue de 1,377 millones de pesos, lo que representó 861 pesos promedio por persona afectada. Por otro lado, el costo por corrupción en la realización de trámites vehiculares fue de 543 millones de pesos, lo que equivale a 622 pesos promedio por persona afectada, ver tabla no. 9.

Tabla no. 9: Costo de la corrupción en pagos, trámites o solicitudes de servicios.

Trámite	Costo a consecuencia de corrupción	
	2015	2017
Nacional	6 418 824 589	7 217 848 391
Contacto con autoridades de seguridad pública	1 002 486 545	1 376 912 579
Trámites vehiculares	267 544 944	542 831 769
Trámites de Educación Pública	92 033 596	89 823 948
Pago de tenencia o impuesto vehicular	57 813 288	64 830 246
Trámites en el Registro Civil	48 872 184	51 682 883

Fuente: ENCIG 2017

La corrupción en México a nivel nacional aumento del 2015 al 2017 en aproximadamente un 12.5%, se enlistaron en la tabla no. 9 algunos de los trámites en donde se ha contabilizado esta, el costo de los trámites ha aumentado derivado de la corrupción que existe, la ENCIG los precisa por entidad federativa y con ello proporciona información sobre los trámites “que propician más la corrupción” y el costo que esta tiene; se puede decir que se cuenta con el diagnóstico ahora hay que buscar los remedios, que como

hemos visto líneas arriba, quizás la implementación de las TIC'S ayude a la disminución de la corrupción.

Confianza en las instituciones

La confianza en las instituciones políticas permite explorar las relaciones entre la sociedad y el Estado desde la perspectiva de una vinculación subjetiva del ciudadano con las instituciones, la confianza en las instituciones se ha convertido en una variable primordial para entender la legitimidad, debido a que implica una valoración sobre los actores políticos que influyen el curso de las actividades políticas de la ciudadanía, la confianza es una expresión de apoyo político difuso cuya actitud es favorable y la actuación del gobierno, el cual se considera que está acorde a las propias expectativas y demandas (Pedroza, 2004).

Con respecto a la confianza en las instituciones tenemos la tabla no. 10

Tabla no. 10: Nivel de percepción de confianza de la sociedad en instituciones o diferentes actores.

Institución	Porcentaje
Familiares	87.3
Universidades públicas	76.8
Escuelas públicas de nivel básico	74.5
Vecinos	69.8
Compañeros de trabajo	68.9
Hospitales públicos	64.6
Ejército y Marina	62.2
Instituciones religiosas	61.8
Comisiones de derechos humanos	52.7
Empresarios	38.7
Servidores públicos	38.7
Medios de comunicación	38.7
Instituciones electorales	33.3
Gobiernos Municipales	33.3
Jueces y Magistrados	31.7
Sindicatos	30.2
Policías	30.2
Gobiernos estatales	29.3
Ministerio Público	29.0
Gobierno Federal	25.5
Cámaras de Diputados y Senadores	20.6
Partidos políticos	17.8

Fuente: ENCIG, 2017

Es importante analizar la siguiente tabla con los costos que generan las instituciones públicas y el nivel de confianza, para tomar decisiones, una vez más, con datos de por medio sobre qué instituciones son sustentables y que deben de permanecer en los próximos años, o bien aquellas que en definitiva deben de desaparecer, ya que la experiencia y los costos nos indican que las transformaciones de las instituciones no proporcionan los resultados esperados, por el contrario, se transforman para ser menos confiables; al igual que aquellas instituciones gubernamentales que generan confianza fortalecerlas para que den respuesta adecuada a los diferentes retos que representa ser instituciones confiables.

Conclusiones

Si bien las ENCIG existen desde el 2011, la disponibilidad de la información de una manera tal que permita su análisis y comparación se dio en los años 2015-2017; el objetivo de la presente investigación se cumplió en cuanto a poder demostrar las bondades que representa tener esta información disponible para la toma de decisiones a nivel nacional y por entidad federativa, para que la sociedad en general, con base en esta información, sea capaz de exigir a sus gobiernos diseñar políticas públicas que ayuden al mejoramiento de la gobernanza y con ello a la disminución de la corrupción; al mismo tiempo es una invitación a que las autoridades en los diferentes niveles de gobierno sean capaces de interpretar dicha información y realizar políticas públicas para el bien de los gobernados y del país en general.

Bibliografía

Castelazo, José (2009). Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. *Revista de administración pública*, 120, Volumen, XLIV, No. 3, septiembre-diciembre 2009. La modernización de la Administración Pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. ISSN: 0482-5209-1

Cordero Torres, Jorge Martín (2011). Los Servicios Públicos como Derechos de los Individuos. *Ciencia y Sociedad*, vol. XXXVI, núm. 4, octubre-diciembre, 2011, pp. 682-701. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo, República Dominicana

Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales (2009). Departamento de Políticas y Descentralización, División de Políticas y Estudios. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Septiembre de 2009. Gobierno de Chile. Ministerio del Interior.

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2017) (2018). Principales resultados. INEGI. Consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>
Fecha de acceso: 02 jul 2018.

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2015) (2018). Principales resultados. INEGI. Consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>
Fecha de acceso: 03 jul 2018.

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2013) (2018). Principales resultados. INEGI. Consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>
Fecha de acceso: 04 jul 2018.

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2011) (2018). Principales resultados. INEGI. Consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>
Fecha de acceso: 05 jul 2018.

INEGI (2017). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017. Consultada en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2017/>

Fecha de acceso: 02 jul 2018.

Pedroza-Reyes, Ivan (2004). La confianza en las Instituciones políticas y el desempeño democrático en México. Centro de Investigación y docencia económicas A.C.

Salas-Durazo, Iván Alejandro; Murillo-García, Favio (2013). Modelo para analizar la calidad de gobierno: insumos, procesos y resultados. Estado, Gobierno, Gestión Pública. ISSN: 0717-6759 No. 21 (2013) pp. 159-178.

Sánchez Valdés, Víctor Manuel. 2012. ¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance, de David Arellano Gault, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (cide), 2012, 216 pp. Gestión y Política Pública, vol. XXII, núm. 2, 2013, pp. 497-502

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Distrito Federal, México.

Yanome-Yesaki, Mauricio (s/a). El concepto de servicio público y su régimen jurídico en México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Transformaciones de la política migratoria de Honduras: Los retos ante el nuevo escenario regional en el llamado Caribe geopolítico

Jazmín Benítez López¹
Miguel Ángel Barrera Rojas²

Resumen

El presente trabajo se desprende de una investigación más amplia que analiza la política migratoria de Honduras desde la independencia centroamericana en 1821 y, que a su vez forma parte del proyecto de investigación “Flujos y nuevas rutas migratorias por el occidente mexicano. Cuatro estudios de caso: Honduras, Guatemala, El Salvador y Michoacán”, realizado gracias al financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica, PAPIIT IN301916, de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, en el cual colaboró el Cuerpo Académico Estudios Estratégicos y de Frontera de la Universidad de Quintana Roo.

El objetivo general de esta investigación es analizar las transformaciones de la política migratoria del Estado hondureño, así como los retos que enfrenta su gobierno ante las transformaciones regionales en el denominado *Caribe Geopolítico*. En ese sentido, los objetivos particulares se centran en el análisis de: 1) la importancia geoestratégica que adquirió el territorio de Honduras con la delimitación del *Caribe Geopolítico* a finales del siglo XIX; b) las transformaciones en la política migratoria de Honduras a partir del establecimiento de los enclaves bananeros de principios del siglo XX hasta la década de 1980 y, c) los grandes retos en materia migratoria del Estado hondureño desde la década de 1990 hasta el año 2018. Para la metodología se planteó una vasta revisión documental y de datos sobre condiciones históricas, políticas y sociales de Centroamérica, en específico de Honduras y sus políticas migratorias.

Palabras clave: Política migratoria, Caribe geopolítico, Centroamérica

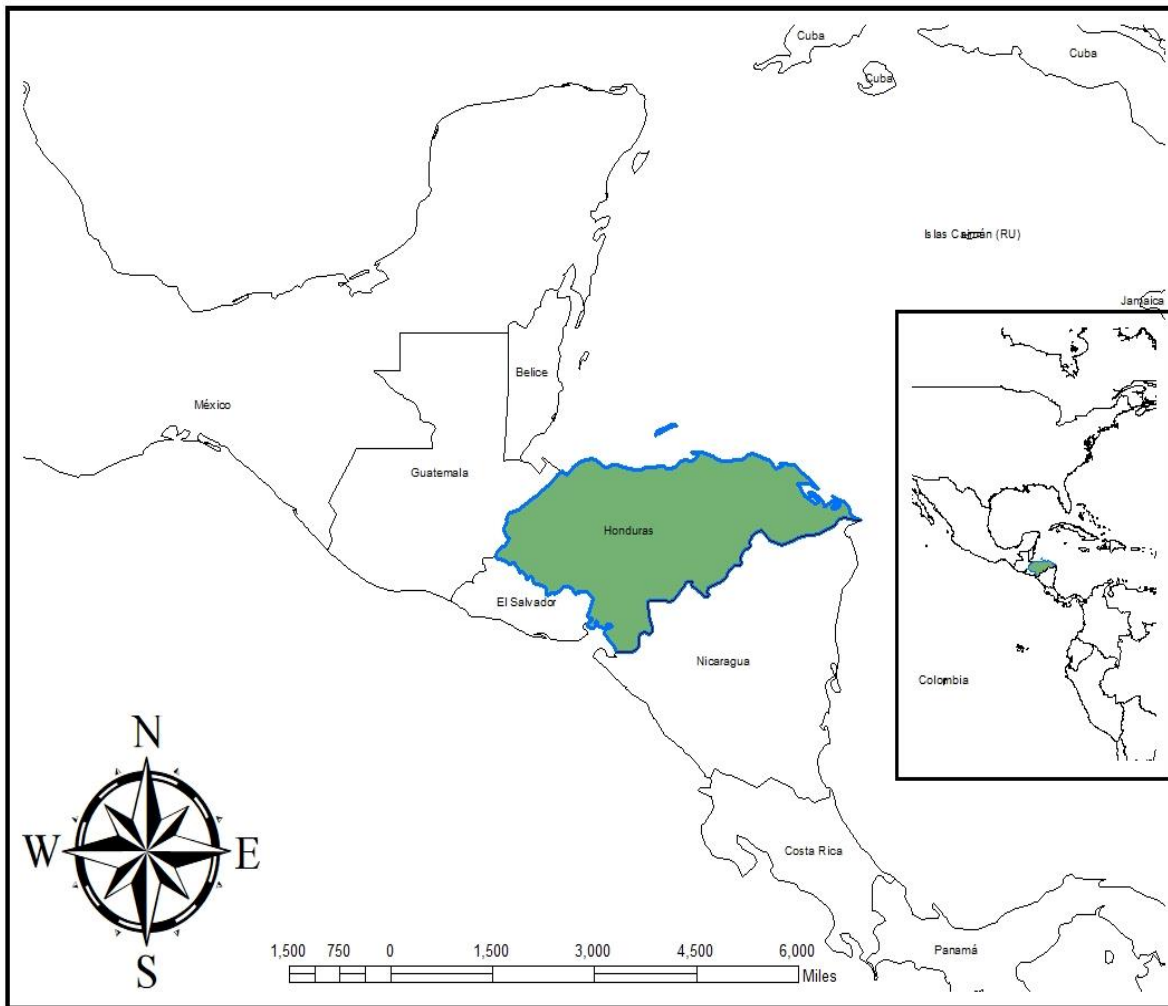
1. Honduras como espacio geoestratégico a partir de la definición del Caribe Geopolítico.

Desde su independencia de España, la historia económica y política del territorio que hoy conforma Honduras (mapa 1) se encuentra marcada por una fuerte dependencia respecto a los grandes polos de poder económico, político y militar, destacándose en un primer momento la presencia británica en la región centroamericana y posteriormente la de Estados Unidos. Para efectos del presente trabajo, resulta indispensable resaltar la importancia estratégica que cobra el espacio hondureño desde la lógica expansionista estadounidense de finales del Siglo XIX, en el contexto en que surgió el Caribe como región en lo general y el llamado *Caribe geopolítico* a partir de la delimitación de la zona de influencia que abarca toda la América Central.

¹Profesora Investigadora- Universidad de Quintana Roo. jazzbel@hotmail.com

² Profesor Investigador- Universidad de Quintana Roo. miguel.barrera@uqroo.edu.mx

Mapa 1. Localización de Honduras.



Fuente: Elaboración propia con *shapes* de mpaameralatina.org (2018)

En su trabajo *Tan Lejos de Dios...Ensayos sobre las relaciones del Caribe con Estados Unidos* Tan Lejos de Dios, Antonio Gaztambide-Géigel (2006a, pp. 44-45) delimita geográficamente al *Caribe geopolítico* en cada uno de los territorios adyacentes al Mar Caribe, el Caribe Insular y toda Centroamérica, incluyendo a El Salvador a pesar de que éste no posee una salida a la costa atlántica. No obstante se le considera parte de éste, debido a que se le asocia como parte de la zona de influencia estadounidense a partir de 1898, que no solo representó la adquisición de Puerto Rico y el enclave en Cuba con el triunfo de las tropas estadounidenses en la Guerra Hispano-Estadounidense, sino el posterior avance hacia Centroamérica en aras de la construcción del canal interoceánico. Así, como el propio autor señala, Caribe geopolítico se define entonces conceptualmente en dos periodos históricos: “se refiere al Caribe insular, Centroamérica y Panamá sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial; hasta entonces era sólo las Antillas y Centroamérica incluyendo Panamá (...) Es definido y, por lo tanto, pone el énfasis en

las regiones donde se produjo la mayor parte de las intervenciones estadounidenses” (Gaztambide, 2006b: 23).

En este contexto, Honduras adquirió una condición geoestratégica en la región del Caribe geopolítico, dado que su posición central en el istmo centroamericano le situó como una zona de seguridad para controlar el canal interoceánico que habría de construirse en Nicaragua o Panamá. En 1902, una vez que la autoridades estadounidenses eligieron el territorio panameño para la obra, prosiguió tanto el apoyo del gobierno de Estados Unidos a la independencia panameña, como diversas acciones encaminadas a *pacificar* toda Centroamérica con fines de seguridad.

En esta coyuntura, en 1907, Honduras fue declarada como espacio de neutralidad, mediante el artículo III del *Tratado General de Paz y Amistad* derivado de las Conferencias de Washington realizadas del 14 de noviembre al 20 de diciembre por iniciativa del gobierno estadounidense. Mediante dicho Tratado, las cinco naciones del istmo se comprometieron a respetar sus respectivos territorios evitando cualquier intervención armada, especialmente en el caso de Honduras, que en adelante habría de considerarse como territorio neutral (Conferencia de la Paz Centroamericana, 1907)

Los elementos anteriores, aunados al establecimiento de los enclaves agrícolas en la región, fueron la antesala de la intervención directa de la milicia estadounidense, que en el caso de Honduras, tuvieron lugar en 1903, 1905 y 1911, en las tres ocasiones a solicitud del propio presidente Miguel Dávila, para garantizar la seguridad de la empresa bananera *Cuyamel Fruit Company*, pero también para asegurar su permanencia en el poder (Arancibia, 2001: 36-37).

En adelante, las diversas políticas diseñadas por el gobierno estadounidense en la región del Caribe geopolítico ponen énfasis en la condición estratégica de Honduras como espacio estratégico, por tanto *neutral*, desde la perspectiva de la seguridad nacional y/o regional diseñada desde Washington.

Las transformaciones en la política migratoria de Honduras a partir del establecimiento de los enclaves bananeros hasta la década de 1980

A la par del establecimiento de la economía bananera en Honduras de 1920 a 1950, que buscaba la exportación de productos agrícolas para aprovechar las ventajas comparativas de los países centroamericanos, hubo una política de aliento a la inmigración, contenida en el espíritu de la Ley de Inmigración de 1906 diseñada para atraer europeos. Como bien señala Katz (2014:96) “el modelo de especialización de exportaciones básicas crea poco empleo, acentúa la emigración y ha generado en los pequeños países de la región un nuevo tipo de dependencias en torno a las remesas”. Esto planteó dos situaciones, la dependencia de las remesas, principalmente provenientes de Estados Unidos y la llegada de mano de obra agrícola de otros países centroamericanos para poder dar abasto a la exportación de productos agrícolas.

La situación de las remesas no fue vista con malos ojos por el gobierno norteamericano, pues empresas como *Western Union*, *Thomas Cook* y *Money Gram* encontraron en el envío y cobro de remesas un negocio lucrativo como pocos. Katz plantea en torno a esta situación que

“Con las remesas se estabiliza una inédita situación dual de ingresos producidos en un país y consumidos en otro. La fuerza de trabajo remunerada en un punto solventa la reproducción de sus semejantes de otra zona (...) este proceso potencia la fractura entre países que exportan población sobrante y economías que absorben selectivamente este flujo” (Katz, 2014: 96-97).

Derivado de la actividad agrícola, hubo un importante flujo de mano de obra salvadoreña, que paulatinamente fue obteniendo derechos en Honduras, llegando a constituir el 30% de los trabajadores agrícolas en territorio hondureño en 1968, contabilizando más de 300,000. A finales de 1967, el comercio intra-regional de Honduras comenzó a reflejar saldos negativos, por lo que los trabajadores salvadoreños fueron vistos como un problema, dado que reclamaban tierra y reportaron invasiones a propiedad privada. (Langley, 1989: 319 y Gordon, 1989: 118).

Lejos de llevar a cabo una reforma agraria en su territorio, las autoridades salvadoreñas politizaron las distintas acciones realizadas por el gobierno de Honduras frente a la *invasión salvadoreña*, lo cual fue el caldo de cultivo que derivó en la llamada Guerra de las 100 Horas de julio de 1969 entre Honduras y El Salvador. El 25 de junio, la Cancillería salvadoreña solicitó apoyo a la Organización de los Estados Americanos para documentar las violaciones a los derechos humanos a sus connacionales en Honduras, así como la expulsión masiva que arrojaba ya un saldo mayor a las 17,000 personas. Simultáneamente, el gobierno hondureño realizó una solicitud a la misma instancia, para denunciar los desmanes cometidos por los ciudadanos salvadoreños en contra de sus connacionales (OEA, 1970).

El gobierno de El Salvador, apoyado por diversos sectores sociales, rompió relaciones diplomáticas con Honduras el 27 de junio de 1969, cerrando posteriormente el acceso carretero para evitar las repatriaciones. Tras un incidente fronterizo, el 14 de julio, el ejército de El Salvador atacó Honduras y se adentró 1,600 kilómetros en su territorio. Si bien la guerra sólo duró cuatro días, implicó la muerte de 2,000 personas, pérdidas por 53.2 millones de dólares en el comercio regional, el fracaso del Mercado Común Centroamericano y el desplazamiento de unos 100 mil salvadoreños que habitaban en Honduras (Gordon, 1989: 122).

Terminada la guerra con El Salvador, el gobierno hondureño redefinió los términos de la migración mediante la Ley de Población y Política Migratoria de 1970, que por primera ocasión concebía la migración *clandestina* como un problema de seguridad para el Estado. Ante ello, se propuso controlar los *problemas demográficos*, tales como: “[...] 1) El crecimiento de población. 2) La proporcionalidad de la población nacional en relación con la inmigración de extranjeros. 3) Control de la inmigración clandestina. 4) Distribución racional de la población dentro del territorio. 5) El establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos [...]” (Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, 1970: 2). Asimismo, se niega el ingreso a Honduras de extranjeros con enfermedades graves y otro tipo de *inmigrantes no deseables*, como prostitutas, traficantes y condenados en tribunales de otros países. (Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, 1970: 11)

Los controles migratorios instrumentados por el gobierno hondureño se fueron endureciendo conforme avanzó la década de 1970, debido a la amenaza que representaban los movimientos de liberación nacional en el Caribe geopolítico, particularmente en Nicaragua y El Salvador, países con los que comparte

frontera terrestre y marítima. De esta forma, el espacio físico de Honduras retomó su condición estratégica en el diseño geopolítico del gobierno estadounidense, lo que se profundizó con el triunfo de la Revolución de Nicaragua en 1979 y la agudización del conflicto en El Salvador que derivó en la guerra civil el mismo año.

En esta coyuntura, la política general del gobierno de Honduras centró sus esfuerzos en los asuntos de *seguridad regional* desde la lógica de Estados Unidos que a partir del ascenso de Ronald Reagan en 1981 revivió la política de la Guerra Fría, particularmente en Centroamérica. De esta forma, los movimientos sociales fueron abordados como la expansión del comunismo en la región. El gobierno de Honduras se vio en *la necesidad* de culminar los procesos de delimitación fronteriza pendientes, -particularmente con El Salvador- para poder ejercer mayores controles migratorios y evitar el apoyo táctico y militar que otorgaba el gobierno sandinista de Nicaragua a los rebeldes salvadoreños (Benítez, 2018).

De esta forma, el 30 de octubre de 1980 los gobiernos de El Salvador y Honduras firmaron el *Tratado General de Paz* en la ciudad de Lima, Perú, con el objetivo de demarcar definitivamente sus fronteras, de la siguiente forma:

- 1) Demarcar la línea fronteriza [...] descrita en el artículo 16 [...].
- 2) Delimitar la línea fronteriza en las zonas no descritas.
- 3) Demarcar la línea fronteriza en las zonas en controversia, una vez concluida la delimitación de dicha línea.
- 4) Determinar la situación jurídica insular y de los espacios marítimos (Tratado General de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras, 1980, p. 210)

Si bien, el diferendo territorial entre El Salvador y Honduras fue llevado en 1986 ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, -cuya sentencia fue dictada hasta 1992 sin haberse logrado hasta la fecha la delimitación total de las zonas en conflicto- a partir del entendimiento entre sus gobiernos, “[...] empezaron a encontrarse en distintos puntos de la frontera [...] cadáveres, que llegaron a un total de aproximadamente 170 entre enero y junio de 1981 [...]”. (Funes, 2000: 325). Asimismo, el territorio hondureño fue empleado por las fuerzas estadounidenses para la ejecución de 58 operaciones conjuntas entre octubre de 1981 y agosto de 1987; se estima que en este periodo *el apoyo* alcanzó la cifra de 1, 288 millones de dólares. (Winer, 2015, p. 150).

De esta forma, durante la década de 1980, Honduras conservó cierta estabilidad económica y política, debido al apoyo del gobierno estadounidense, pero también a la *mano dura* de sus autoridades. En este periodo, su economía

[...] estuvo sostenida por una demanda cautiva de bienes de consumo de los países vecinos que afrontaban conflictos guerrilleros internos, asimismo de tropas extranjeras en su territorio por las que recibió apoyo económico y militar. Sin embargo, al llegar un periodo de paz, [...] Honduras se enfrentó a [...] una industria obsoleta y una pobre demanda interna; por tanto, tuvieron que buscarse opciones para el crecimiento”. (López, 2013: s/p).

Respecto a la inmigración, Honduras recibió alrededor de 37,000 refugiados formales y aproximadamente de 200,000 desplazados. Por su parte, la emigración fue incrementándose a partir de la década de 1970, particularmente hacia Estados Unidos, pasando de 27, 978 hondureños radicados en territorio estadounidense en 1970 a 39,154 en 1980. (Flores-Fonseca, 2014a, p. 7). Como se verá más adelante, esta tendencia fue incrementando de manera sustancial en las décadas subsecuentes.

El término de la Guerra Fría a finales de la década de 1980 implicó una serie de transformaciones en el Caribe geopolítico. Al tiempo en que desapareció el *enemigo comunista*, surgieron nuevos paradigmas teóricos para el análisis de la realidad internacional, predominando el enfoque neoliberal, el planteamiento neo-institucionalista y el neo-realismo como escuelas del pensamiento. En este sentido, las políticas instrumentadas por el gobierno estadounidense en la región priorizaron de nueva cuenta la *pacificación*, para lo cual resultaba prioritaria la democratización, el desarme, la defensa de los derechos humanos y la libertad de comercio en su zona de influencia. En esta coyuntura, a inicio de la década de 1990 Honduras dejó de tener la condición estratégica que le retribuyó en el apoyo económico y táctico de los Estados Unidos, lo que se tradujo en una nueva etapa en su política de Estado a nivel general y migratorio en lo particular.

Los grandes retos en materia migratoria del Estado hondureño desde la década de 1990 hasta el año 2018.

Si bien, gran parte de las migraciones procedentes de Centroamérica con destino a Estados Unidos, -que como se muestra en la tabla 1 es el destino de migración con mayor incidencia en el periodo 1990-2010- pueden ser explicadas por las condiciones de pobreza, es importante señalar que durante la década de 1980 obedecieron a las condiciones de la guerra. A diferencia del resto de los países centroamericanos que enfrentaron la guerra, las migraciones de Honduras presentaron incrementos muy significativos. Como se mencionó con anterioridad, se estima que en 1980 había 39,154 hondureños radicados en Estados Unidos, cifra que incrementó de manera importante en el censo de 1990, arrojando 131,066 hondureños legales e indocumentados en la Unión Americana, representando “[...] el 11% de la población centroamericana. Diez años después los inmigrantes hondureños representaban el 15% y habían superado a los nicaragüenses” (Suazo, 2011: 328). Esta tendencia aumentó de manera sustancial a partir del Huracán Mitch que azotó Centroamérica en 1998, como se muestra a continuación, en la tabla 2.

Tabla 1. Emigración Hondureña a otras regiones del mundo (1990-2015)

	Asia	Europa	Latinoamérica y el Caribe	Norte América	Oceanía
1990	1	3,023	42,280	111,125	
1995	2	4,047	40,829	195,279	

2000	2	5,714	41,887	287,314	160
2005	3	12,610	47,289	378,141	220
2010	5	33,480	56,561	473,854	210
2015	5	44,292	66,220	537,729	274

Fuente: ONU (2018)

Tabla 2. Incremento en la población de origen hondureño en censos de población estadounidenses (1970-2010)

Año	Población de origen hondureño	Incremento intercensal	% de incremento intercensal	Tasa anual de crecimiento
1970	27,978	---	---	---
1980	39,154	11,176	39.95	3.3
1990	108,923	69,769	178.19	9.4
2000	282,850	173,927	159.68	8.9
2010	633,401	350,551	123.94	7.7

Fuente: (Flores-Fonseca, 2014a: 7)

De acuerdo al especialista hondureño, Antonio Flores-Fonseca (2014b), el incremento en la emigración hacia Estados Unidos obedece a múltiples causas, entre las que sobresale el aumento poblacional;

factores económicos, culturales, ambientales y políticos, tanto al interior de Honduras, como en los países de tránsito y destino. Destacan también los efectos negativos derivados de la instrumentación de medidas neoliberales, que aunado a la contracción de la economía por la suspensión del apoyo estadounidense, la caída en los precios internacionales de los bienes agrícolas y la baja competitividad, han generado pobreza, desempleo y pandillerismo. En este sentido, la emigración es vista como una válvula de escape y medio de obtener remesas, tanto para la población como para el gobierno hondureño.

A pesar de ser un país exportador de mano de obra, las autoridades hondureñas han optado por endurecer los controles a la inmigración, como se manifiesta en el Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería, publicado en La Gaceta el 3 de marzo 2004 y por el Poder Judicial el 3 de marzo del mismo año. Este documento clasifica a los extranjeros en *Residentes* y *No-residentes*. Dentro de las obligaciones de los No-residentes, destaca demostrar que cuentan con los medios económicos suficientes para permanecer y salir de Honduras por un periodo determinado. Sobre la condición de *Residente*, ésta será únicamente para pensionados e inversionistas que cuenten con la solvencia mínima de 1,500 dólares mensuales en los casos de pensionados y 2,500 en rentistas e incluye a familiares cercanos. La calidad de *inmigrado* podrá concederse a quienes hayan permanecido al menos 5 años consecutivos en territorio hondureño manteniendo su carné vigente y hayan sido respetuosos de la legislación de Honduras y otros países. Asimismo, se establecen las condiciones bajo las cuales se reconoce la calidad de apátrida, estudiante, refugiado, servicios sociales, ministros religiosos, extranjeros por contrato con empresas y el Estado (Poder Judicial de la República de Honduras, 2004: 7-30). Cabe mencionar, que el Reglamento no define ni incluye a los emigrados hondureños en ninguno de sus apartados.

Sobre la movilidad e ingresos intra-centroamericanos, en febrero de 2004, los gobiernos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala (CA-4) aprobaron el Plan de Integración Migratoria Centroamericana, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. En este sentido, se creó la Visa Única Centroamericana, para fines de movilidad entre las Partes, así como la emisión conjunta de una clasificación de países, cuyos ciudadanos y/o diplomáticos podrán ser considerados inmigrantes de Tipo A, B o C, lo que implica requerimiento de visa, exención o consulta. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2005)

Respecto a la emigración, desde inicios del siglo XIX la postura gubernamental se ha centrado en una política de aliento, -con excepción del periodo presidencial de Manuel Zelaya- bajo 4 grandes ejes: 1. Incorporar al migrante en la economía nacional, atrayendo o canalizando las remesas; 2. Involucrar al migrante en políticas transnacionales, que puede ser creando instituciones que le mantengan vinculado a sus familiares en su país de origen; 3. Extender sus derechos como ciudadano del país emisor en el país receptor; 4. Diseñar políticas simbólicas que refuercen su sentido de pertenencia a sus comunidades de origen. (Rosales, 2014, p. 206).

De esta forma, del año 2001 al 2012, las poblaciones nacidas en Honduras radicadas en Estados Unidos pasaron de 263,475 personas a 547,903 en 2012 (Flores-Fonseca, 2014^a, p. 8). Para el año 2007, las remesas representaron el 20.4% del PIB hondureño (Flores-Fonseca, 2012, p. 75), constituyendo la fuente de ingresos más importante del país. Esto fue reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo Humano, emitido en 2007 por el presidente Manuel Zelaya, que estableció la necesidad de reducir la pobreza, profundizando la democracia y el crecimiento económico equitativo, priorizando la creación de

empleos justos para disminuir la emigración. En este sentido, se establece la prioridad de generar empleos justos e incentivar el sector agropecuario como alternativa para disminuir la migración, tanto el campo a la ciudad, como la emigración internacional de campesinos y mano de obra calificada. Asimismo, se indica la necesidad de controlar la inmigración clandestina e incorporar inmigrantes calificados de forma selectiva.

Respecto a los emigrantes, se señala que habrá de generarse mecanismos de capacitación para reinsertar a los *retornantes* en las actividades nacionales, en tanto que los familiares de los *remesantes* podrán desempeñarse como empleados o emprendedores. Para tales fines, resulta indispensable diseñar políticas en dos frentes: 1. *apoyo al migrante*, mejorando su estatus migratorio, fortaleciendo sus organizaciones y facilitando el acceso a la información y la comunicación; 2) *apoyo a sus familiares en Honduras*, mediante la creación de microempresas y adquisición de vivienda. Por último, se plantea la creación de un fondo especial de apoyo al migrante, asesoría y financiamiento. (Gobierno de la República de Honduras, 2007, pp. 42, 93, 117, 136 y 147). Sin embargo, entre 2005 y 2008 (gráfica 1) continuó el incremento en el volumen de remesas a Honduras, produciendo ingresos entre los 1,821 y los 2,869 millones de dólares. En este periodo, el país ingresó a la lista de países con mayor participación de las remesas en el PIB, “[...] alcanzando el 8 lugar (19%) y también en la posición 7 de los diez destinos de remesas en América Latina, con 2,700 millones de dólares” (Flores-Fonseca, 2012, p. 75).

La crisis política que enfrentó Honduras en 2009¹⁸, en el contexto del golpe de Estado, reflejó una disminución en el ingreso de remesas. Aunque no existen datos oficiales del segundo semestre del año, -dado que el conflicto tuvo lugar en junio- las remesas del primer semestre se redujeron en 9.3% respecto al mismo periodo del año anterior. Ello representó 1,247.2 millones de enero a junio de 2009 frente a 1,374.8 millones de enero a junio de 2008. (Banco Central de Honduras, 2009: 11). Para el mismo periodo del año 2010, las autoridades hondureñas anunciaron una recuperación del 3.1% respecto a 2009, aunque la cifra continuó por debajo de lo recibido en 2008. (Banco Central de Honduras, 2010: 12).

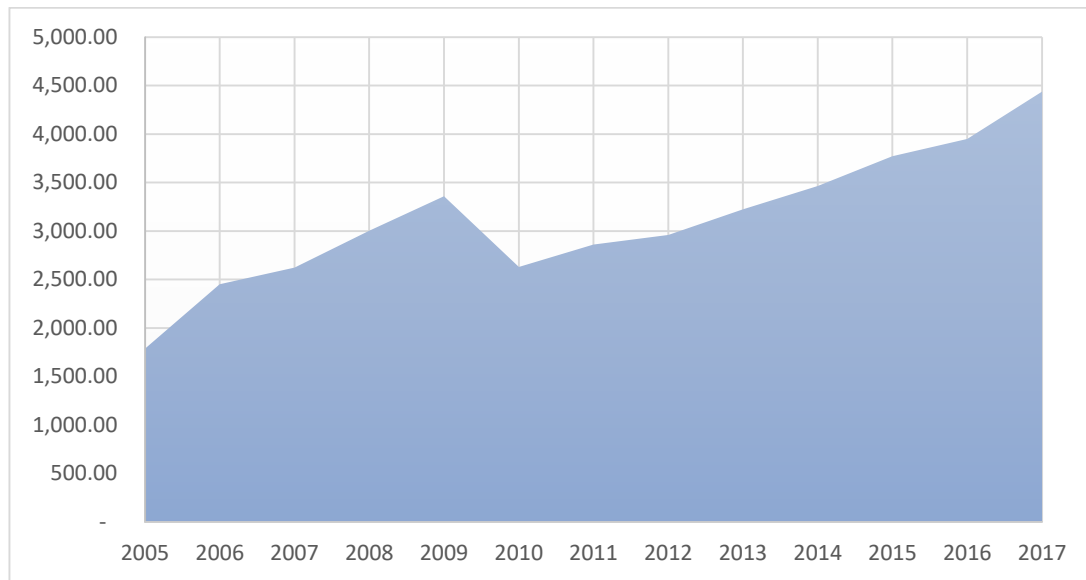
En el año 2010, incrementaron nuevamente las remesas hacia Honduras, con un total estimado de 2,594.10 millones de dólares. En adelante, ha habido un crecimiento anual sostenido en este rubro, hasta alcanzar los 3,950.30 millones de dólares en 2016. Se estima que en 2017 ingresarían 4,154.30 millones de dólares a las arcas hondureñas por concepto de remesas. (Izaguirre, 2 de abril de 2017). Es decir, que lejos de impulsar políticas para desalentar la emigración a través de la generación de mejores condiciones para sus connacionales, las autoridades hondureñas han diseñado estrategias para garantizar el flujo de remesas, que en 2012 provenían desde Estados Unidos en (91.4%), México (2.8%) y España (2.5%). (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012: 23).

Para tales fines, en 2010 las autoridades hondureñas aprobaron el Régimen Especial de Migración Legal de Trabajadores Agrícolas (Decreto 69-2010), orientado a facilitar el envío de más de 80,000 hondureños a los campos estadounidenses y otros países. Asimismo, se reforzaron los programas de trabajo temporal, a través de particulares, lo que da cuenta de la flexibilidad del gobierno hondureño para permitir la

¹⁸ Como bien plantea Ceceña (2014: 134): “El golpe de estado en Honduras en 2009 no solo permitió detener el avance de integraciones como la de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) sino que, como en los años 1980s, volvió a colocar a Honduras como epicentro de las actividades estadounidenses en la región centroamericana”

emigración de sus connacionales, mediante reclutadores privados vinculados con empresas estadounidenses y Canadá (Rosales, 2014: 210).

Gráfica 1. Remesas recibidas en Honduras (2005-2017) (millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Honduras (2018)

En 2012 el gobierno de Honduras informó sobre los avances institucionales para mejorar las condiciones de sus emigrantes, a través de diferentes programas, entre los que destacan:

1.) Fondo de solidaridad con el Hondureño Migrante en Condiciones de Vulnerabilidad (FOSHOMI): este fondo hace parte del programa de gestión y servicios de protección consular, el cual según la Dirección General de Asuntos Exteriores busca “dar apoyo en gastos de repatriación de ciudadanos fallecidos, apoyo y asistencia a víctimas de trata de personas, búsqueda de hondureños desaparecidos en procesos migratorios y asistencia a migrantes retornados vía aérea y terrestre”(Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012, p.10)

2) Reingeniería de Procesos: La Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (2012) señala que este programa busca establecer un acompañamiento más eficiente por parte de las autoridades correspondientes en temas relacionados con:

- Emisión de salvoconductos vía electrónica
- Entrevistas enlazadas vía Skype entre el consulado y la cárcel
- atenciones personalizadas e información a familiares

3.) Acompañamiento legal: “La Cancillería de la República de Honduras a través de las diferentes Representaciones Consulares ha gestionado apoyo legal en forma gratuita con Bufetes de Abogados y la ayuda de la Iglesia Católica para hondureños que por diversas circunstancias entran en proceso de detención por cargos que se les imputan, así como la defensa de menores de edad que se encuentran en situación de adopción forzada”. (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012,p.11)

4) Apertura de un Consulado General en Estados Unidos y en México: En la búsqueda de brindar un mejor apoyo y protección consular a los migrantes se dio la apertura de un consulado general en Estados Unidos y México.

5) Ayuda por Calamidad: “Se ha propiciado una mejora en los servicios de protección consular y se han eficientado procesos que han contribuido a la solución de problemas de hondureños en el exterior: Compra de pasajes aéreos, productos médicos para hondureños enfermos, traslados internos y ayuda económica” (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012, p.11)

6) Ayuda a Familiares de Migrantes: este programa busca dar apoyo por medio de la “solicitud de visas ante diferentes embajadas, con el propósito de asistir a parientes en el exterior con problemas de enfermedades crónicas, accidentes violentos, asuntos judiciales, exoneración de pagos por servicios consulares como apoyo a familiares de hondureños migrantes de escasos recursos económicos”. (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012)

7) Acompañamiento legal a menores: dentro de este programa se ha buscado dar un trato especial a los menores de edad migrantes con o sin acompañamiento que se encuentren en situación de vulnerabilidad como resultado de abandono por deportación de sus padres, víctimas del crimen organizado u objetos de trata. (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012)

8) Alianzas Estratégicas de Protección al Migrante: la alianza de protección al migrante contempla los siguientes aspectos: (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012, p.12)

- Firma Del Memorándum de entendimiento entre Honduras y México para la Repatriación Digna, Ordenada Ágil y Segura de hondureños.

- Formalización de la entrega oficial ante el SICA de una propuesta de Alianza Regional de Protección al Migrante con la participación de los Gobiernos de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

- En el espacio de la Conferencia Regional para las Migraciones (CRM) se elaboró un Memorándum de Entendimiento entre los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, para el establecimiento de una red de protección consular y asistencia humanitaria en México. (Entrega oficial ante el SICA en el presente mes.)

- Conformación de un grupo de alto nivel sobre seguridad del migrante entre los Gobiernos de México y Honduras.

- Se han iniciado gestiones para el cumplimiento de condenas en nuestro país, de hondureños presos en México en apego al convenio que existe entre ambos países.

9) Ampliación del Estatus de Protección Temporal con el gobierno de Estados Unidos: el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (2018) señala que el TPS es un status de protección que se le asigna a aquellos ciudadanos que por diferentes condiciones no pueden regresar a su país de forma temporal y segura.

10) Programa de Remesas Solidarias, para orientar los recursos en la inversión que fortalezca las comunidades receptoras. (Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2012):

El Programa de Remesas Solidarias y Productivas es una iniciativa del Gobierno de Honduras para contribuir al desarrollo sostenible del país con la ayuda de sus socios hondureños en el exterior. A través del Programa se canaliza, en forma sistematizada y coordinada, la inversión que los migrantes realizan para que se ejecuten proyectos de desarrollo en sus comunidades de origen. Este aporte es duplicado con fondos del Estado, o triplicado dependiendo del caso, para fortalecer estos proyectos y lograr un mayor impacto en las comunidades beneficiarias

En esta línea, el 5 de junio del 2013, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares (Decreto 106-2013), publicada en La Gaceta el 15 de febrero de 2014, instando al Estado a mantener “[...] relación espiritual y cultural que los unifica por lazos de tradición, intereses y aspiraciones comunes” (Poder Legislativo de la República de Honduras, 2014, p. 13).

Para el año 2015, el Instituto de Política Migratoria de Estados Unidos presentó el censo sobre inmigración centroamericana en Estados Unidos por país de origen, quedando Honduras en el tercer sitio con 599,000 personas, después de El Salvador con 1,352,000 y Guatemala con 3,385,000. Resulta importante destacar que los tres países que conforman el Triángulo del Norte Centroamericano figuran entre los 5 mayores emisores de inmigrantes irregulares asentados en territorio estadounidense: Guatemala con 723,000; El Salvador con 465,000 y Honduras con 337,000 (Migration Policy Institute, 2015).

En este sentido, la participación del gobierno de Honduras en diversos órganos internacionales orientados a mejorar las condiciones de sus connacionales en el exterior, forma parte de la estrategia del Estado hondureño, para asegurar el ingreso de remesas, al tiempo en que organiza los mecanismos en que serán empleados dichos ingresos en Honduras. En la valoración comparativa de las agendas nacionales para la integración contenidas en el Quinto Informe Estado de la Región de 2015, se presentan avances importantes en el proceso de armonización de las estrategias de los Estados centroamericanos, con excepción de Belice. En lo que respecta al rubro en migración, el gobierno de Honduras, sitúa como acción prioritaria, el establecimiento de acciones conjuntas con El Salvador y Guatemala, para incidir en la política estadounidense sobre la materia. (Programa Estado de la Región, 2015: 7-8)

Lo anteriormente analizado, nos permite comprender la importancia que tiene el fenómeno migratorio en la política del Estado hondureño. En este sentido, sus estrategias gubernamentales se han orientado en diversos frentes, tanto para incidir positivamente en las decisiones de los países receptores de sus emigrantes, particularmente Estados Unidos, como para orientar una parte de estas remesas a la inversión en diversos proyectos de desarrollo, productivos y sociales en territorio de Honduras, es decir en cuestiones que son responsabilidad del propio Estado. Ante esta situación, la condición del Estado hondureño resulta vulnerable frente a las decisiones y políticas adoptadas por los Estados receptores y de tránsito, principalmente México y Estados Unidos, que han reforzado controles en las últimas décadas. Se estima que, en el año 2016, fueron retornados 21,587 hondureños desde Estados Unidos y 47,678 desde México (El Herald, 24 de enero de 2017).

Con el ascenso de Donald Trump a la presidencia estadounidense enero de 2017, el Director del Foro Social de la Deuda Externa de Honduras, Mauricio Díaz, anunció la creación de un Fondo de Desarrollo

del Migrante, para atender las necesidades que derivarán de las deportaciones masivas que prometió el mandatario estadounidense, fideicomiso que sería complementario del Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño, aprobado en febrero de 2015 (Proceso Digital, 7 de febrero de 2017 y, La Prensa, 25 de febrero de 2015). Estas declaraciones dan cuenta de las complicaciones que enfrentarán las autoridades de Honduras en el corto plazo, tomando en cuenta los serios problemas estructurales del país, en donde las cifras oficiales de 2016 reportaron ingresos por concepto de remesas que ascienden a 3,649.9 millones de dólares, que representan el 18% del PIB, casi equivalentes a las reservas internacionales netas reportadas por el Banco Central de Honduras, que ascienden a 3,822.3 el mismo año. (Instituto Nacional de Estadística de Honduras, 2015).

Los anteriores datos, resultan importantes para comprender la serie de pendientes que tiene el Estado hondureño, cuyo Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018, establece la necesidad de garantizar una relación *armoniosa con la comunidad internacional*, en aras de obtener mayores ventajas en función de las prioridades nacionales, situando al migrante hondureño a la par del turismo y la atracción de inversión extranjera, como fuentes de ingresos. (Secretaría de Coordinación General de Gobierno de la República de Honduras, 2016).

Conclusiones

La tarea en materia de política migratoria para Honduras no parece ser sencilla. Si bien esta nación se ha vuelto a colocar como el corazón del enclave militar norteamericano en el denominado Caribe geopolítico, las políticas de Estados Unidos que ha implementado o planea implementar en materia de restricción migrante, por ejemplo, la no renovación del Estatus de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés), la paulatina eliminación del programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés), un marcado control migratorio interno y laboral, así como el continuo fortalecimiento de las fronteras, tendrá efecto en tres campos: Primero, mayor dificultad para que los migrantes consigan empleo, cambien de este, o tengan que operar en la informalidad, lo que implicaría disminución de sus ingresos. Segundo, ante la hostilidad de las políticas internas en Estados Unidos, se podría tener un escenario de retorno masivo a Honduras, lo que impactaría de manera negativa en las tasas de desempleo y del PIB. Y, tercero, que menos hondureños opten por migrar a Estados Unidos, lo que obligaría al gobierno de Honduras, bajo la alta dependencia que tiene sobre las remesas que sus ciudadanos reciben, a seguir fomentando sus políticas de emigración hacia destinos centroamericanos con indicadores macroeconómicos saludables como es el caso de Costa Rica o bien a diseñar políticas de desarrollo económico que les permita crecer, en términos del PIB, lo que dejasen de crecer por concepto de remesas.

Bibliografía

Banco Central de Honduras. (Agosto de 2009). Remesas familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados en el país durante sus visitas. Recuperado de http://www.bch.hn/download/remesas_familiares/remesas_familiares_082009.pdf

Banco Central de Honduras. (Agosto de 2010). Remesas familiares enviadas por hondureños residentes en el exterior y gastos efectuados durante sus visitas. Recuperado de http://www.bch.hn/download/remesas_familiares/remesas_familiares_082010.pdf

Benítez, López, J. (2018) El Golfo de Fonseca como punto geoestratégico en Centroamérica. Origen histórico y evolución del conflicto territorial: del siglo XIX al XXI, México: Bonilla Artigas Editores/UQROO/CIALC-UNAM

Ceceña, Ana. (2014). “La dominación de espectro completo sobre América” en *Revista de Estudios & Pesquisas sobre as Americas*, Vol 8 (2), pp. 124-145

Departamento de Seguridad Nacional (2018) Estatus de Protección Temporal. Recuperado de <https://www.uscis.gov/es/TPS>

El Herald. (24 de enero de 2017). Llegan los primeros deportados de la era Trump a Honduras. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/pais/1037734-466/llegan-los-primeros-deportados-de-la-era-trump-a-honduras>

Flores-Fonseca, M. A. (octubre de 2012). Tendencias migratorias internacionales de Honduras. *Revista Economía y Administración E&A*, 3, (2), 57-85. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/280156423_TENDENCIAS_MIGRATORIAS_INTERNACIONALES_DE_HONDURAS

Flores-Fonseca, M. A. (2014a). Migrantes hondureños en los Estados Unidos de América en la última década. Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Perú, del 12 al 15 de agosto de 2014. Recuperado de http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL214.pdf

Flores-Fonseca, M. A. (2014b). Factores contextuales de la migración internacional de Honduras. En González-Becerril, J.B., et al. *Hitos Demográficos del Siglo XXI: Migración Internacional*. Toluca, Edo.Mex: UAEM/Gobierno del Edo.Mex

Funes, M. (2000). *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*. Tegucigalpa: Guaymuras.

Gaztambide-Géigel, Antonio. (2006a) *Tan Lejos de Dios...Ensayos sobre las relaciones del Caribe con Estados Unidos*, San Juan: Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe.

Gaztambide, Antonio (2006b). “La invención del Caribe a partir de 1898 (les definiciones del Caribe, revisitadas)” en *JANGWA PANA*, Vol. 5, Núm. 1

Gobierno de la República de Honduras. Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible 2021. (2007). Recuperado de [http://cofinsa.hn/PNDHS/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_HUMANO_SOSTENIBLE\[1\].pdf](http://cofinsa.hn/PNDHS/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_HUMANO_SOSTENIBLE[1].pdf)

Gordon, S. (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*, México: IIS-UNAM/Siglo XXI

Instituto Nacional de Estadística de Honduras. Cifras de país. (2015). Recuperado de <http://www.ine.gob.hn/index.php/25-publicaciones-ine/97-cifras-de-pais-2014.html?tmpl=component&print=1&page=>

Izaguirre, J. (2 de abril de 2017). Honduras: Las remesas superan los \$1,000 millones al primer trimestre de 2017. *Elheraldo.hn*. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/economia/1059013-466/honduras-las-remesas-superan-los-1000-millones-al-primer-trimestre-de-2017>

La Prensa. (25 de febrero de 2015). Aprueban fideicomiso para migrantes hondureños y sus familias. Recuperado de: <http://www.laprensa.hn/honduras/806098-410/aprueban-fideicomiso-para-migrantes-hondure%C3%B1os-y-sus-familias>

- Katz, Claudio (2014). "Economía, clases y gobiernos en América latina", *Revista de Estudios & Pesquisas sobre as Américas*, Vol 8 (2), pp. 92-Langley, L. D. (1989) *América y las Américas. Los Estados Unidos en el Hemisferio Oeste*. Buenos Aires: Ediciones Devenir.
- López, V. (2013). Desarrollo, migración y seguridad: El caso de la migración hondureña hacia Estados Unidos. *Migración y desarrollo*, XI, (21). Zacatecas, México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992013000200004
- López, V. (7 de abril de 2014). Riesgos y peligros de la migración hondureña a Estados Unidos. *El Heraldillo*. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/otrassecciones/nuestrasrevistas/627520-373/riesgos-y-peligros-de-migracion-hondurena-a-estados-unidos>
- Migration Policy Institute. (2015) Tabulation of Data From the U.S. Census Bureau, 2015. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-immigrants-united-states>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (30 de junio de 2005). Convenio de Creación de la Visa única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Recuperado de <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20141124162047668Conveniodecreacionde la Visa Unica Centroamericana.pdf>
- OEA. (1970). Informe Preliminar de la Subcomisión sobre Violaciones de los Derechos Humanos en Honduras y El Salvador. (15 de julio de 1969). Recuperado de <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/digest/inter-american/espanol/anauales/70parte3/elsalvador.html#s11>
- Poder Judicial de la República de Honduras (2004). Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería. Recuperado de <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/RegLeyMigracionyExtranjeria.pdf>
- Poder Legislativo de la República de Honduras. (2014). Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares. Recuperado de http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley_proteccion_HND_migrantes_y_fam_2014.pdf
- Proceso Digital. (7 de febrero de 2017). Fosdeh propone crear fondo de desarrollo del migrante ante amenazas de deportaciones masivas. Recuperado de: <http://www.proceso.hn/actualidad/7-actualidad/fosdeh-propone-crear-fondo-de-desarrollo-del-migrante-ante-amenazas-de-deportaciones-masivas.html>
- Programa Estado de la Nación. (2015) Quinto Informe Estado de la Región. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/005/Integracion-Regional/LDSAgendasnacionalesintegracion.pdf
- Rosales I. (2014) Historia reciente de las políticas migratorias en Centroamérica. En Galeana P. Historia comparada de las migraciones en las Américas. México: UNAM/OEA.
- Secretaría de Coordinación General de Gobierno de la República de Honduras. (Junio de 2016). Plan Estratégico de Gobierno 2014-2018. Recuperado de <http://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/PEG%20Version%20Junio%20de%202016%20%281%29.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras. (2012). En la búsqueda de la excelencia en la asistencia migratoria y la prestación de los servicios consulares. Recuperado de http://www.dhmigrantes.cide.edu/taller_centroamerica/07_Busquedad_excelencia_asistencia_migratoria_SRE-Honduras_Castellanos.pdf

Tratado General de Paz entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras. (Lima, 30 de octubre de 1980). Tomado de Paz, E. (1986). *La política exterior de Honduras 1982-1986*. Madrid:, Editorial Iberoamericana, p. 210.

Tratado General de Paz y Amistad. (Washington D.C., 20 de diciembre de 1907) Recuperado de http://enriquebolanos.org/tratados_pdf/1907%20Tratado%20general%20de%20Paz%20y%20Amistad.pdf

Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras. Ley de Población y política migratoria. Decreto Número 34. (10 de diciembre de 1970). Recuperado de <http://www.tsc.gob.hn/leyes/Ley%20de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Pol%C3%ADtica%20Migratoria..pdf>

Winer, Sonia. (2015). El papel de Estados Unidos en Honduras. En De Gortari, et.al. *Honduras 2013: golpe de estado, elecciones y tensiones del orden político*. Buenos Aires: Sans Soleil.

Suazo, M. L. (2011). Estudio migratorio de Honduras. En *estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: INCEDES/ Sin Fronteras. Recuperado de <http://www.pcslatin.org/portal/images/documentos/migraciones/7.General-docus-referencia/15-flujos-migratorios-HONDURAS.pdf>

•POLÍTICA DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE GRUPOS VULNERABLES

Gobierno Municipal y Género en Yucatán

Wendy de Jesús Góngora Caballero ¹
Lucelly Carolina Burgos Suarez ²

Resumen

La presente investigación tiene como finalidad determinar la relación sexo-trabajo, que se establece para asignar las ocupaciones laborales a mujeres y hombres, en la administración pública en municipios de Yucatán.

Para realizar este trabajo, el escenario de investigación se dividió en zona metropolitana y zona no metropolitana, en ambos casos se analizaron los organigramas municipales y se aplicaron entrevistas en profundidad.

Como resultado general, se encontró la presencia de la relación sexo-trabajo en la administración pública municipal, donde el lugar que las mujeres y los hombres ocupan en los espacios laborales de seguridad policía, obras públicas, protección civil, deportes, educación, DIF, tesorería y salud, se sustenta en prácticas patriarcales, sexistas y androcéntricas. Por lo tanto, es necesario asegurar que las oportunidades laborales en las mujeres no dependan de su sexo.

Palabras claves: Mujer, patriarcado, sexismo, androcentrismo, municipio.

Introducción

A pesar de que la igualdad de género debe estar presente en todos los ámbitos, es aún frecuente la problemática de relacionar al sexo con la asignación de ocupaciones laborales en la administración pública municipal.

Estudiar con una mirada de género a los hombres y las mujeres en el ámbito municipal, lleva a lo que Lamas señala como la existencia de una asimetría entre hombres y mujeres, que significa cosas distintas en lugares diferentes. Es decir, que, aunque la posición de las mujeres, sus actividades, sus limitaciones y sus posibilidades varían entre culturas, existe la constancia entre lo considerado masculino y lo considerado femenino (Lamas, 2002). Dicha asimetría se refleja en el espacio de trabajo como la administración pública municipal, pues como dice Palafox, “El trabajo, como condición básica y fundamental de toda la vida humana, ha sido y es uno de los ejes que permite entender a la mujer y al hombre en su dimensión histórica como géneros”. Así, comúnmente se formula que la mano de obra femenina presenta desventaja y carece de mejores oportunidades de empleo y remuneración respecto a lo que tradicionalmente se ha considerado como trabajo con reconocimiento social (Palafox, 2002: 124).

Es necesario romper la práctica de la construcción binaria de una relación entre el tipo de trabajo y el sexo de las personas, como señala Lagarde: “El hecho de que hombres y mujeres en las más diversas sociedades se dediquen a diferentes actividades y realicen trabajos excluyentes ha sido conceptualizado -a excepción del feminismo-, como inherente a la diferenciación sexual. Se le ha relacionado con la posesión y con la carencia de cualidades físicas, intelectuales, emocionales, y con destrezas específicas

¹ Universidad Autónoma de Yucatán. wendy.gongorayucatán@gmail.com

² Universidad Autónoma de Yucatán: lbsuarez@correo.uady.mx

para cada sexo. La relación entre sexo y trabajo es considerada en las ideologías sexistas, tan unívocamente determinada que hasta hace poco se ha separado su conceptualización [pero en la práctica se mantiene]. Aún las utopías del siglo XIX con todo su trastocamiento del orden social continuaron con la atribución a los individuos de trabajos tradicionales de acuerdo con el sexo” (Lagarde, 1997: 113).

Al presentarse en la administración pública municipal, la premisa sexista de concebir la relación sexo-trabajo como un binomio inseparable, se propicia desigualdad, desvaloración de las capacidades de los sexos y la reproducción de roles y estereotipos de género.

Marco normativo que regula la relación sexo-trabajo

Aunque se ha avanzado en la igualdad formal (igualdad de derechos), aún nos falta un largo camino por recorrer en la igualdad sustantiva (igualdad de resultados), esta afirmación se verifica con la normatividad internacional, nacional y local, como son: El Informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer (Beijing 1995), La Declaración Universal de los Derechos Humanos, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley Federal del Trabajo, La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y La Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

En el informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer (Beijing, 1995), se observan medidas dirigidas a eliminar la discriminación ocupacional en el ámbito laboral, buscando al mismo tiempo favorecer la participación igualitaria de la mujer:

El párrafo 178, refiere que los gobiernos, los empleadores, los empleados, los sindicatos y las organizaciones de mujeres, eliminarán la segregación ocupacional mediante la promoción de la participación de la mujer en trabajos de alta especialización y en puestos de dirección, incentivando la diversificación de actividades ocupacionales de mujeres y hombres (Beijing, 1995).

El párrafo 181, señala que el hecho de que la mujer participe de manera igualitaria en la adopción de decisiones es necesario para considerar los intereses de la mujer, pero también es un requerimiento democrático (Beijing, 1995).

En el párrafo 190, se indica las medidas que deben adoptar los gobiernos, refiriendo como primer inciso, que los gobiernos se deben comprometer entre otras cosas a fijar objetivos concretos y medidas para aumentar sustancialmente el número de mujeres y así lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, por lo que es necesario adoptar medidas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública (Beijing, 1995).

Aunque se hable de derechos humanos (masculino genérico) y no de derechos de la humanidad, hay que destacar que, al reconocer la igualdad y libertad de las personas, la existencia de estos derechos ha significado el respeto y la protección para todas y todos, hecho que se puede observar especialmente en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

El artículo 1, indica: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (DUDH, 2015: 4).

Destaca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque el primer artículo ha sido reformado y adicionado ajustándose a las necesidades sociales, siendo este artículo el que da la pauta para que el resultado de esta investigación contribuya a que el Estado subsane la violación a los derechos humanos, presente en la administración pública municipal de Yucatán mediante la discriminación producto de la relación sexo-trabajo:

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destaca sobre otras leyes porque no únicamente garantiza el goce de los derechos humanos, sino que además obliga a las autoridades a que en el ámbito de su competencia promuevan, respeten, protejan y garanticen los

derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, consecuentemente el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos (CPEUM, 2017).

El artículo 4° expresa que el varón y la mujer son iguales ante la ley (CPEUM, 2017).

La Ley Federal del Trabajo, refiere la igualdad sustantiva y para contrarrestar el patriarcado y eliminar la discriminación, son tomadas en cuenta las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres, generando de esta forma condiciones donde las mujeres gocen plenamente de igualdad de derechos y oportunidades:

El artículo 2°, manifiesta: “(...) La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres” (LFT, 2015: 1).

La importancia de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres radica en la observancia de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, impulsando la lucha contra la discriminación y estimulando el fortalecimiento de las mujeres en todo el territorio nacional:

El artículo 1, indica lo siguiente: “La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional” (LGIMH, 2016: 1).

El artículo 6, señala: “La igualdad entre mujeres y hombres implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo” (LGIMH, 2016: 2).

La Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, requiere de un lenguaje incluyente y no uno masculino genérico como el que utiliza, no obstante, su contenido tiene gran significado, para la igualdad de género, al declarar que quienes habitan o se avecinan en los municipios del Estado, tienen el derecho de recibir igualdad de oportunidades para la realización de su empleo:

El artículo 7°, fracción VII, refiere que los habitantes y vecinos de un municipio, tendrán entre sus derechos: “Recibir en igualdad de condiciones, oportunidad para el desempeño de empleo, cargo o comisión (...), siempre que no hubiere impedimento legal alguno;” (LGMEY, 2016: 9).

Marco conceptual en la relación sexo-trabajo

Para que las mujeres puedan mejorar su calidad de vida, se requiere del respeto al ejercicio de sus derechos, sin embargo, en la administración pública municipal aún están presentes, el patriarcado, el sexismo y el androcentrismo, temas que veremos a continuación y que representan un obstáculo para la igualdad de género:

Patriarcado.

“mi idea intuitiva del poder es la siguiente, A tiene poder sobre B en la medida en que logre que B haga algo que no hubiere hecho sin la intervención de A (...)” (Piedra, 2004: 124). El patriarcado es el término con el que se define la condición, en la que prevalece la posición de poder de los varones (INMUJERES, 2007). Es en la familia donde el hombre comienza a ejercer su autoridad mediante una relación jerárquica de poder, apropiándose de la mujer como su dueño, como si se tratara de una cosa y no de una persona, esta situación se observa claramente, cuando al tratarse de mujeres casadas, seguido de su nombre, se

agrega la palabra “de” y el apellido de su esposo, indicando de esta manera un sentido de pertenencia y disposición de la mujer hacia su cónyuge y en definitiva hacia el hombre.

Rousseau señala que “La familia es, pues, si queremos, el primer modelo de las sociedades políticas: el jefe es la imagen del padre, el pueblo es la imagen de los hijos, y al haber nacido todos iguales y libres no enajenan su libertad más que por su propia utilidad” (Rousseau, 2010: 59). Pero el patriarcado no únicamente está presente en el ámbito privado, también forma parte del ámbito público, es precisamente el pensamiento patriarcal el que ha ubicado a las mujeres preferentemente en el espacio privado y a los hombres preferentemente en el espacio público y esta situación provoca diferencia en el trato que reciben mujeres y hombres y a pesar de que cada vez más mujeres ocupan espacios públicos, aún persiste la posición de poder de los varones sobre las mujeres. Culturalmente se ha asumido como un hecho natural la supremacía de los varones y la subordinación de las mujeres, al ser vista esta subordinación como un hecho común, prevalece dificultando superarla. “Un cambio cultural y de mentalidad requiere de plazos muy largos para incidir en el comportamiento, incluso si se enfrenta a procesos de sensibilización o educación distinta” (Tarrés, 2006: 38). La relación de poder, monopolizada por los varones, ha sido incluso justificada, Lagarde refiere argumentos como: “La manutención económica, la fortaleza emocional estereotipada, la protección o el reconocimiento indispensable para la existencia, organizan la dependencia de manera vital: las mujeres no sobreviven sin las acciones materiales y simbólicas que los hombres realizan para ellas” (Lagarde, 1997: 171).

No se puede negar que la lucha social a favor de la igualdad ha permitido en algunos casos cambios en la manera de asumir el patriarcado, pero también hay que admitir que aún existe inclinación a la estructura patriarcal y por lo tanto al sexismo y al androcentrismo. La violencia, la rudeza, la rebeldía, el autoritarismo y la valentía son atributos estereotipados a los hombres, que pueden ser vistos como medios para ejercer el poder sobre otras personas, por lo que las mujeres no quedan exentas de replicar el patriarcado, adoptando actitudes socialmente consideradas propias de hombres. La primacía de los hombres y subordinación de las mujeres ha permitido que sean sometidas inclusive mediante el uso de la violencia. Al respecto Lagarde indica que “La servidumbre voluntaria implica ese fenómeno de consentimiento a la opresión presente en todas las relaciones de dominación que sujetan a los individuos y a los grupos. Sin ese consentimiento “voluntario” no habría ejercicio de poder con fines de sometimiento. Incluye esta categorías -servir, trabajar para, robar, guerrear, malvivir en la enfermedad y en la miseria, matar y morir-, con tal de obtener el favor de los poderosos” (Lagarde, 1997: 163).

Sexismo.

Definiremos el sexismo desde los puntos de vista de Gamba y del INMUJERES. “Entendemos por sexismo, el mecanismo por el que se concede privilegio a un sexo en detrimento de otro (...)” (Gamba, 2007, 2009: 295). Para el INMUJERES, el sexismo es la discriminación producto del sexo de las personas, desde el punto de vista feminista, el sexismo presenta a la mujer cómo un ser inferior al varón (INMUJERES, 2007). Hay que tomar en cuenta que no siempre la presencia del sexismo es sencilla de identificar, ya que la manera como se exterioriza puede variar su percepción, como veremos más adelante, el sexismo se puede presentar bajo los argumentos de dominación (sexismo hostil), pero también de amparo hacia la mujer (sexismo sutil), este último argumento, puede hacer ver la realidad con un enfoque de agradecimiento y de permiso, porque en apariencia el sexismo sutil no causa daño, porque no se percibe como agresivo, razón por la que incluso hay quien podría incentivarla, justificando su existencia y permanencia y por lo tanto permitiendo que mediante esos razonamientos de protección se privilegie a los hombres.

El sexismo tradicional u hostil (viejo sexismo), se refiere a la “actitud de prejuicio o conducta discriminatoria basada en la supuesta inferioridad o diferencia de las mujeres como grupo”. Son componentes de este tipo de sexismo: 1) El paternalismo dominador, legitima la dominación del hombre, en la creencia de que las mujeres son inferiores a los varones, 2) La diferenciación de género competitiva, parte de la diferencia de las características en mujeres y hombres, considerando que esto es suficiente para que ellas ocupen el espacio privado, dedicándose a la familia y no al gobierno de instituciones sociales, 3) La hostilidad heterosexual, se basa en creer que las mujeres tienen el poder sexual para manipular a los hombres (Expósitos, Moya, Glick, 1998: 160).

El sexismo sutil o benévolo (nuevo sexismo), se define como “un conjunto de actitudes interrelacionadas hacia las mujeres que son sexistas en cuanto las considera de forma estereotipada y limitadas a ciertos roles, pero que tiene un tono afectivo positivo (para el perceptor) y tiende a suscitar en éste conductas típicamente categorizadas como prosociales (p. ej., ayuda) o de búsqueda de intimidad (p. ej., revelación de uno mismo)”. Son componentes de este tipo de sexismo: 1) El paternalismo protector, concibe a la mujer como frágil, y al hombre cómo el ser que debe cuidarla y protegerla, 2) La diferenciación de género complementaria, su visión es que las características positivas de las mujeres son un complemento de las características de los hombres, 3) La intimidad heterosexual, considera que en el aspecto sexual los hombres dependen de las mujeres (Expósitos, Moya, Glick, 1998: 161-162).

Androcentrismo.

“Hablamos de androcentrismo para describir un pensamiento, una mirada, un sesgo o un prejuicio, centrado en los varones: en sus cuerpos, sus prácticas, sus intereses y sus espacios, que opera tal cual si las mujeres no existieran o no fueren relevantes” (Serret, 2008: 66). El androcentrismo ratifica el poder de los varones al determinar que son representantes de la humanidad, haciendo invisible la existencia de las mujeres. Como ejemplos de manifestación androcéntrica, tenemos el lenguaje, en dónde es común que al hablar en masculino se dé por entendido que en el mismo se incluye a las mujeres, como cuando se refieren a los habitantes, en este caso, no se puede distinguir si el objetivo es dirigirse al género masculino o si lo que se pretende es referirse a las y los habitantes.

Al utilizar el masculino genérico, se piensa que se están refiriendo a toda la humanidad, inclusive no se considera un agravio si una persona dice ellos y entre estas personas hay alguna mujer, pero desde la infancia se enseña que de manera inmediata hay que hacer una corrección si se dice ellas cuando entre las personas a las que se refieren se encuentra un varón, si esta corrección no se hace, entonces se puede interpretar como motivo de burla o señalamientos, porque la mujer es considerada sinónimo de vulnerabilidad.

“El androcentrismo –el mundo centrado en el hombre y el hombre medida de todas las cosas– y sexismo –la desvalorización de un sexo, masculino o femenino– es parte de la discriminación de género”. Ambos son construcción de los estereotipos y prejuicios de género, un grupo, un sexo (biológico) o género (actitudes establecidas culturalmente), son valorados de manera prejuiciada, dando como resultado la discriminación de género (Fernández, 2011: 320).

Metodología

El objetivo de este estudio es generar un diagnóstico que permita a la administración pública municipal tomar las medidas pertinentes para eliminar la discriminación laboral basada en el sexo de las y los servidores públicos. La realización de esta investigación tiene un enfoque cualitativo, con perspectiva de género y con un método no probabilístico. Este estudio inició con la recopilación de los organigramas municipales, posteriormente se realizaron las entrevistas en profundidad, se transcribieron las entrevistas, se analizaron los organigramas y las entrevistas y por último se procedió a interpretar la información.

La selección del escenario de investigación, se hizo con base a los tres primeros núcleos de población señalados en el artículo 12 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, donde refiere que “I.- Ciudad, es el núcleo de población con censo no menor de quince mil vecinos; II.- Villa, es el núcleo de población con censo no menor de ocho mil vecinos; III.- Pueblo, es el núcleo de población con censo no menor de tres mil vecinos o aquel donde se asiente la cabecera municipal” (LGMEY, 2016: 11-12). Se determinó dividir el escenario de investigación en zona metropolitana y zona no metropolitana, para analizar por separado a los municipios de la zona metropolitana, que por la cercanía con Mérida pudieran presentar fenómenos asociados al municipio con mayor crecimiento demográfico y capital del Estado. De esta forma, como escenario de investigación se seleccionaron 9 municipios, a la zona metropolitana corresponden Mérida, Conkal y Ucú y a la zona no metropolitana corresponden Valladolid, Tizimín, Akil, Seyé, Tekantó y Telchac Pueblo.

En total participaron 18 personas en este estudio, en virtud de que en cada uno de los municipios se entrevistó a una mujer y a un hombre, todas y todos servidores públicos a cargo de diversas áreas de la administración pública. La recopilación de los organigramas municipales se realizó mediante el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (INAIP), dichas solicitudes, respuestas e información obtenida del portal del INAIP fue del mes de agosto al mes de octubre de 2016. La fase de análisis de los organigramas municipales consistió en identificar las áreas que tienen en común, permaneciendo así: seguridad/policía, obras públicas, protección civil, deportes, educación, DIF, tesorería y salud, en todas estas áreas de trabajo se determinó el porcentaje de mujeres y hombres a cargo. Las entrevistas en profundidad fueron realizadas del 6 de diciembre de 2016 al 20 de enero de 2017.

Desarrollo

Los resultados de esta investigación se dividen en zona metropolitana y zona no metropolitana y se presentan por medio de dos apartados. El primero es un análisis descriptivo de los organigramas municipales, así de las mujeres y hombres que forman parte de la administración pública municipal. El segundo apartado es un análisis teórico a través de los conceptos de patriarcado, sexismo y androcentrismo, igualmente se indica la percepción más representativa de las personas entrevistadas.

I. Análisis descriptivo

Tabla 1. Presidencias municipales por sexo en la zona metropolitana.

Los municipios de Mérida, Conkal y Ucú, son presididos por hombres. En la práctica no solo estos municipios, sino toda la zona metropolitana la presiden varones, siendo que, al no haber presidentas municipales, las mujeres quedan al margen de cualquier decisión relacionada con esta zona.

Municipio	Sexo de quien preside el municipio
Mérida	Hombre
Conkal	Hombre
Ucú	Hombre

Fuente: Elaboración propia, con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) relativo a la delimitación de las zonas metropolitanas 2010.

Tabla 2. Presidencias municipales por sexo en la zona no metropolitana.

Los municipios de Valladolid, Akil y Tekantó, son presididos por mujeres, Tizimín, Seyé y Telchac Pueblo, son presididos por hombres, por lo que el escenario de investigación de esta zona, se integra por municipios presididos por el 50% de mujeres y el 50% de hombres.

Municipio	Sexo de quien preside el municipio
Valladolid	Mujer
Akil	Mujer
Tekantó	Mujer
Tizimín	Hombre
Seyé	Hombre
Telchac Pueblo	Hombre

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC) 2015.

Tabla 3. Población de mujeres y hombres en la zona metropolitana.

Los municipios de Mérida (ciudad), Conkal (villa) y Ucú (pueblo), tienen una población de mujeres superior a la de hombres.

Municipio	Población total	Mujeres	Hombres
Mérida	892 363	463 648	428 715
Conkal	11 141	5 593	5 548
Ucú	3 682	1 844	1 838

Fuente: Elaboración propia, con base en el Anuario Estadístico y Geográfico de Yucatán 2016

Tabla 4. Población de mujeres y hombres en la zona no metropolitana.

Los municipios de Valladolid, Tizimín, Akil, Tekantó y Telchac Pueblo, tienen una población de mujeres superior a la de hombres, excepto Seyé, donde la población de hombres es superior a la de mujeres.

Municipio	Población total	Mujeres	Hombres
Valladolid	80 313	40 520	39 793
Tizimín	77 621	39 762	37 859
Akil	11 312	5 793	5 519
Seyé	9 724	4 780	4 944
Tekantó	3 786	1 903	1 883
Telchac Pueblo	3 704	1 865	1 839

Fuente: Elaboración propia, con base en el Anuario Estadístico y Geográfico de Yucatán 2016.

II. Análisis teórico

1. Mirando la realidad desde el concepto del patriarcado. Recordemos que, en el patriarcado, el hombre se mantiene en una posición de poder ante la mujer quien es subordinada. En la práctica, el ámbito público ha sido considerado preferentemente para hombres y el ámbito privado preferentemente para mujeres, por lo tanto, se puede decir que la administración pública fue pensada y construida para hombres, y aunque cada vez más mujeres irrumpen en el espacio público, en Yucatán, aún permanece el dominio de los hombres en la administración pública.

Tabla 5. La relación sexo-trabajo en la zona metropolitana¹⁹.

De las 8 áreas analizadas en este estudio, en el 75% tienen dominio los hombres: seguridad/policía, obras públicas, protección civil, deportes, educación y salud; y en el 25% predominan las mujeres: DIF y tesorería. No solo el número de hombres supera al de mujeres, sino que además las áreas en las que se les ubica representan mayor oportunidad de liderazgo.

Área ⇒	Seguridad Policía	Obras Públicas	Protección Civil	Deportes	Educación	DIF	Tesorería	Salud
Mérida	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Jefatura Hombre	Sub Dirección Hombre	Sub Dirección Hombre	Dirección Mujer	Dirección Mujer	Sub Dirección Hombre
Conkal	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Mujer	Hombre	Dirección Hombre
Ucú	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	No existe	Dirección Hombre	Dirección Mujer	Mujer	Dirección Hombre

Fuente: Elaboración propia, con base en los organigramas y directorios municipales.

Tabla 6. La relación sexo-trabajo en la zona no metropolitana²⁰.

De las 8 áreas analizadas en este estudio, en el 50% tienen dominio los hombres: seguridad/policía, obras públicas, protección civil y deportes, en el 37.5% predominan las mujeres: educación, DIF y salud, en tanto que en tesorería tienen igualdad de porcentaje (12.5%) mujeres y hombres. Aunado a lo anteriormente planteado, a los hombres se les sitúa en áreas con mayor oportunidad de liderazgo.

¹⁹ Únicamente Mérida señala la tesorería como dirección, razón por la que en Conkal y Ucú, solo se señala en esta área el sexo de las y los servidores públicos a cargo.

²⁰ Ningún municipio refiere la tesorería como dirección, Tizimín tampoco especifica si son direcciones, razón por la que en estos casos en la tabla únicamente se señala el sexo de las y los servidores públicos a cargo.

Área ⇒	Seguridad Policía	Obras Públicas	Protección Civil	Deportes	Educación	DIF	Tesorería	Salud
Valladolid	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Mujer	Vacante	Dirección Mujer	Mujer	Jefatura Hombre
Tizimín	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Hombre	Mujer	Hombre	No existe
Akil	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Mujer	Dirección Mujer	Mujer	Dirección Mujer
Seyé	Dirección Hombre	Dirección Hombre	No existe	No existe	No existe	Dirección Mujer	Hombre	Dirección Mujer
Tekantó	Jefatura Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Mujer	Dirección Mujer	Mujer	Dirección Mujer
Telchac Pueblo	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	Dirección Hombre	No existe	Dirección Mujer	Hombre	Dirección Mujer

Fuente: Elaboración propia, con base en los organigramas y directorios municipales.

Al comparar la relación sexo-trabajo en la administración pública en las zonas metropolitana y no metropolitana, se observa que en la zona metropolitana de 8 áreas, 6 están a cargo de hombres y 2 a cargo de mujeres, mientras que en la zona no metropolitana, 4 áreas están a cargo en su mayoría por hombres, 3 a cargo de mujeres y 1 se distribuye equitativamente (igual número de mujeres y de hombres), por lo que es en la zona no metropolitana donde las mujeres tuvieron oportunidad de integrarse a más áreas de la administración pública.

Percepción

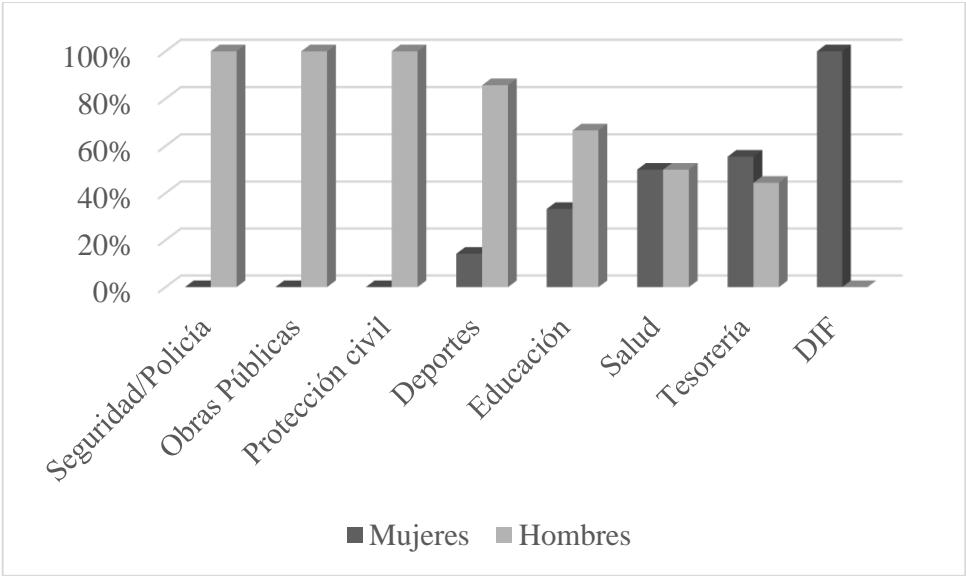
- Hombre, entrevista número 7 (ver anexo): “Mujeres y hombres pueden hacer el mismo trabajo, en protección civil, las brigadas de temporadas de quemas aquí metemos mujeres (...) tengo a dos muchachas [trabajo temporal] que, por lo mismo, ellas se meten a la candela. Fuimos a un curso en Mérida, de protección civil y equidad de género y nos lo exigen, te dicen, ¡Debes tener dos centralistas [mujeres]! Para que no haya el celo de los hombres, yo opté por decir aquí no eres chofer, no eres centralista, somos un equipo y hacemos lo mismo todos, para que no se diga esa cobra lo mismo que yo y no hace nada. Empezaron a venir y yo les decía el horario, ¡Es que tengo dos hijos!, Pues fíjate que tienes que abandonar a tus hijos, le digo así. ¡Es que no puedo!, ¿No puedes?, ¡Pues ni modo chava!”.

En este servidor público se distingue una inadecuada manera de interpretar la igualdad de género. Durante la entrevista de selección de personal, les plantea a las mujeres inconvenientes para ser contratadas, refiriéndoles que tendrán que “abandonar a sus hijos”, siendo la falta de políticas conciliatorias una dificultad para las mujeres en quienes recae la responsabilidad del cuidado de sus hijas/hijos. Las mujeres que forman parte del personal han de conformarse con un trabajo temporal y no permanente, igualmente este servidor público ejerce violencia laboral y opresión patriarcal sobre el personal femenino, ya que, aunque la creación de los puestos de trabajo fue para funciones específicas (centralistas), de manera arbitraria, las ocupa en funciones operativas de protección civil.

2. Mirando la realidad desde el concepto del sexismo.

Recordemos que el sexismo es aquel por medio del cual se disminuye el valor de las mujeres, considerándolas seres inferiores a los hombres en cualidades y destrezas. Igualmente, que el sexismo se puede presentar de manera hostil o sutil.

Gráfica 1. Áreas a cargo de mujeres y hombres en las zonas metropolitana y no metropolitana.



Fuente: Elaboración propia, con base en las tablas 5 y 6.

Al analizar presencia de la relación entre sexo y trabajo, se obtiene que los varones est n a cargo en un 100% del área de seguridad/polici a, el 100% del área de obras p ublicas, el 100% del área de protección civil, el 85.7% del área de deportes y el 66.6% del área de educación. Mientras que las mujeres est n a cargo en un 100% del DIF y en un 55.5% del área de tesorería; y únicamente en salud, se obtuvo que el 50% es ocupado por mujeres y el 50% es ocupado por hombres.

La práctica sexista y discriminatoria en la relación sexo-trabajo se puede ver con el encasillamiento que tienen las mujeres en las actividades asistenciales donde el 100% de quienes est n en la dirección municipal del DIF son mujeres, mientras que los hombres tienen dominio absoluto de actividades de protección, debido a que el 100% de ellos están en las áreas de seguridad/polici a, obras p ublicas y protección civil.

Como se ha visto, en las áreas de seguridad/polici a, obras p ublicas, protección civil y DIF, todas est n en un 100% a cargo de determinado sexo, por lo que no se marcó diferencia entre los municipios presididos por mujeres y los presididos por hombres. Dónde si se marcó diferencia en los municipios presididos por mujeres fue en el área de tesorería, all  podemos observar que Valladolid, Akil y Tekantó, cuentan con tesoreras. Otra diferencia es que Valladolid es el único que tiene a una mujer dirigiendo el área de deportes, de no ser por este municipio, no se tendría el 14.2% de intervención de la mujer en dicha  rea. También vemos que Akil y Tekantó coincidieron en tener a mujeres como responsables del área de educación, por lo que estos municipios en conjunto suman el 33.3% de intervención que tienen las mujeres en esta área (educación).

Con relación al DIF, el 66.6% de los municipios incluyeron en su organigrama municipal a quienes lo dirigen, sin embargo, fueron invisibilizadas (práctica androcéntrica) en Valladolid, Tizimín y Telchac Pueblo (estos dos últimos contienen en su organigrama a quien preside el DIF y no a quien lo dirige)²¹

²¹ No se tomó en consideración a la presidencia del DIF, porque el artículo 56, fracción I, de la Ley Sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social de Yucatán, establece que la presidencia del sistema municipal

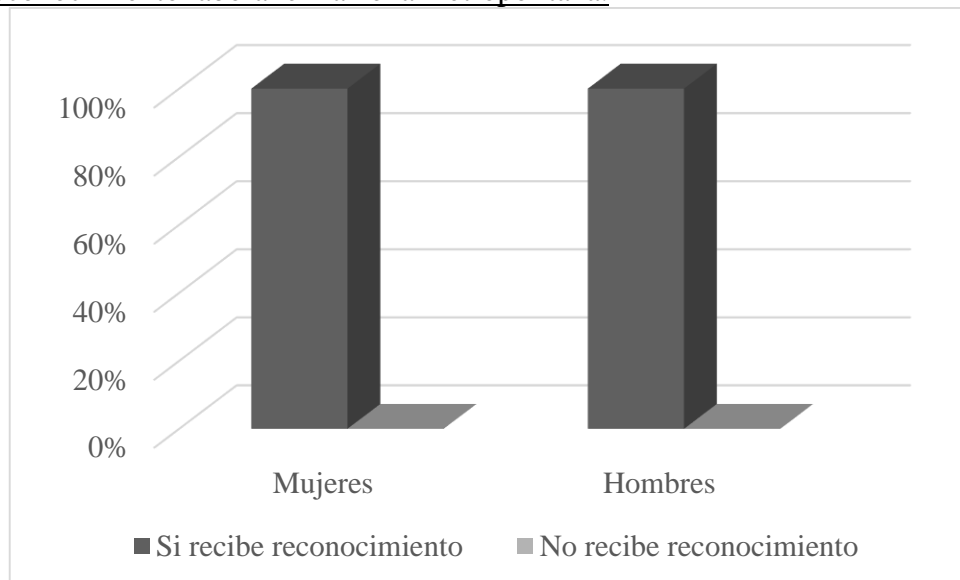
Percepción

- Mujer, entrevista número 12 (ver anexo): “En el DIF tiene que ser una mujer para que vea realmente lo humanitario de la sociedad que hay acá en el pueblo”.
- Hombre, entrevista número 11 (ver anexo): “Hay áreas que, si especifican que tiene que tener el tacto de una mujer, por ejemplo, la de equidad de género es una mujer, porque ella tiene la manera de acercarse a las mujeres de una u otra manera violentadas o maltratadas, no digo que un hombre no tenga ese sentir, pero si hay específicas que sí son de acuerdo al género (...) está el DIF, ellas se acercan a los grupos vulnerables del municipio, una mujer pues entiende un poco más esa situación”.

3. Mirando la realidad desde el concepto del androcentrismo.

El androcentrismo, se manifiesta en el patriarcado cuando mediante la invisibilización y la exclusión de la mujer, no se reconocen sus contribuciones o se niega su existencia mediante un lenguaje masculino genérico.

Gráfica 2. Reconocimiento laboral en la zona metropolitana.



Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas en profundidad.

De las personas entrevistadas en esta zona (3 mujeres y 3 hombres), se obtuvo una paridad en el resultado ya que el 100% de mujeres y el 100% de hombres señalaron recibir reconocimiento laboral, ya sea por medio de quien preside el municipio, de la ciudadanía o del partido político al que pertenecen.

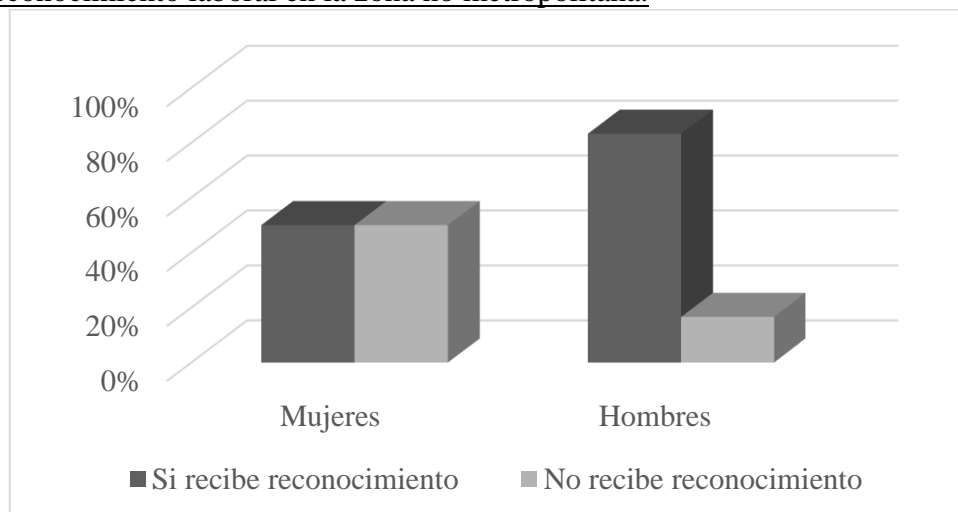
Con la práctica androcéntrica se invisibiliza a la mujer al no reconocer sus contribuciones en la administración pública. Aunque la respuesta de la mujer, caso 2 fue afirmativa, la relacionó con el momento en el que informa al presidente municipal sus actividades, pero no puede pasar desapercibido que no participa en la toma de decisiones de su área (percepción correspondiente a la gráfica 4), así como que en su historia de vida ha estado presente el patriarcado ejercido por medio de la violencia de género.

recaerá en el presidente municipal, quien podrá delegar esta función en su esposa o alguna otra persona (LSSEASY, 1994: 29).

Percepción

- Mujer, entrevista número 2 (ver anexo): “Sí [me reconocen], porque yo le digo al presidente [municipal] lo que hago y él me dice que está bien”.
- Hombre, entrevista número 18 (ver anexo): “(...) sí, la trayectoria que uno tiene en política es parte del reconocimiento (...) terminé el 31 de agosto como diputado federal y el 1 de septiembre tomé posesión en este cargo”.

Gráfica 3. Reconocimiento laboral en la zona no metropolitana.



Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas en profundidad.

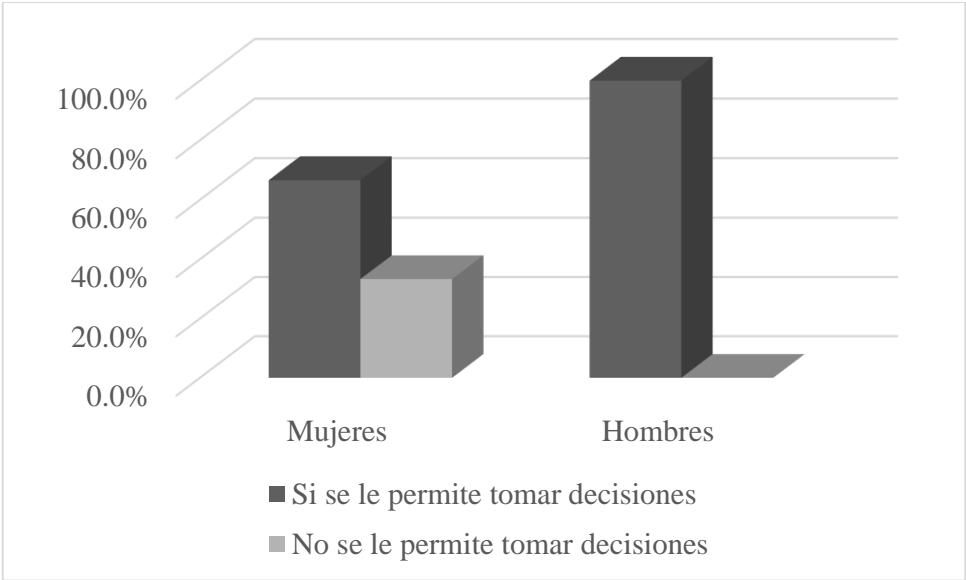
De las personas entrevistadas en esta zona (6 mujeres y 6 hombres) el 50% de las mujeres recibe reconocimiento laboral y el 50% no recibe reconocimiento laboral, de los hombres el 83.3% reciben reconocimiento laboral y el 16.6% no reciben reconocimiento; por lo que son más hombres que mujeres quienes reciben este reconocimiento a pesar de que al no reconocer el trabajo de la mujer se acrecienta la desigual, porque no se valoran sus capacidades.

Percepción

- Mujer, entrevista número 6 (ver anexo): “Está un poquito desplazado no mi puesto, porque no hablo de mi puesto, sino del instituto (equidad y género), como que no fuera una parte primordial del ayuntamiento”.
- Mujer, entrevista número 9 (ver anexo): “(...) nosotros esperamos que nos diga gracias [la alcaldesa], sabes salió bien tu trabajo, pero no es así”.

4. Mirando la realidad desde la teoría de género: En este caso veremos que las prácticas patriarcales-sexistas están fuertemente ligadas entre sí.

Gráfica 4. Toma de decisiones en la zona metropolitana.



Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas en profundidad.

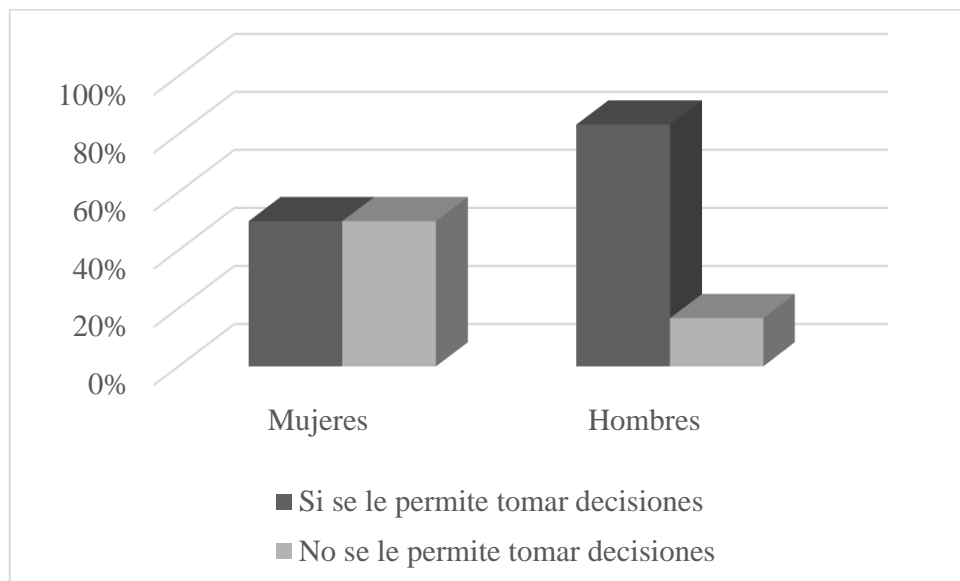
De las personas entrevistadas en esta zona (3 mujeres y 3 hombres), al 66.6% de las mujeres se le permite tomar decisiones en sus áreas a cargo, y al 33.3% no se le permite, mientras que en los hombres al 100% se les permite tomar decisiones en sus áreas a cargo.

Los estereotipos como la autoridad e independencia contribuyen a asumir que los varones son competentes para ejercer el poder de decisión, a diferencia de las mujeres a quienes se ha estereotipado como subjetivas, sentimentales y dependientes, lo que ha resultado un limitante para la credibilidad en el libre ejercicio de sus decisiones.

Percepción

- Mujer, entrevista número 2 (ver anexo): “Antes tengo que pedirle permiso a él [presidente municipal] de lo que voy a hacer”.
- Hombre, entrevista número 11 (ver anexo): “Me tienen dado libertad por parte de la presidencia de decidir lo que se va a hacer”.

Gráfica 5. Toma de decisiones en la zona no metropolitana.



Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas en profundidad.

De las personas entrevistadas en esta zona (6 mujeres y 6 hombres), al 50% de las mujeres se le permite tomar decisiones en sus áreas a cargo y al 50% no se le permite, de los hombres al 83.3% se le permite tomar decisiones en sus áreas a cargo y al 16.6% no se le permite. Resultando superior el número de hombres que el de mujeres a quienes se les permite decidir.

Percepción

- Mujer, entrevista número 9 (ver anexo): “Por las actividades que se hacen yo no puedo firmar, tiene que firmar la presidenta con el consentimiento, cualquier cosa siempre hay que preguntarle a ella”.
- Hombre, entrevista número 14 (ver anexo): “Me tiene dado la autoridad [el presidente municipal], me dijo, lo que tu hagas es correcto, te tengo que respaldar y así funcionamos, o sea no tengo que preguntar”.

Conclusión

La problemática de relacionar al sexo con el trabajo está presente en el ámbito público, lo anterior se concluye al mirar la realidad desde los conceptos del patriarcado, sexismo y androcentrismo:

En la administración pública municipal, las mujeres tuvieron un menor reconocimiento laboral y una mayor censura para la toma de decisiones. Al analizar de manera individualizada la relación sexo-trabajo en las zonas metropolitana y no metropolitana, con respecto a las áreas de seguridad/policía, obras públicas, protección civil, deportes, educación, DIF, tesorería y salud, se obtuvo que en la zona metropolitana la lucha por el poder es más fuerte puesto que gobiernan los hombres y ellos confían en los varones que en las mujeres para hacerse cargo de las diversas áreas que forman parte de este estudio, mientras que en la zona no metropolitana donde hay mujeres y hombres gobernando, las mujeres tuvieron más oportunidades de incorporarse a la administración pública. En la zona metropolitana las mujeres tuvieron presencia en el DIF y en tesorería, en tanto que, en la zona no metropolitana además de las áreas de DIF y tesorería, también tuvieron presencia en salud, educación y deportes. Es pertinente referir que

el resultado que favoreció a las mujeres en la zona no metropolitana es numérico y no sustantivo (igualdad de resultados), tal como ya se ha señalado, las mujeres reciben mayor censura para la toma de decisiones.

Del análisis de la relación sexo-trabajo, tanto en zona metropolitana como en zona no metropolitana, obtuvimos como resultado relevante, que existe una práctica sexista y por lo tanto discriminatoria, debido a que en un 100% son ocupados por hombres las áreas de seguridad/policía, obras públicas y protección civil, mientras que en un 100% son ocupadas por mujeres las direcciones del DIF municipal, lo que nos lleva a darnos cuenta que los estereotipos masculinos y femeninos han traspasado la administración pública municipal, al designar a la mujer áreas consideradas femeninas (tareas asistenciales) y a los varones áreas consideradas masculinas (tareas de protección). Este análisis permite conocer la necesidad de reparar la violación a los derechos humanos, presentada mediante la discriminación por la relación sexo-trabajo para la asignación de ocupaciones laborales en la administración pública municipal, siendo necesario eliminar esta desigualdad de género presente en Yucatán, donde la normatividad no se cumple, porque se sostienen prácticas patriarcales, sexistas y androcéntricas, lo que se puede ver concretamente en los lugares que ocupan mujeres y hombres en la administración pública municipal.

Bibliografía

- Gamba, Susana Beatriz (coord.) (2007, 2009), *Diccionario de estudios de género y feminismos*, México, Editorial Biblos, p. 295.
- Lagarde, Marcela (1997), *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*, México, UNAM, pp. 111, 113, 163, 171.
- Lamas, Marta (2002), *Cuerpo: Diferencia sexual y género*, México, Taurus, p.30.
- Palafox, Rosa (2002), “La situación laboral de la mujer” González Román Fabiola (coord.), en: *La Condición Actual de la Mujer en Nayarit*, México, Centro Multidisciplinario de Investigación Científica, CMIC.
- Rousseau, Jean-Jacques (2010), *El contrato social*, Madrid-España, EDIMAT libros, S.A., p. 59.
- Tarrés Barraza, María Luisa (2006), *Equidad de Género y presupuesto público. La experiencia innovadora de Oaxaca*. México, Instituto de la Mujer Oaxaqueña, p. 38.
- Anuario Estadístico y Geográfico de Yucatán (2016), página oficial de SECTUR secretaría de Turismo, DATATUR análisis integral de turismo:
http://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/YUC_ANUARIO_PDF16.pdf#search=anuario%20geogr%C3%A1fico%20y%20estad%C3%ADstico%20de%20Yucat%C3%A1n%202015 Consultado el 26 de julio de 2017.
- CONAPO (2010), página oficial del Consejo Nacional de Población:
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010 Consultado el 28 de abril de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), página oficial de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf Consultado el 22 de marzo de 2017.

Declaración Universal de Derechos Humanos (2015), página oficial de las Naciones Unidas: http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf Consultado el 31 de julio de 2017.

Expósitos, Francisca, Moya, Miguel C. y Glick, Peter (1998), página oficial de la Universidad de Valencia: <http://www.uv.es/~friasnav/LecturaCompl1.pdf> Consultado el 21 de mayo de 2017.

Fernández Poncela, Anna María (2011), página de la UJA, Universidad de Jaén: <http://revista.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/22fernandez11.pdf> Consultado el 27 de marzo de 2017.

Informe de la cuarta conferencia mundial sobre la mujer (1995), página oficial de las naciones unidas: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> Consultado el 15 de diciembre de 2016.

IEPAC (2015), página oficial del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán: <http://www.iepac.mx/public/micrositios/resultados-electorales/procesos-electorales/2015/regidores/ALCALDES-ELECTOS-2015.pdf> Consultado el 28 de abril de 2017.

INMUJERES (2007), página oficial del Instituto Nacional de las Mujeres: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100904.pdf Consultado el 22 de febrero de 2017.

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (2016) página oficial del H. Congreso del Estado de Yucatán: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=374000fa4b5b6043179b4f4ea9bcc0fc.pdf&recurso=ley> Consultado el 29 de marzo de 2017.

Ley Federal del Trabajo (2015), página oficial de la cámara de Diputados H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf Consultado el 20 de marzo de 2017.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2016), página oficial de la Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_240316.pdf Consultado el 01 de abril de 2017.

Ley sobre el sistema estatal de asistencia social de Yucatán (1994), página oficial del H. Congreso del Estado de Yucatán: http://www.congresoyucatan.gob.mx/download.php?f=ley_117.pdf&recurso=ley Consultado el 20 de marzo de 2017.

Piedra Guillén, Nancy (2004), Relaciones de poder: leyendo a Foucault desde la perspectiva de género. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/153/15310610.pdf> Consultado el 21 de marzo de 2017.

Serret Bravo, Estela (2008), página oficial del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG): <http://equidad.pueg.unam.mx/sites/default/files/files/oax09.pdf> Consultado el 03 de abril de 2017.

Sexo y edad de las personas participantes en zona metropolitana.

De las personas entrevistadas en esta zona (3 mujeres y 3 hombres), el promedio de edad en mujeres es de 37 y el promedio de edad de los hombres es de 47.6. Por lo que las mujeres son más jóvenes que los varones.

Número de entrevista	Sexo	Edad
1	Hombre	55
2	Mujer	39
11	Hombre	39
12	Mujer	27
17	Mujer	45
18	Hombre	49

Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas en profundidad.

Sexo y edad de las personas participantes en zona no metropolitana.

De las personas entrevistadas en esta zona (6 mujeres y 6 hombres), el promedio de edad en mujeres es de 41.8 y el promedio de edad de los hombres es de 41.1. Siendo similar el promedio de edad en mujeres y en varones.

Número de entrevista	Sexo	Edad
3	Mujer	42
4	Hombre	33
5	Hombre	28
6	Mujer	55
7	Hombre	41
8	Mujer	40
9	Mujer	24
10	Hombre	40
13	Mujer	46
14	Hombre	58
15	Mujer	44
16	Hombre	47

Fuente: Elaboración propia, con base en las entrevistas en profundidad.

“El matrimonio igualitario en Quintana Roo: dos matrimonios, misma política”

Fernando Ernesto Olvera Tec¹
José Israel Herrera²

Resumen:

Gobiernos y personas aún se arraigan a viejos estereotipos sociales y culturales, que devienen en la discriminación y, peor aún, en violencia en sus diferentes formas en contra de grupos vulnerables. Entre estos podemos citar a niños y niñas, mujeres, comunidades indígenas, inmigrantes, trabajadores del campo y a la comunidad LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales).

Durante las últimas dos décadas ha adquirido fuerza la defensa y el reconocimiento de los grupos LGBTI, que reclaman el reconocimiento a la diversidad sexual, a la igualdad, a la identidad y al derecho a formar una familia a través del matrimonio y la adopción.

El matrimonio entre personas del mismo sexo es de reciente inclusión en el derecho positivo mexicano. Se trata de un derecho que ha tenido un devenir dispar en los estados del país, aceptándolos, omitiéndolos o bien en una tercera opción como en el caso de Quintana Roo.

El día 28 de noviembre de 2011, se celebraron dos uniones matrimoniales entre personas del mismo género. Este matrimonio se efectuó en el Registro Civil de Kantunilkín, Quintana Roo, siendo los contrayentes dos parejas de nombres Sergio y Manuel, y en el otro María Patricia y Arely, firmando en el libro de actas y con los testigos correspondientes, logrando que se les expidan las actas 47 y 48 de la Oficialía 01 del Registro Civil de la Ciudad de Kantunilkín, Municipio de Lázaro Cárdenas.

Posteriormente a esta celebración, se buscó anular estas actas, iniciando una batalla legal en la que la oficina del Registro Civil terminó concediendo la razón y validez a los contrayentes.

En la ponencia se presenta y analiza el camino que han seguido estos matrimonios, su batalla legal y política, así como presentar una perspectiva del matrimonio igualitario en el estado de Quintana Roo.

Considerando que se aborda un aspecto de la construcción de la política pública relacionada con la perspectiva de género y el empoderamiento de un grupo vulnerable, como lo es la comunidad LGBTI, es que la ponencia puede quedar comprendida en la mesa de trabajo con la línea temática: *política de género y empoderamiento de grupos vulnerables*.

Palabras clave: matrimonio igualitario, grupos vulnerables, comunidad LGBTI, familia homoparental, diversidad sexual.

Introducción

¹ Instituto Tecnológico de la Zona Maya, Correo electrónico: ferolvera20@hotmail.com.

² Universidad Autónoma de Campeche, Correo electrónico: jiherrer@uacam.mx.

La hoy llamada ciudad de México se escandalizó en el año 2000 cuando una legisladora independiente, Enoé Uranga, como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la II Legislatura de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), presentó la iniciativa original de la *Ley de Sociedad de Convivencia*, que proponía el reconocimiento legal de parejas del mismo sexo. Las reacciones no se hicieron esperar: los tres partidos más importantes de México bloquearon la propuesta; la jerarquía de la iglesia católica también alzó la voz en protesta. Sin embargo, fue bien vista por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy ciudad de México), por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), por las organizaciones feministas y de derechos de las minorías sexuales (ONG), y también por intelectuales y artistas diversos.

Seis años después, la iniciativa fue vuelta a presentar a la IV Legislatura de la ALDF por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Esta vez se aprobó la propuesta al contarse con los votos del Partido Revolucionario Institucional y con los de los partidos Convergencia Democrática, Nueva Alianza y Partido del Trabajo, pero con la abstención del Partido Verde. El Partido Acción Nacional mostró su franca oposición debido a su cercanía ideológica a la iglesia católica.

La *Ley de Sociedad de Convivencia*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 16 de noviembre del 2006, por primera vez daba reconocimiento legal a aquellos hogares formados por personas del mismo sexo. Aunque los medios la manejaron como una legislación destinada a equiparar las relaciones homosexuales al matrimonio, en realidad es más bien una forma de unión civil, pues los convivientes siguen siendo solteros legalmente. Ese fue el primer paso que empezó a rasgar la idea de que la familia se forma a partir de un hombre y una mujer.

En el 2009 se va más allá cuando, a finales de ese año, el legislador David Razú Aznar propuso un proyecto de ley para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo en la ciudad de México. Ya no se trataba simplemente de reconocerle algunos derechos a las parejas del mismo sexo, sino de otorgarles la condición de cónyuges, con los amplios derechos, compromisos y obligaciones que el matrimonio conlleva. De esta suerte, el 21 de diciembre de 2009, se legaliza el matrimonio homosexual en la capital del país, mediante reformas hechas a su legislación civil y familiar.

En contraste con lo anterior, los estados de la república se niegan a reconocer el matrimonio entre personas de diferente sexo al establecer en su legislación civil que “el matrimonio es la unión de un hombre y una mujer”. Y es aquí donde las minorías de la comunidad lésbico-gay exigen que se les reconozca el derecho a contraer matrimonio, pues lo contrario significa una discriminación vedada por la propia Constitución.

Pero en el Estado de Quintana Roo sucede un caso muy peculiar, pues su actual Código Civil parece no prohibir el matrimonio entre personas del mismo sexo, aunque tampoco lo permite expresamente. Es que el citado código no contiene una definición de matrimonio, como en las otras entidades federativas, donde sí se resalta que debe conformarse por personas de diferente sexo. Valiéndose entonces de una falta de precisión de lo que debe entenderse por matrimonio, en Quintana Roo dos parejas desataron un bullicio mediático y político cuando a finales del año dos mil doce dieron a conocer a nivel nacional y mundial, que habían contraído nupcias civiles en el municipio de Leona Vicario, Quintana Roo.

¿Cómo es que se autorizaron esos matrimonios, si parecía estar claro que en Quintana Roo, como en el resto del país, no está contemplado el matrimonio entre personas del mismo sexo? ¿Acaso la falta de un concepto de matrimonio en el Código Civil para el Estado de Quintana Roo hace posible aquello?

En este trabajo se hace evidente cuál es la política que se siguió para aprobar finalmente los dos primeros matrimonios homosexuales en Quintana Roo, al parecer los únicos. En la primera parte se hará referencia al matrimonio, su evolución, su finalidad, sus requisitos. Se aborda también el concepto de familia. La segunda parte está enfocada al matrimonio entre personas del mismo sexo: se presentan los países que lo han aprobado y los pocos ordenamientos que reconocen al matrimonio igualitario en México. Finalmente se trata el caso de Quintana Roo; se analizan las disposiciones legales que regulan la figura del matrimonio y sobre todo si existe alguna causa que imposibilite o haga nulo el matrimonio homosexual. Es importante destacar que, en su momento, se recurrió directamente a las parejas para conocer de primera mano el recorrido que tuvieron que atravesar para que el Estado avalara sus matrimonios.

Matrimonio y familia

1.- Evolución del matrimonio.

Abordar a detalle cómo ha evolucionado el matrimonio requiere un tiempo y espacio que excedería al que se ha concedido para esta ponencia. Rojina Villegas (1989) distingue cinco etapas en la evolución del matrimonio:

- a) *Promiscuidad primitiva*: Era imposible determinar la paternidad en las comunidades primitivas, por la promiscuidad que prevalecía, por ello la organización social de la familia se reguló siempre en relación con la madre: el matriarcado.
- b) *Matrimonio por grupos*: en un principio, el matrimonio no se celebró en forma individual sino que determinados hombres de una tribu celebraban matrimonio con igual número de mujeres de una tribu distinta.
- c) *Matrimonio por raptos*: Las mujeres son consideradas como botín de guerra y por lo tanto eran apropiadas por los vencedores de las batallas. Es aquí donde la paternidad se define como unión monogámica, pues el hombre es entonces el jefe de la familia.
- d) *Matrimonio por compra*: Se consagra la monogamia. El marido adquiere un verdadero derecho de propiedad sobre la mujer, que queda totalmente sometida a su poder.
- e) *Matrimonio consensual*: Representa la culminación de la institución del matrimonio, porque ya se presenta la manifestación de la voluntad del hombre y de la mujer que se unen.

2.- Concepto de matrimonio.

El matrimonio ha sido atendido desde el punto de vista religioso y desde la perspectiva jurídica. Desde este segundo aspecto, algunas definiciones que se han dado del matrimonio son:

- a) Modestino: “...las nupcias son la unión del varón y la mujer y consorcio de toda la vida y comunicación del derecho divino y humano” (Pacheco, 1991, p. 59) .
- b) Ulpiano: “Es la unión del hombre y la mujer que contiene la comunión indivisible de vida” (Zavala, 2006, p. 79).
- c) Baqueiro Rojas y Rosalía Buen Rostro (2012, p. 49) refieren que se trata de un: “... acto jurídico complejo, estatal, cuyo objeto es la creación del estado matrimonial entre un hombre y una mujer”.
- d) Planiol (1997, p. 59) lo define como “Acto jurídico por el cual el hombre y la mujer establecen entre sí una unión que la ley sanciona y que no pueden romper por su voluntad”.

Nuestra Constitución, alguna vez estableció que: *el matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan* (artículo 130). Ese párrafo tercero fue suprimido por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992, bajo el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

3.- Los fines del matrimonio.

Diversos autores han clasificado los fines del matrimonio. Por ejemplo, Luna Encinas (2010, p. 26) los clasifica en:

- a) *Intrínsecos*: como la cohabitación, débito conyugal y la fidelidad y
- b) *Extrínsecos*: ayuda mutua y asistencia.

282

Pacheco Escobedo (1991) distingue entre :

- a) *Fines primarios*: como la procreación de la prole y la educación de los hijos; y
- b) *Fines secundarios*: como la ayuda mutua.

Algunos códigos civiles de nuestro país abordan los fines de esa institución de la siguiente manera:

- a) *La búsqueda de la realización personal de cada cónyuge*; así por ejemplo, lo refieren los artículos 258 del código Civil para el Estado de Jalisco y 4.1. del Código Civil para el Estado de México, de texto idéntico:

“El matrimonio es una institución de carácter público e interés social, por medio de la cual un hombre y una mujer deciden compartir un estado de vida para la búsqueda de su realización personal y la fundación de una familia”.

- b) *La fundación de una familia* es otro de los fines inherentes al matrimonio, como puede verse de los códigos para Jalisco y el Estado de México, en los artículos antes citados.

- c) *Perpetuación de la especie o su posibilidad*. Aún existe la idea enraizada de que el matrimonio tiene como finalidad preponderante la continuidad de la raza humana. Algunos códigos estatales que persisten en que la finalidad del matrimonio es la continuación de la especie son:

Estado de Puebla (artículo 294).- *El matrimonio es un contrato civil, por el cual un sólo hombre y una sola mujer, se unen en sociedad para perpetuar la especie y ayudarse en la lucha por la existencia.*

Guanajuato (artículo 144), Baja California (artículo 144) y Coahuila (artículo 254), comparten similar texto al disponer que en el matrimonio: *“Cualquiera condición contraria a la perpetuación de la especie o a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta”.*

d) *Ayuda mutua*: los citados artículos 294 del CC del Estado de Puebla; el 144 de Baja California, el 254 de Coahuila y 134 de Chihuahua, instan a los consortes a brindarse ayuda mutua.

El Código Civil de Jalisco merece mención aparte, pues pretende ser más preciso al hacer una enumeración detallada de los fines a considerarse en el matrimonio, al disponer en su artículo 259 lo siguiente:

Artículo 259.- *En la relación matrimonial, se deben considerar los siguientes fines:*

- I. Es libremente electo, tanto por lo que corresponde a su celebración, como a la persona con quien se contrae;*
- II. Los cónyuges conservarán en todo tiempo, la libertad para determinar la totalidad de los aspectos concernientes a su relación matrimonial, dado que los vínculos que derivan de tal unión, son exclusivos de la pareja;*
- III. Con el matrimonio se funda legalmente la familia, que es la comunidad establecida naturalmente para la diaria convivencia;*
- IV. La estabilidad de la familia, base de las instituciones sociales, contribuye a la armonía social;*
- V. En las relaciones conyugales tiene manifestación la complementariedad de los seres humanos en los aspectos afectivo y biológico, ningún cónyuge es superior al otro y con la unión se hace posible el desarrollo de la potencialidad humana;*
- VI. El hijo debe ser la expresión del amor de sus padres;*
- VII. La familia constituye el medio natural para el desarrollo de las interrelaciones de responsabilidad y solidaridad humana;*
- VIII. En la familia debe buscarse el afecto y la fidelidad, así como darse apoyo recíproco; y*
- IX. El afecto familiar es reconocido como una dignidad, no como un sometimiento de un ser a otro, sino como un perfecto entendimiento sobre los valores de existencia humana.*

4.- Requisitos para contraer matrimonio.

Para contraer matrimonio deben colmarse ciertos requisitos:

A) REQUISITOS DE FONDO.

Edgar Baqueiro y Rosalía Buen Rostro (2012) contemplan en esta categoría los siguientes: requisito por razón del sexo; edad de los contrayentes; el consentimiento; autorización del padre o la madre y ausencia de impedimentos. En México, casi la totalidad de los códigos civiles prevén que el matrimonio se celebre entre un solo hombre y una sola mujer, pues se afirma que es una institución creada, entre otros fines, para regular la relación sexual entre personas de distinto sexo, encaminada a la probabilidad de la procreación.

B) REQUISITOS DE FORMA.

a) *Previos a la celebración del matrimonio*: se refiere a los requisitos relativos a la solicitud por escrito que los interesados deben presentar ante el Juez del Registro Civil, en la que deben de manifestar: nombres, apellidos, edad, ocupación, etc.;

b) *Requisitos propios de la celebración*: son formalidades concomitantes, orales y escritas, del acto de la celebración. Es la solemnidad del Oficial de preguntar a los pretendientes si es su deseo unirse en matrimonio y de cuestionar si alguno conoce de algún impedimento que haga imposible la celebración del matrimonio.

5.- Concepto de Familia

El concepto de *matrimonio* no puede desligarse de otro concepto muy estudiado: *familia*. Algunas definiciones de este último término son:

- a) José Luis Lacruz Bardejo (1991, p. 16): “*la familia, lato sensu, es el conjunto de personas unidas por vínculo de parentesco; stricto sensu, familia indica los parientes próximos conviventes*”.
- b) Baqueiro Rojas y Rosalía Buen Rostro (2012, p. 355): establecen un concepto biológico, sociológico y un enfoque jurídico de la acepción:

*“El concepto **biológico** se funda en la relación heterosexual de la pareja, la procreación, tanto la natural como la asistida, y su descendencia; y por lo tanto, se funda en el vínculo que existe entre todos los miembros emanados de un progenitor común a partir de los lazos de sangre. El concepto **sociológico** se basa en las formas de organización que han adoptado los integrantes de la familia con el tiempo y en el espacio, a partir de vínculos de sangre, económicos, religiosos o políticos. El concepto **jurídico** se funda en las relaciones derivadas del matrimonio, del concubinato y de la procreación (tanto natural como asistida), conocidas como parentesco, que son determinadas por la ley y constituidas por un conjunto de deberes, derechos y obligaciones que rigen a los integrantes de la familia unidos por vínculos de sangre”.*

La institución de la familia se encuentra contemplada en la Constitución, pues el artículo 4º, primer párrafo, prevé la igualdad del hombre y la mujer frente a la ley. También ordena que se proteja la organización y el desarrollo de la familia.

El matrimonio entre personas del mismo sexo

1.- Clasificación de las legislaciones, según su forma de regular el matrimonio entre personas del mismo sexo.

La autora Graciela Medina (2001) establece una clasificación comparada, según su forma de regular el problema de las uniones de hecho homosexuales:

A.- **LEGISLACIONES ABSTENCIONISTAS:** Se trata de aquellas en las que el legislador no se ha ocupado de regular las uniones homosexuales; si bien no las sanciona, tampoco se regulan sus consecuencias jurídicas. Aquí se ubica la gran mayoría de las legislaciones latinoamericanas.

B.- **LEGISLACIONES REGULADORAS:** Aquí caben tres subclasificaciones:

a) *Con equiparación al matrimonio.* Son las legislaciones que reservan el término “matrimonio” para parejas heterosexuales, pero a los homosexuales se les permite contraer “uniones registradas” o “uniones civiles”, con similares efectos que el matrimonio. Entre ellas se encuentran: Suecia (Ley de Registro de la Pareja de Hecho); Noruega (Ley sobre el Registro de Parejas); Dinamarca (Ley Danesa sobre el Registro de Parejas) y México (Ley de Sociedad de Convivencia de 2007)

b) *Con negación expresa de toda equiparación al matrimonio:* Un claro ejemplo es la Ley de Defensa del Matrimonio (EEUU) del 12 de julio de 1996 que en su segunda sección establece:

“No se requerirá a ningún estado, territorio o posesión de los Estados Unidos o tribus indias que conceda efecto a cualquier acto público, documento o procedimiento judicial de otro estado, territorio, posesión o tribu con respecto a la relación entre personas del mismo sexo que sea considerado un matrimonio bajo las leyes de otro estado, territorio, posesión o tribu, o un derecho o petición que surja de dicha relación”.

c) *Regulación específica de la unión de hecho homosexual.* Legislaciones que han regulado las uniones de las parejas homosexuales de modo independiente al matrimonio. La nota esencial es que estas legislaciones aclaran específicamente que no se aplica el estatuto matrimonial ni genera relaciones de parentesco.

2.- Países que reconocen el matrimonio igualitario.

Holanda fue el primer país en reconocer en el año 2001 las uniones matrimoniales entre personas del mismo sexo. Luego le siguieron: Bélgica (2003); España (2005); Canadá (2005); Sudáfrica (2006); Noruega (2008); Suecia (2009); Portugal (2010); Islandia (2010); Argentina (2010); Dinamarca (2012); Uruguay (2013); Nueva Zelanda (2013); Francia (2013); Inglaterra (2013); Gales (2013); Luxemburgo (2015); Estados Unidos (2015); Puerto Rico (2015); Colombia (2016).

En el año 2017 se sumaron cinco países: Finlandia; Taiwán; Malta; Alemania y Australia. En Austria ya está aprobado, pero no será legal sino a partir de primero de enero 2019

3.- El caso de México.

En mayo del 2016 el Presidente Enrique Peña Nieto propuso una iniciativa a nivel nacional de "matrimonio sin discriminación", para incluir en el artículo 4o. Constitucional el derecho al matrimonio igualitario que además contemplaba la adopción. La iniciativa fue rechazada en el Congreso de la Unión. Cada Entidad Federativa de este país es libre para reconocer las uniones homosexuales, bien sea a través de figuras jurídicas afines al matrimonio, o reconociendo expresamente el matrimonio igualitario. Algunos ordenamientos que reconocen la unión de personas del mismo sexo son:

a) *Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal.*

Se aprobó el 9 de noviembre del 2006 y entró en vigor el 17 de marzo del 2007. Se compone de 25 artículos.

Fue difundida como una legislación que equiparaba las relaciones homosexuales al matrimonio, pero su objetivo principal fue definir y regular un nuevo tipo de asociación entre dos personas, llamado “sociedad de convivencia”, definida de la siguiente manera.

“es un acto jurídico bilateral que se constituye, cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua”.

b) *Pacto Civil de Solidaridad del Estado de Coahuila.*

Se introdujo al Código Civil de esa entidad el 11 de enero del 2007. El artículo 385-1 define en estos términos al contrato civil:

“El Pacto Civil de Solidaridad es un contrato celebrado por dos personas físicas, mayores de edad, de igual o distinto sexo, para organizar su vida en común. Quienes lo celebran se considerarán compañeros civiles.

Los compañeros civiles, se deben ayuda y asistencia mutua, consideración y respeto, así como deber de gratitud recíprocos y tendrán obligación de actuar en interés común; de igual manera tendrán derecho a alimentos entre sí”.

c) *Código Civil para el Distrito Federal (CCDF).*

La hoy llamada ciudad de México es la primera entidad en América Latina en aprobar los matrimonios entre personas del mismo sexo. El 29 de diciembre de 2009, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publicaron las reformas al Código Civil que redefine la institución del matrimonio, pues se suprimió toda referencia a “hombre” y “mujer”. De esta forma, el artículo 146 quedó redactado de la siguiente forma.

“Artículo 146.- Matrimonio es la unión libre de dos personas para realizar la comunidad de vida, en donde ambos se procuran respeto, igualdad y ayuda mutua. Debe celebrarse ante el Juez del Registro Civil y con las formalidades que estipule el presente código”.

La reforma se extendió hasta la figura de la adopción, de tal forma que dos personas del mismo sexo podrán adoptar cumpliendo los requisitos legales.

d) *Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia del Estado de Campeche.*

Expedida el 20 de diciembre de 2013 establece en su artículo 2 que “La Sociedad Civil de Convivencia es un contrato que se constituye cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un domicilio común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua, para organizar su vida en común. Los convivientes que la constituyan tendrán el carácter de compañeros civiles.”

En un principio, el artículo 9 de la Ley prohibía a los convivientes realizar adopciones en forma conjunta o individual. Los convivientes no estaban autorizados para compartir o encomendar la patria potestad o guardia y custodia de los hijos menores del otro. Sin embargo, el texto de ese artículo quedó invalidado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por resolución de fecha 11 de agosto de 2015 dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 8/2014.

e) *Códigos de los Estados de Michoacán, Morelos y Colima.*

En el año 2016 se reformaron el Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, el Código Familiar para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Civil para el Estado de Colima, en sus artículos 127, 68 y 145, respectivamente, para permitir el matrimonio igualitario.

Esos ordenamientos establecían que el matrimonio era la unión de un hombre y una mujer. Actualmente en esos Estados se conceptualiza al matrimonio como un contra civil celebrado entre dos personas.

4.- Acción de Inconstitucionalidad 2/2010.

El 27 de enero de 2010 el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en busca de que las reformas al Código Civil para el Distrito Federal fueran revertidas. El Procurador, junto con sus conceptos de invalidez, presentó un estudio preliminar, exponiendo lo siguiente:

- Que existía una concepción contemporánea de familia, a raíz de la reforma al artículo 4 Constitucional ocurrida en 1974 que estableció que “el varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.
- Que a través del matrimonio un hombre y una mujer deciden compartir un proyecto de vida para la búsqueda de su realización personal y la fundación de una familia, en principio, a través de su propia descendencia.
- Que entre los derechos del matrimonio se encuentra el relativo a la reproducción, aun cuando hay matrimonios que no persiguen ese objetivo.
- Que, aunque la Constitución no define directamente a las partes que constituyen la figura jurídica del matrimonio, sí se puede advertir que debe estar conformado por hombre-mujer, pues así se advierte del artículo 30 constitucional que en su apartado B), fracción II, establece que son mexicanos por naturalización: “la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos”.

Fue el 16 de agosto del 2010 que el Pleno de la SCJN resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad. La Corte la declaró infundada, bajo los siguientes razonamientos:

- Que al redefinir el CCDF a la institución civil denominada matrimonio, se coloca en un plano de igualdad a todas las personas y con ello se extiende un derecho civil, a fin de equiparar plenamente la protección jurídica entre parejas homosexuales y heterosexuales.
- Que del texto del artículo 4º Constitucional no puede concluir que el matrimonio sea solo entre un hombre y una mujer.
- Que el artículo 4º no se refiere o se limita a un tipo de familia como la nuclear (padre, madre e hijos) y de su texto no se desprende que la familia se constituya exclusivamente a través del matrimonio entre un hombre y una mujer.
- Que lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia como realidad social y que tal protección debe cubrir todas sus formas de manifestaciones: familias constituidas con matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos.
- Que del artículo 4º constitucional no se advierte que proteja sólo un único modelo de familia “ideal” que, exclusivamente tuviera su origen entre un hombre y una mujer, ya que lo que se regula es la protección “a la familia” como tal.
- Que el matrimonio no es un concepto inmutable o petrificado y su conceptualización puede ser modificada por el legislador ordinario.
- Que se ha ido desvinculando al matrimonio con la procreación.

La Corte concluyó: Que aun cuando históricamente el matrimonio hubiese sido considerado como la unión entre un hombre y una mujer, y en determinado momento la procreación hubiese jugado un papel importante para su definición y, sin desconocer por ello, que procrear sigue siendo parte importante de las uniones humanas, no se puede afirmar que el matrimonio, en su definición tradicional, sea un concepto “completo” y, por tanto, “inmodificable” por el legislador.

5.- Jurisprudencia mexicana.

La Corte no se había pronunciado en otro momento sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo. Es hasta que se promueve la acción de inconstitucionalidad 2/2010, cuando se inicia la jurisprudencia

sobre el tema. De esa acción se derivaron 3 jurisprudencias, dos relacionadas con la adopción homoparental de rubros: “*Interés superior del niño tratándose de la adopción por matrimonios entre personas del mismo sexo*” y “*Matrimonio entre personas del mismo sexo. la posibilidad jurídica de que puedan adoptar no debe considerarse como una autorización automática e indiscriminada (artículo 391 del código civil para el distrito federal)*”. La tercera jurisprudencia versa sobre la validez de los matrimonios homosexuales celebrados en el entonces Distrito Federal, y lleva por rubro: “*Matrimonio entre personas del mismo sexo en el distrito federal. tiene validez en otras entidades federativas conforme al artículo 121 de la constitución general de la república (artículo 146 del código civil para el distrito federal, reformado mediante decreto publicado en la gaceta oficial de la entidad el 29 de diciembre de 2009)*”

En años más recientes, la Suprema Corte ha afirmado que la razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica, puntualizando que las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Esto en la Jurisprudencia emitida en septiembre de 2015, de rubro *matrimonio entre personas del mismo sexo. no existe razón de índole constitucional para no reconocerlo.*

El matrimonio igualitario en quintana roo.

1.- Su Código Civil.

El Código Civil para el Estado de Quintana Roo aparece el 8 de octubre de 1980 como número extraordinario en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. La institución del matrimonio está regulada en el Título Primero del Libro Tercero, Segunda Parte Especial denominada *Del Derecho de Familia*, que consta de siete capítulos. Los primeros dos capítulos regulan los requisitos formales y de fondo para contraer matrimonio; el tercero atiende los efectos del matrimonio con relación a las personas de los cónyuges y a sus hijos, mientras que el capítulo cuarto, dividido en cinco secciones, trata de los efectos del matrimonio con relación a los bienes de quienes lo contraen. Los capítulos quinto, sexto y séptimo se refieren a los matrimonios nulos, a los matrimonios ilícitos y al divorcio, respectivamente.

2.- Requisitos legales.

a) *Requisitos Formales.* Están contemplados en el artículo 680 del Código Civil, de texto siguiente:

Artículo 680.- Las personas que pretendan contraer matrimonio presentarán un escrito al oficial del Registro Civil, ante el cual celebrarán el contrato respectivo, que exprese:

I.- Los nombres, apellidos, edad, ocupación, nacionalidad y domicilio, tanto de los pretendientes como de sus padres, si éstos fueren conocidos. Cuando alguno de los pretendientes o los dos hayan sido casados, se expresará también el nombre de la persona con quien se celebró el anterior matrimonio, la causa de su disolución y la fecha de ésta;

II.- Que no tiene impedimento legal para casarse; y

III.- Que es su voluntad unirse en matrimonio.

Puede verse que el artículo transcrito dispone que “**Las personas** que pretendan contraer matrimonio presentarán un escrito al oficial...”. No detalla si hombre o mujer.

b) *Requisitos de Fondo.* Quedan comprendidos de los artículos 697 al 704. El artículo 697, es clave en el tema que se está tratando. En su texto original estaba establecido lo siguiente:

“Artículo 697.- Para contraer matrimonio, **el hombre** necesita haber cumplido dieciséis años y **la mujer** catorce. El Presidente Municipal o los delegados municipales del domicilio del menor, según el caso, pueden dispensar la edad por causas graves y justificadas. Cuando el Presidente Municipal o los delegados estén encargados por ministerio de la ley de la oficialía del Registro Civil, el concejal que legalmente deba sustituirlo en la presidencia será quien otorgue la dispensa”.

Ese artículo estuvo vigente durante casi 29 años, hasta que en junio del 2009 se reformó para quedar bajo el siguiente texto:

“Artículo 697.- Para contraer matrimonio, es necesario que ambos contrayentes sean mayores de edad”.

3.- Impedimentos.

El artículo 700 del Código Civil enumera diez casos que impiden celebrar el contrato de matrimonio. Esas causas pueden clasificarse de esta forma:

- a) *Por falta de aptitud física:* comprendiéndose aquí la embriaguez habitual (fracción V); el uso indebido de drogas o sustancias que produzcan dependencia (fracción VI); la impotencia incurable (fracción VII), la enfermedad crónica e incurable que sea contagiosa o hereditaria (fracción VIII), la locura, idiotismo o imbecilidad (fracción IX).
- b) *Por vicios del consentimiento se consideran:* el miedo grave (fracción IV).
- c) *Por incompatibilidad de estado:* el matrimonio anterior no disuelto (fracción X).
- d) *Por parentesco se consideran:* cuando éste sea consanguíneo en línea recta, sin límite de grado, o en línea colateral hasta el tercer grado (fracción I), el parentesco por afinidad en línea recta sin límite de grado (fracción II).
- e) *Por delito se considera:* el atentado contra la vida del cónyuge para contraer matrimonio con el que quede libre (fracción III).

4.- Disolución del matrimonio.

En nuestro derecho el matrimonio sólo puede disolverse o terminar por la muerte de alguno de los cónyuges, por nulidad o por divorcio. Sobre el aspecto de la nulidad, se distingue entre nulidad absoluta (artículo 769) y nulidad relativa (artículo 770) del matrimonio. Ninguno de los supuestos considera que sea causa de nulidad el hecho de que dos personas del mismo sexo hayan contraído matrimonio.

5.- Matrimonio Ilícito.

Conforme al artículo 796 existen ciertos matrimonios ilícitos, pero no nulos. La ilicitud sobreviene cuando se ha contraído estando pendiente la decisión de un impedimento que sea susceptible de dispensa; o cuando no se ha otorgado la previa dispensa que requiere el artículo 703 (tutor y sus descendientes no pueden contraer matrimonio con el que ha estado bajo la guarda (pupilo).

6.- Los primeros dos matrimonios entre personas del mismo sexo.

En el año 2011, a finales de noviembre, bajo las disposiciones del Código Civil para el Estado de Quintana Roo, se celebraron dos uniones matrimoniales entre personas del mismo sexo. Este matrimonio se efectuó en el poblado de Kantunilkín, cabecera municipal de Lázaro Cardenas, Quintana Roo, siendo los contrayentes dos parejas de nombres (siglas) *S.A.M.C* y *M. R. C. F.*, y en el otro *M.P.N.I.* y *A.C.G.A.*. Este matrimonio se llevó a cabo debido a una laguna legal en la legislación del Estado de Quintana Roo, toda vez que el matrimonio no se encuentra definido como una unión entre hombre y mujer en el Código Civil de esta Entidad.

El matrimonio entre personas del mismo género sigue sin ser aceptado debido a que el Código Civil del Estado de Quintana Roo no fue redactado con una definición de matrimonio, es decir, no está conceptualizado, pero se dejaba entrever que se refería a una institución reservada para un hombre y una mujer, ya que el texto del artículo 697 se refería a la edad que debía tener el hombre y a la edad con que debía contar la mujer al momento de celebrarse el matrimonio.

En el 2011 sin embargo, la oficial 01 del registro civil de la ciudad de Kantunilkín, decidió casar a dos parejas del mismo género al considerar que no existía impedimento para ello. A estos matrimonios se les asignó las actas número 47 y 48.

Una vez que se celebraron esos matrimonios, a raíz de la denuncia de una particular, se inició un recurso de revisión ante la Oficialía del Registro Civil de Kantunilkín la cual fue sustanciada por la superioridad de la Oficial autorizante y el día 03 de abril del 2012 la Directora General del Registro Civil, a cargo de la Lic. Adelaida Catalina Sánchez Silva, declaró procedente EL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO, declarándose que: *“se nulifican la inscripción de las actas de matrimonio número 47 y 48 efectuadas por el oficial 01 del registro civil de la ciudad de Kantunilkín Municipio de Lázaro Cárdenas ambas en fechas 28 de noviembre del año 2011, a nombre de los CC. S.A.M.C y M. R. C. F. y de las CC. M.P.N.I. y A.C.G.A., respectivamente.”*

Los argumentos de la Directora General, para anular los matrimonios giraron en torno a estas premisas:

- a) Que la familia ha sido base de la organización social como resultado de la perpetuación de la especie motivo por el cual se delimitan los derechos y obligaciones de la institución denominada matrimonio que en doctrina general se considera como la unión de un hombre con una mujer;
- b) Que las formas que se le han proporcionado al Oficial 01 del Registro Civil de la Ciudad de Kantunilkín, municipio de Lázaro Cárdenas son únicamente aquellas que permiten el matrimonio entre personas de sexos distinto, pues no existen formatos legales para reglamentar dicha unión;
- c) Que el Código Civil carece de disposiciones para la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo;
- d) Que el decreto número 374, por el que se modifican diversos artículos del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles, para sustituir las palabras esposa, esposo, varón y mujer, por el vocablo genérico de “cónyuge”, no determina la intención del legislador de cambiar la finalidad de la institución denominada matrimonio para permitir la unión entre personas del mismo sexo.

Posteriormente ambos matrimonios iniciaron un Recurso de Revocación en el que el 20 de abril del 2012, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, fija su

postura respecto de la validez de los matrimonios, declarando que había procedido el recurso de revocación, leyéndose en los puntos resolutive del recurso lo siguiente:

(Extracto) PRIMERO.- Ha Procedido el RECURSO DE REVOCACIÓN mediante el cual se impugna LA RESOLUCIÓN RECAÍDA CON FECHA 3 DE ABRIL DEL AÑO 2011 AL RECURSO DE REVISIÓN ... en contra de los actos del oficial 01 del registro civil de la ciudad de Kantunilkín Municipio de Lázaro Cárdenas Quintana Roo en el cual se nulifican la inscripción de las actas de matrimonio número 47 y 48 efectuadas por el oficial 01 del registro civil de la ciudad de Kantunilkín Municipio de Lázaro Cárdenas ambas en fechas 28 de noviembre del año 2011. SEGUNDO.- Se declara la NULIDAD LISA Y LLANAMENTE DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNADA POR ESTA VÍA dejando INSUBSISTENTE LA NULIDAD Y LA ANOTACIÓN MARGINAL Y ANULACIÓN DE LAS ACTAS DE MATRIMONIO 47 Y 48 EFECTUADAS POR EL OFICIAL 01 DEL REGISTRO CIVIL DE LA CIUDAD DE KANTUNILKIL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS ambas en fechas 28 de noviembre del año 2011 y que se refieren al enlace matrimonial de los CC. S.A.M.C. y M. R.C.F. y de las CC. M.P.N.I. y A.C.G.A. TERCERO.- Se reconoce la validez y se deja intocado el contenido de LAS ACTAS DE MATRIMONIO 47 Y 48 EFECTUADAS POR EL OFICIAL 01 DEL REGISTRO CIVIL DE LA CIUDAD DE KANTUNINKIL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS ambas en fechas 28 de noviembre del año 2011 y que se refieren al enlace matrimonial de los CC. S.A.M.C. y M. R. C. F y de las CC. M.P.N.I. y A.C.G.A. CUARTO.- Notifíquese por oficio a la DIRECTORA GENERAL Y OFICIAL CENTRAL DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO y al OFICIAL 01 DEL REGISTRO CIVIL DE LA CIUDAD DE KANTUNIKIL MUNICIPIO DE LÁZARO CÁRDENAS y a las demás partes de manera personal para los efectos legales a los que haya lugar. Así lo proveyó y firma el LIC. HARLEY SOSA GUILLEN, SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS ADSCRITO A LA SECRETARIA DE GOBIERNO.- Cúmplase. CHETUMAL, QUINTANA ROO, 20 DE ABRIL DE 2012.

La resolución del Subsecretario Jurídico se destaca por lo siguiente:

- a) Se determinó que la inconforme **H.C.P.** no acreditó, al solicitar la nulidad, un agravio personal y directo, pues sólo manifestó que es habitante del municipio de Lázaro Cárdenas, específicamente de la localidad de Kantunilkín, lo que, a juicio de la autoridad administrativa, no era cuestión relevante.
- b) Se analizó el hecho de que el Recurso de Revisión promovido por la ciudadana fue extemporáneo, pues dijo haberse enterado de los matrimonios el día 28 de noviembre del 2011 y promovió hasta el 28 de diciembre del mismo año, cuando únicamente contaba con 15 días para inconformarse de los actos.
- c) Se reconoció que no existe en el Código Civil prohibición de que dos personas del mismo sexo contraigan nupcias. En un extracto de la resolución se asentó lo siguiente: *el 10 de diciembre del año 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el decreto número 374... del Código Civil vigente en el Estado en que se sustituyen los conceptos de “MARIDO”, “MUJER”, “ESPOSO”, “ESPOSA” por “CONYUGE” y especialmente los artículos que determinan los requisitos para contraer matrimonio de los cuales no existe prohibición para que dos personas de un mismo sexo contraigan nupcias y que deja ver con literalidad de los presupuestos legales que el legislador consignó en el texto el concepto de cónyuge y al hacer esto impuso procesalmente el deber de observar la apertura de la institución del matrimonio como la reunión de personas que se unen por vínculo jurídico (...)*.

d) Se expuso que los matrimonios entre personas del mismo sexo no ponen en peligro el desarrollo de las familias heterosexuales. Esto se pone de manifiesto en este párrafo que se extrae de la resolución en comento: *“La existencia de matrimonios entre personas de un mismo sexo no excluye la continuación y crecimiento de las familias heterosexuales, por el contrario reconoce su variedad de hacer posible la unión de personas para protegerse y tener vida en común, es decir, se le otorga un sentido progresista e incluyente protegiendo como tal la garantía de igualdad ante la Ley y el respeto a nuestros derechos humanos omitiendo la discriminación en razón de su condición personal o preferencia sexual. Así lo sugiere la redacción de los citados artículos que se trata por lo que al no existir prohibición de que dos personas de un mismo sexo puedan contraer nupcias resultando legal y constitucionalmente válido el acto administrativo del cual se constituye las actas de matrimonio número 47 y 48 efectuadas por el oficial 01 del registro civil de la ciudad de Kantunilkín, municipio de Lázaro Cárdenas ambos en fechas 28 de noviembre del año 2011 y que se refieren al enlace matrimonial de los ciudadanos CC. S.A.M.C Y M. R. C F y de las CC. M.P.N.I., A.C.G.A. por lo que no existe impedimento legal para su práctica pues como tal, no se encuentra expresamente prohibido por el Código Civil del Estado de Quintana Roo.”*

De esa forma, al resolverse favorablemente el recurso de revocación, los primeros matrimonios homosexuales son finalmente reconocidos, con todas sus consecuencias legales, por el Gobierno de Quintana Roo.

Cobra importancia el hecho de que el Gobierno del Estado reconozca que no existe en el Código Civil prohibición de que dos personas del mismo sexo contraigan nupcias, aseveración contenida en la resolución del Subsecretario Jurídico hecha en los siguientes términos:

“...el 10 de diciembre del año 2010 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el decreto número 374... del Código Civil vigente en el Estado en que se sustituye los conceptos de “MARIDO”, “MUJER”, “ESPOSO”, “ESPOSA” por “CONYUGE” y especialmente los artículos que determinan los requisitos para contraer matrimonio de los cuales no existe prohibición para que dos personas de un mismo sexo contraigan nupcias... Por otro lado, el Gobierno reconoce que los matrimonios entre personas del mismo sexo no ponen en peligro el desarrollo de las familias heterosexuales, reconociendo que el CCQROO es incluyente y protege la garantía de igualdad ante la Ley y respeta los derechos humanos al no discriminar a las personas en razón de su condición personal o preferencia sexual. Esto se pone de manifiesto en este párrafo que se extrae de la resolución en comento: “La existencia de matrimonios entre personas de un mismo sexo no excluye la continuación y crecimiento de las familias heterosexuales, por el contrario reconoce su variedad de hacer posible la unión de personas para protegerse y tener vida en común, es decir, se le otorga un sentido progresista e incluyente protegiendo como tal la garantía de igualdad ante la Ley y el respeto a nuestros derechos humanos omitiendo la discriminación en razón de su condición personal o preferencia sexual. Así lo sugiere la redacción de los citados artículos que se trata por lo que al no existir prohibición de que dos personas de un mismo sexo puedan contraer nupcias resultando legal y constitucionalmente válido el acto administrativo del cual se constituye las actas de matrimonio número 47 y 48 efectuadas por el oficial 01 del registro civil de la ciudad de Kantunilkín, municipio de Lázaro Cárdenas ambos en fechas 28 de noviembre del año 2011 y que se refieren al enlace matrimonial de los ciudadanos CC. S.A.M.C Y M. R. C F y de las CC. M.P.N.I., A.C.G.A. por lo que no existe impedimento legal para su práctica pues como tal, no se encuentra expresamente prohibido por el Código Civil del Estado de Quintana Roo.”

Con esa resolución, puede verse, finalmente el Gobierno del Estado de Quintana Roo emite su postura respecto a los enlaces civiles entre parejas homosexuales, declarando la validez de los primeros dos matrimonios y su permisión en el Estado.

Conclusión

Quintana Roo es un Estado que no ha legislado en torno al matrimonio entre personas del mismo sexo. Si bien se suprimieron del artículo 697 del Código Civil las palabras “hombre” y “mujer”, nunca se tuvo en mente reconocer el derecho de los homosexuales a contraer matrimonio civil. La reforma, por tanto, surgió a iniciativa de la entonces diputada y Presidenta de la Comisión de Equidad y Género de la XII Legislatura del Estado, María Hadad Castillo, debido a la preocupación de que menores de edad, hombre y mujer, contrajeran matrimonio en una etapa de su vida no idónea, ya que se establecía una edad mínima para el varón de dieciséis años y una edad aún menor de catorce años para la mujer, situación prevaleciente en la mayoría de los códigos civiles vigentes en México.

Al reformarse ese artículo, para exigir que “los contrayentes” fueran mayores de edad, provocó un vacío legal que dos parejas, ambas del mismo sexo, aprovecharon para contraer matrimonio en una oficina que no era el de su domicilio, ya que ningún oficial del Registro Civil de Quintana Roo autorizaba la celebración del matrimonio.

La decisión final tuvo tintes políticos, pues los reflectores estaban sobre la autoridad gubernamental, acusada de homofobia. El proyecto inicial de resolución del Gobierno del Estado, se pudo averiguar, era en el sentido de negar la validez de ambos matrimonios.

Se debería entonces reformar el Código Civil para hacer incluyente el matrimonio entre personas del mismo sexo, modificando aquellos artículos donde se alude al matrimonio heterosexual, como el numeral 828 que establece que afinidad es el parentesco que se contrae por el matrimonio, **entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón.**

En mayo del año 2017 la diputada Laura Beristain Navarrete, como coordinadora de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y presidenta de la Comisión de Salud y Asistencia Social, promovió ante el Congreso del Estado una iniciativa de reforma al Código Civil de Quintana Roo “para garantizar el matrimonio igualitario y los derechos de filiación de la comunidad LGBTTI”. La reforma pretende modificar el artículo 602 bis a efecto de que se reconozca que la familia, como institución social, se compone de personas, **de igual o diferente género.** Asimismo, se busca reformar el artículo 680 a efecto de dejar asentado que “las personas de igual o distinto género, pueden contraer matrimonio”, con un párrafo final que establezca que “el matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos, con independencia de que los contrayentes sean del mismo o de diferente género”.

Sin embargo, la propuesta turnada a la Comisión de Justicia del recinto legislativo aún no ha sido avalada. Entretanto, la política de los Oficiales del Registro Civil es no autorizar esa clase de matrimonios bajo el argumento de no contar con formatos oficiales que carezcan de la enunciación de “esposo” y “esposa”. Los interesados, ante la falta de una autorización expresa legislativa, solo tienen la opción de reclamar por la vía de amparo la inconstitucionalidad de la ley por discriminación, con los consecuentes desgastes

emocionales, económicos y de tiempo que conlleva toda demanda, lo que provoca que las parejas abandonen su deseo de unirse en matrimonio.

Bibliografía

- Baqueiro, E. & Buen Rostro, R. (2012). *Derecho de Familia*, 2ª ed., . México: Editorial Oxford.
- Lacruz, J. (2011). *Derecho de Familia*. Pamplona (Navarra): S.L. Civitas Ediciones.
- Luna, J. (2010). *Derecho y Matrimonio*. México: Editorial Trillas.
- Medina, G. (2001). *Los homosexuales y el derecho a contraer matrimonio*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal-Curzoni.
- Olvera, F. (2004). *El matrimonio entre personas del mismo sexo en México: el caso del Estado de Quintana Roo (Tesis de Maestría)*. Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida.
- Pacheco, A. (1991). *La Familia en el Derecho Civil Mexicano*. México: Panorama Editorial.
- Planiol, M. (1997). *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, Tomo II: La Familia*, Traducción española de Dr. Mario Díaz Cruz. México: Cárdenas Editor Distribuidor.
- Rojina, R. (1970). *Compendio de Derecho Civil*. México: Porrúa.
- Zavala, D. (2006). *Derecho Familiar*. México: Porrúa.

LEGISLACIÓN

- Código Civil para el Estado de Baja California. Periódico Oficial, Mexicali, Baja California, 31 de enero de 1974.
- Código Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial, Saltillo, Coahuila de Zaragoza, 25 de junio 1999.
- Código Civil para el Estado de Colima. Periódico Oficial “El Estado de Colima”, 25 de septiembre de 1954.
- Código Civil del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, Chihuahua, 23 de marzo 1974.
- Código Civil para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 26 de mayo de 1928.
- Código Civil para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial, Guanajuato, Guanajuato, 14 de mayo de 1967.
- Código Civil del Estado de Jalisco. Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, Guadalajara, Jalisco, 25 de febrero de 1995.
- Código Civil del Estado de México. Periódico Oficial, Toluca de Lerdo, México, 08 de noviembre de 1961.
- Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Estado, Michoacán de Ocampo, 30 de septiembre de 2015.

Código Familiar para el Estado de Morelos. Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Cuernavaca, Morelos, 9 de junio de 2006.

Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Periódico Oficial, Puebla de Zaragoza, Puebla, 30 de abril 1985.

Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado, Chetumal, Quintana Roo, 8 de octubre de 1980.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de febrero de 1997.

Ley Regulatoria de Sociedades Civiles de Convivencia del Estado de Campeche. Periódico Oficial del Estado, San Francisco de Campeche, 20 de diciembre de 2013.

Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, Distrito Federal, 16 de noviembre de 2006.

Control Social Maya vs Control Social Occidental: análisis para generar elementos integradores en la construcción de políticas públicas en materia de justicia para los mayas en Quintana Roo.

Kinuyo C. Esparza Yamamoto¹
Ignacio Zaragoza Angeles²
Javier Omar España Novelo³

Resumen

El trabajo explora desde una perspectiva histórica, sistémica y holística los medios de control social de las comunidades mayas del Estado de Quintana Roo. Trata de analizar y hacer una crítica objetiva de la convergencia de estos medios de control social tradicional con los medios de control occidentales, empleando enfoques teóricos basados en la perspectiva de la criminología crítica con el fin de contribuir con criterios para la conformación de políticas públicas contemporáneas menos excluyentes para la sociedad maya en dicho Estado.

Palabras Claves: Control social, Control Social Maya, Pluralismo Jurídico, Políticas públicas, Cultura Maya.

Introducción

Los mayas fueron una de las civilizaciones más brillantes conocidas en Mesoamérica, se extendieron por un periodo de aproximadamente tres mil años, dominaban un lenguaje, eran arquitectos, comerciantes, artistas y grandes astrónomos; habitaron a través de la Península de Yucatán, parte de Guatemala y Honduras.

Actualmente viven en pequeñas comunidades convergiendo con el pasado y el presente, hablan su antigua lengua, practican el culto como parte de sus milenarias costumbres, adaptándose a los controles sociales contemporáneos, pero luchando pacíficamente en el reconocimiento de sus usos y costumbres, en especial en cuanto a su forma de guardar su orden social y dirimir controversias basadas en el entendimiento y en el respeto a sus mandatarios a través de sus propias prácticas milenarias que tienen que ver con procesos de legitimación natural puesto que son producto de su propia cultura.

En materia de control social, aunque se ha observado que las comunidades mayas asentadas en el Estado de Quintana Roo, “aceptan” los sistemas de control social “oficiales” del Estado; aún muchas de sus formas de control prevalecen como parte de su tradición cultural que involucra sus usos y costumbres.

Igualmente podemos apreciar controles sociales informales que tienen que ver con sus cultos, el respeto a sus jerarquías sociales internas, ideología, y educación, encaminados a garantizar la armonía social de sus pueblos observando la incomprensión del Estado basada en el desconocimiento profundo del significado de sus usos y costumbres, haciéndose difícil la convergencia entre los controles oficiales y los controles mayas, posiblemente debido al desconocimiento del cómo se ha ido desarrollando este control social en la civilización maya contemporánea en el Estado.

¹ Universidad de Quintana Roo, kinuyo@uqroo.edu.mx

² Universidad de Quintana Roo, zaragoza@uqroo.edu.mx

³ Universidad de Quintana Roo, jnovelo@uqroo.edu.mx

Estos medios de control social tradicionales de los pueblos mayas yucatecos de Quintana Roo, han dejado su esencia en la forma de comportamiento y organización muy fuerte y legítimas, que han obligado después de muchas negociaciones una “aceptación” por parte del Estado de su forma tradicional de dirimir conflictos pero no de políticas públicas incluyentes donde haya pleno reconocimiento por parte del Estado de que muchas de las formas de control social en las comunidades mayas yucatecas de Quintana Roo suponen una aceptación social de las personas a las cuales va dirigida porque nacen del devenir cultural de un pueblo que también es mexicano, reflejando una separación entre dos mundos, el maya y el no maya, provocando una desvinculación entre el pasado y el presente como dos mundos distintos, cuando en realidad debe ser una continuación de uno solo, que pueda ser incluyente o integrador de las culturas.

En tal contexto, para lograr la comprensión del sistema de control social maya en un principio, es necesario el poder analizarlo a través del tiempo, cómo se ha ido desarrollando, pero, sobre todo, cómo se integra hasta ir convergiendo con sus formas actuales de control y cómo éstos convergen con los sistemas contemporáneos del Estado.

La importancia del presente estudio va dirigida a poder identificar todos aquellos elementos que puedan proponerse a ser integrados en la conformación de políticas públicas y de armonización de los controles sociales oficiales sobre todo en materia de justicia.

Ante lo anterior, la formulación del problema se da, en el sentido de establecer un análisis general de algunos controles sociales de los mayas yucatecos asentados en el Estado de Quintana Roo, esto con la intención de poder identificar elementos integradores para la conformación de políticas públicas en materia de control social contemporáneo más incluyente e integradoras.

La justificación se centra en la falta de investigaciones desde la perspectiva de la criminología crítica y del pensamiento sistémico y holístico relacionados con el análisis del control social de los mayas en dicho Estado; la mayoría de las investigaciones acerca de los mayas en la península de Yucatán, han sido de carácter histórico, antropológico y arqueológico, por lo que vendría a complementar estos estudios.

Por otro lado, el sustento teórico principal del presente trabajo se basa en el empleo tanto de la postura de la corriente estructural funcionalista y de la criminología crítica sobre el control social, así como los aportes de la teoría crítica, y la teoría de sistemas.

El enfoque de la investigación hace preferencia a un estudio cualitativo, con el fin de poder comprobar o rechazar la hipótesis que tienen que ver con que la incorporación de elementos de control social maya al sistema de control social contemporáneo en el Estado de Quintana Roo, permitirá el diseño de políticas públicas que fomenten la armonía social y que se fundamenten en criterios holísticos e integradores estableciendo un equilibrio entre ambas culturas, evitando así su exclusión y fomentando su convergencia.

Las teorías del Control Social como fundamento de análisis en la sociedad maya de Quintana Roo.

El estudio de los medios de control social tiene como fundamento bases teóricas específicas que surgen de la propia filosofía y de la sociología, y que la criminología ha adoptado para su análisis, por lo que se hace conveniente desarrollar brevemente una explicación acerca del concepto del control social y algunas de sus posturas.

Se ha dicho que las raíces del concepto del control social pueden encontrarse en las ideas de Platón y Aristóteles. Toda sociedad necesita de una disciplina que pueda garantizar la coherencia interna de sus

miembros, por lo que se ve obligada a implementar todos aquellos mecanismos que regulen pautas y normas de conductas, con el fin de generar la paz.

Todo lo anterior, se establece a través de métodos de control social por los que una sociedad o comunidad adopta mecanismos que inciden en el comportamiento interno y externo de sus integrantes, con la pretensión de que éstos introyecten todos aquellos valores considerados necesarios y convenientes.

Para poder entender el concepto de control social tenemos que partir primeramente de lo que se puede establecer por “orden” social.

El “orden” es la manera de estar dispuestas las cosas en el espacio o en el tiempo de adecuarlo con una regla o norma (Torrente, 2001); posteriormente aparece la concepción normativa de “orden” como disposición de acuerdo con una norma, precepto moral o político. Así el concepto de “orden” (social) tiene una doble connotación:

- Se utiliza en el sentido de regularidades en la vida social, o;
- Como una vertiente normativa, política, ideológica y moral.

Sin embargo, el concepto de “orden social” suele utilizarse ampliamente, pero apenas aparece en las enciclopedias de ciencias sociales por las siguientes razones:

El orden social es casi sinónimo de sociedad (se refiere a la totalidad de las relaciones humanas, instituciones, valores y cultura).

El concepto de *orden social* tiene connotaciones ideológicas (encarna valores de estabilidad, eficacia, coherencia, belleza o moralidad) por lo tanto, resulta difícil establecer cuando una sociedad está en orden con criterios objetivos.

La existencia de un orden social forma parte de los supuestos previos de la disciplina sociológica, es decir que exista en una sociedad, leyes que regulan la vida de sus habitantes y que éstas sean posibles de entender por la colectividad, por lo tanto, la clave del orden hay que buscarla en las bases de la sociedad misma.

Dado lo anterior, se puede decir, que no existe sociedad sin reglas sociales, las cuales son vistas como canales que ordenan la vida social, son convenciones sobre lo que está permitido o no, lo bueno y lo malo, lo deseable o rechazable, lo moral o inmoral.

El *orden social*, puede concebirse como el conjunto de todas las reglas e instituciones, donde se duelen distinguir tres tipos de reglas sociales (Torrente, 2001, p. 23):

1. Valores: patrones morales que guían la conducta individual.
2. Costumbres: pautas de acción sancionadas por la tradición.
3. Normas: reglas sociales que se formalizan.

A medida que la sociedad se va haciendo más compleja y plural, la importancia de las normas es mayor. La sociedad tiene mecanismos para mantener y renovar sus propias reglas a través de los procesos de socialización.

Por ejemplo, en las sociedades industriales con una estructura social plural, el modelo de orden es más complejo, ya que existen grupos con distintos valores y costumbres, por lo tanto, no existe un orden

social único (existen muchos), por eso resulta más apropiado hablar de un orden dominante, es decir, las costumbres y valores que son aceptadas de forma mayoritaria o que se fomentan desde el poder.

Orden, desviación y control social, son términos poco separables. El orden social se puede entender también como una situación de control y de organización social. Los procesos de innovación y cambio social suponen cierta desviación. Al analizar el orden social, la pregunta clave que se tiene que hacer es más que quiénes son los desviados, es quiénes son los controladores; tampoco se hace importante las reglas, sino quién las define. Por lo tanto, la capacidad de control de una sociedad depende menos de las personas individuales que de los sistemas institucionales y de organizaciones.

La sociedad tiene múltiples mecanismos de prevenir y solucionar sus conflictos, por ejemplo, el orden legal provee un marco de referencia para solucionar conflictos, sin embargo, además del orden legal existen otros marcos como la **costumbre y la tradición**.

En tal sentido, los mecanismos de control social que la comunidad pone en marcha pueden verse como un medio por restituir a la “normalidad” a una persona. El control social puede entenderse como una respuesta ante un conflicto social real o percibido (Torrente, 2001, p.30).

En ciencias sociales, la cuestión del control social comienza cuando Thomas Hobbes plantea la necesidad de refrenar el egoísmo humano desde el poder. Edward A. Ross (1931) introduce en la sociología el concepto en su libro *Social Control*, y define el término como *la dominación intencionada que cumple una función en la vida de la sociedad* (p.4)

Control social es todo lo que se impone al individuo: opinión pública, derecho, sistema educativo, religión, entre otros.

Ross (1901), sostiene, que las sociedades industrializadas utilizan el concepto de control social, en un sentido genérico más próximo a la idea de socialización o contrato social que a la idea de reacción organizada ante la desviación (p.4).

La sociedad tiene mecanismos de encuadramiento de la desviación, este agrupa a personas desviadas y limita el impacto sobre el resto de la sociedad. Esta doble concepción del control social se prolonga en el tiempo y da lugar a la existencia de una definición extensa y otra restringida del concepto: Primera (amplia). - Son todos los procesos que fomentan la reproducción de las reglas y el orden social (equivale casi al concepto de socialización y comprende la familia, el trabajo, burocracia y cualquier otra institución social). Segunda (restringida). - La reacción de la sociedad contra lo que ella misma define.

Un desarrollo posterior de la visión amplia del control social se define, *como aquel que debe centrarse en las técnicas de control, es decir, los medios para crear y mantener valores* (como se citó en Torrente, 2001).

Para John y Sarah Scout (como se citó en Torrente, 2001), el problema del control social consiste en producir un cambio constructivo fomentando conductas deseables y reduciendo los efectos indeseables del control social.

La visión de Morris Janowitz y James Burk (como se citó en Torrente, 2001), supone que el control social hace referencia a la capacidad de la sociedad de regularse de acuerdo con una serie de principios y valores.

Bajo este último enfoque, el control social *es la capacidad de la organización social de regularse a sí misma*.

Existen muchos mecanismos para mantener el control social. Un control social adecuado debe mantener el orden y permitir el cambio social al mismo tiempo.

La definición restringida, consiste en considerar como control social, sólo las respuestas organizadas que la sociedad define como peligrosas, problemáticas, amenazables o desviadas que implique una percepción del riesgo.

En tal sentido, la noción de control social se ha ido desarrollando a través del tiempo, en la actualidad se puede resumir en lo siguiente:

Cualquier cosa que garantice el orden social, puede ser el sistema educativo, que no sólo educa, sino que enseña nuevas conductas, el sistema sanitario y asistencial del Estado, el sistema penal o cualquier otro sistema de organización (Silva y Santos, 2002, p.441).

En tal caso se aprecia que el control social no sólo se suscribe a un simple concepto, sino que va más allá, se vuelve una disciplina que utiliza métodos y técnicas que van orientadas al manejo o supresión de las conductas reprochables socialmente.

El control social comprende dos niveles de empleo:

El que se refiere a la definición que implica el señalamiento genérico de un comportamiento como inaceptable, bien sea criminal o desviado.

El operacional, que comprende el encuadramiento situacional de un comportamiento dentro de una pauta genérica de conducta y las medidas adoptadas para lograr conformidad, mediante mecanismos de individualización, detección, manejo y/o supresión.

El nivel operacional del control social es mayormente importante para la descripción, análisis y evaluación de las respuestas sociales a la desviación, y es de importancia señalarlo puesto que de aquí radica la pretensión de incluir otros sistemas diversos al derecho penal que se conviertan en mecanismos más eficientes en el control de conductas desviadas, ya sea de manera **formal o informal** (Torrente, 2001), según se traten de instancias y acciones públicas específicamente dispuestas para definir, individualizar, detectar, manejar y/o suprimir o de instancias y acciones privadas o públicas no específicamente dispuestas para tal fin (Palacios, 2014).

Teorías acerca del control social.

El pensamiento criminológico del siglo pasado tuvo una transición y evolución de varios paradigmas criminológicos que se pueden clasificar, según Alexandro Baratta en tres estadios: la vieja criminología positivista, la criminología liberal y la criminología crítica.

Tomando en cuenta la cuestión del control social se da la necesidad de explicar sólo el paradigma de la criminología crítica, ya que las posiciones de la criminología positiva no entran al análisis del control social, solamente pone su atención a la persona que comete el delito dando explicaciones en torno a su individualidad.

El movimiento crítico vino a contribuir con una postura radical, dando origen a la nueva criminología. En forma general la criminología crítica hace su análisis y se contextualiza en las concentraciones de poder y su relación con los grupos sociales no poderosos. Uno de sus máximos exponentes es Alexandro Baratta el cual señala la existencia del mito de la igualdad dentro de un medio de control social formal por excelencia que es el derecho penal; la crítica que hace Baratta es que el derecho penal no protege todos los bienes esenciales del ciudadano y cuando lo sanciona lo hace con desigualdad y fragmentación.

Otro aspecto que se maneja es el planteamiento de la despenalización de algunas conductas pudiendo establecer otras formas de control social no estigmatizantes. En tal caso, la criminología crítica analiza el control social a través de su sistema sobre todo de justicia penal, y lo discriminatorio que pueda ser con las clases menos privilegiadas.

Dado lo anterior, para el estudio del control social, la postura crítica ha servido para poder analizar los medios de control tanto formales e informales que se desarrollan en las diferentes sociedades, y cómo éstos impactan en sus diferentes ambientes, en el caso que nos ocupa, el control social informal, es parte de uno de los elementos sociales básicos que contribuyen a establecer su cohesión y armonía, a través de una forma persuasiva, la sociedad asume dirigir el comportamiento de sus integrantes de acuerdo a sus necesidades del entorno, esto tiene que ver con la internalización personal de las normas culturales percibidas en el individuo.

Así pues, el control social informal forma una base de orden que no necesariamente es represivo, sino muchas veces persuasivo, los cuales pueden llegar a fomentar un mejor orden que los formales dentro de las comunidades.

Los medios más importantes de control informal lo podríamos establecer en las creencias e ideologías sociales, en la religión, y en la educación.

La eficacia de este control se visualiza cuando el individuo ha logrado adaptarse a lo que la sociedad le impone; estos medios informales son más fuertes cuando existe mejor cohesión social, y se logra la motivación voluntaria de sus receptores a través de la indoctrinación y socialización.

Los anteriores elementos forman parte de la cosmovisión del ciclo de la vida entre los mayas, no sólo son parte de su identidad, sino que sirven como simbolismos que forman parte de su control social, como factores que contribuyen a la armonización de su estilo de vida y de convivencia con los demás, el efecto de la superstición a través de sus rituales para alejar el mal y traer la armonía comunitaria y en cada actividad de su vida cotidiana, hace que refuerza cotidianamente estos valores.

El verdadero control social se manifiesta a través de sus arraigados valores culturales, lo que permite que las normas que se generan en torno al centro ceremonial sean cumplidas, los rituales son parte de la manifestación y afianzamiento de estas normas. Este control religioso, que los mayas relacionan las desgracia al castigo de los dioses por no cumplir con una promesa hecha con anterioridad; las desgracias tanto naturales como sociales son aceptadas como castigos por lo que se vuelve un deber el hacer los rituales para no seguir siendo castigados, y a la vez es una forma de afianzarlos de manera constante y que no dominen las costumbres externas (de la cultura occidental). Lo anterior se traduce en lo que se puede denominar una cultura de resistencia colectiva con el fin de salvaguardar su forma de vida y de ver el mundo en el tiempo. El papel simbólico de los ritos mayas que se hacen el centro ceremonial puede ir cambiando como parte de una sociedad dinámica, sin embargo, no tienen que venir de afuera, sino que proceden de la misma sociedad maya.

“El orden que intenta mantener la sociedad maya y que refuerzan sus sacerdotes y chamanes no es entonces un orden inmutable, sino dinámico; dinámica que le proporciona la continuidad reestructuración de las relaciones de la cultura con un universo social y natural sujetos a constantes transformaciones. Reestructuración en la cual la cultura se repiensa y se redefine, en función de las emergencias provenientes de los símbolos de sus relaciones con el universo”
(Bartolomé, 1988, p.254).

A pesar de los efectos de la globalización y de la influencia del exterior, sobre todo en los jóvenes y niños, la dinámica de los centros ceremoniales mayas como ejes en la estructura social y medio de control social, sigue siendo preservada gracias a su organización y a los núcleos de resistencia que no sólo está

compuesta por las personas que lo organizan, sino también por elementos como los rituales, los cuentos, las leyendas y la lengua, así como el propio centro ceremonial como una institución.

“El centro ceremonial tiene semejanza con el Ya’ax Che’, árbol sagrado de los mayas, el cual tiene unas raíces largas que llegan hasta el inframundo y su copa alcanza hasta los propios dioses. De igual forma, el centro ceremonial está tan arraizado en la conciencia de la comunidad que llega hasta lo más profundo de sus seres y sus puertas siempre abiertas para recibir a sus amados rebeldes, pero al fin libres adoradores” (Cruz y Ucan, 1974, p.190).

Así el centro ceremonial, el cual se vuelve un espacio simbólico, forma parte de la dinámica social, es un sitio sagrado donde no puede existir la discordia entre sus habitantes y entre todas las personas que viven en las comunidades vecinas de pertenencia de este centro. El autor Miguel Alberto Bartolomé cita:

“La iglesia maya o centro ceremonial contribuyó y constituye la base para una nueva sociedad definida territorialmente, con su propio sistema administrativo, religioso, militar, político y jurídico. Durante más de un siglo esta sociedad maya ha podido mantenerse integrada y definida en oposición a la sociedad dominante” (citado por Cruz y Ucan, 1974, p.20).

Lo anterior nos lleva a comprender que el control social en la sociedad maya, lo ejerce la propia comunidad, ella es la que decide sobre su organización por más que una institución externa o persona en lo individual quiera hacer su voluntad sobre algún aspecto de su organización, la comunidad siempre tendrá la última palabra, a través de procesos de legitimación y democráticos más puros (si lo podríamos nombrar de esa manera) y no viciados como sucede en muchas sociedades occidentales.

Igualmente se manifiesta dicho control a través de sus actividades místicas que tienen una mezcla del catolicismo y de la religión tradicional (si alguna manera la podemos llamarla así). Esto lo podemos observar en las actividades religiosas, si lo analizamos desde la concepción de la teoría criminológica del interaccionismo simbólico, representa una manera de control social legitimado por la comunidad, ya que establece el respeto a los símbolos religiosos, y la promesa de ser buenas personas para que puedan recibir las bendiciones de los santos, así como también, contribuye a fomentar la unión de los miembros de la comunidad ya que comparten no sólo las mismas creencias, sino también los alimentos que se ofrecen; el intercambio de esos alimentos significa la aceptación y empatía mutua de todos los miembros de la comunidad que acuden, reafirmando los lazos de amistad y de cooperación. Igualmente, el cumplir con la promesa de agradecer por sí misma, es un factor de control ya que se considera que el que no cumple le puede ir mal por castigo de los dioses.

Un ejemplo de ello fueron las palabras que nos manifiesta un miembro de una comunidad maya y que se cita a continuación:

“...esto viene desde nuestros antepasados, tenemos que seguirla conservando... todos nos conocemos aquí en la comunidad, algunos somos familia, al rato habrá más maatan, puedes ir las veces que quieras” ... (sic)

...Una adolescente de la comunidad dice: “... si te portas mal el santo te castiga, hubo un muchacho que hizo una promesa y después se portó mal, y después escuchamos que se enfermó” ...si haces una promesa tienes que cumplir con el máatan para que no te vaya mal...” (sic)²²

²² Testimonios recabados de miembros de la comunidad de Chancah Derrepente, el 10 de mayo del 2014 durante el trabajo de campo.

Otro medio de control social y que tiene que ver con el fomento al trabajo digno, se manifiesta a través de los rituales que se hacen con motivo de la cosecha de la milpa. La milpa es el patrimonio más valioso dentro de los mayas, no sólo por ser su fuente de trabajo y sustento, sino también porque representa un lugar como “sagrado” donde pueden estar en contacto con la naturaleza y los dioses, donde se sienten libres, “el que no tiene un pedazo de tierra no es nadie” se siente sin identidad y pertenencia, es también fuente de unión familiar ya que los padres, abuelos e hijos trabajan juntos en la milpa, es donde se forjan, donde se comparten aprendizajes entre generaciones, se dan consejos, y se educa a los hijos varones en el trabajo para que no estén de ociosos y no tengan malos pensamientos.

La milpa representa un control social tan fuerte que nos explican uno de los rituales de importancia para

Cuando se abren los surcos para la siembra (brechado), se reza al dios Cháak (dios de la lluvia), y se le ofrece Saká (bebida que consiste en hervir el maíz en agua de cal y agregarle miel), la bebida es utilizada para ser ofrecida a los dioses del monte). La ceremonia tres días, los rituales se efectúan en abril y mayo; para buena siembra se ponen cinco jícaras de saká, mojan unas ramas y bendicen a los cuatro vientos.

La figura del Meen (el sabio), dentro de la cultura maya, es de gran importancia, y es un representante del control de la comunidad; como ya se había mencionado la figura del *H-meen*, tiene un significado importante en la comunidad, encargado de los rituales en los centros ceremoniales apoyando al sacerdote, hombre sabio, guía de la comunidad y preservador de los usos y costumbres de esta.

El ser Meen, no es una elección de la comunidad, si no es una persona que recibe un don de los dioses de la naturaleza, en cualquier momento de su vida, es un elegido, unos jóvenes mayas nos cuentan lo siguiente:

Platicando con una joven maya universitaria comenta:

“En mi pueblo acaba de fallecer el Meen, todos nos sentimos tristes, ya que era muy apreciado y respetado, ellos son muy sabios, no sabemos qué hacer es como si el pueblo se sintiera sin rumbo, ya que no está para bendecir las cosechas, él era nuestra guía, necesitamos otro Meen, pero aún no sabemos quién será el siguiente”

A parte de ser un hombre de respeto, el H-meen igualmente apoya en la preservación de los usos y costumbres, y de orientador a los jóvenes, como intermediado entre la divinidad y la tierra; el H-meen sugiere sobre las reglas de la moralidad de la comunidad, tiene derecho a opinar sobre los comportamientos no deseables, y sirve como freno para que muchos en la comunidad tengan buenos comportamientos no solamente porque pueden ser castigados por la divinidad, si no que el H-meen es un instrumento de afirmación de tales creencias.

Como parte de la ideología maya, se encuentra la parte de mitos y leyendas que se van transmitiendo desde los antepasados volviéndose, elementos importante del control social, ya que infunden en la sociedad maya un pensamiento de temor e impide que sus creyentes se comporten de una forma antisocial, por el miedo a ser maldecidos o castigados por aquellas figuras mitológicas como por ejemplo, el caso de un elemento simbólico que representa el cuidado de las propiedades de los mayas el cual está representado por la leyenda de los Aluxes. Para los mayas, el control social de carácter occidental no les impacta, ya ellos tienen sus propios medios para proteger sus propiedades, que no son de carácter material sino más bien de una connotación divina, así que en la mayoría de las veces se considera innecesaria la

presencia de los miembros de algún control social formal para cuidar sus pertenencias, como pudiera ser por ejemplo la policía. Lo anterior se puede manifestar a través de la creencia de esta leyenda.

Los Aluxes son figuras de barro y tienen un vínculo con la divinidad, representan a niños protectores y se les hacen oraciones y ofrendas para que cobren vida y se les entierra por ejemplo en la parcela, para que la protejan de los extraños; ellos son fieles y traviesos, para poder complacerlos o cuando las parcelas cambian de dueño, se les regala comida, cigarrillos, miel o pozol, para que sigan cuidando la propiedad, ya que si un extraño se acerca o trata de invadirla, ellos como niños traviesos, le empiezan a hacer maldades como por ejemplo aventarles piedras. Dicen que los Aluxes son seres de luz a veces también se presentan en las casas con el fin de protegerlas. Hoy en día los mayas siguen haciendo sus rituales para que los Aluxes protejan sus tierras.

La lengua es otra forma de control social, dentro de la comunidad toda la comunicación se hace en maya, sólo se habla el español cuando se tiene que hablar con alguna persona foránea que no sea maya hablante; la lengua maya es parte de la identidad, se trata de conservar y es transmitida de generación en generación de manera oral; si tú no sabes maya o reniegas de tu lengua, no eres considerado por la comunidad como una persona digna; la comunidad se identifica a través de su lengua, es tan fuerte el control que entre los miembros de la comunidad la lengua que es minorizada es el español y no el maya (al contrario de lo que sucede con una sociedad occidentalizada donde la lengua oficial es la que ejerce el control sobre la indígena).

... *“se regaña en maya, se manda en maya, se obedece en maya y se negocia en maya”* ...

Uno de los problemas que enfrenta el uso de la lengua es que si bien es cierto la saben hablar, pocos la escriben, por lo que la escritura castellana ejerce el control social a través del idioma escrito, ya que desafortunadamente todos los escritos oficiales se encuentran en español, tales como letreros oficiales, información pública, así como el sistema de educación escolarizada.

En tal contexto, se puede decir, que hablar del control social maya y su divergencia con los medios occidentales oficiales, es pensar en un asunto complejo, la pregunta que podríamos hacernos es ¿por qué se dificulta su convergencia sobre todo en cuestiones que tienen que ver con justicia?, para tratar de poder responder esta pregunta y al haber establecido todo lo brevemente citado se podría llegar a las siguientes consideraciones que se tratarán de explicar a continuación:

El problema de la naturaleza de su surgimiento y la legitimación de los controles.

Uno de los problemas que nos enfrentamos al analizar los medios de control social maya y occidental, es que muchos no logran vislumbrar que ambos surgen de naturalezas completamente diferentes; por un lado, la naturaleza de los controles sociales en las comunidades mayas (igualmente indígenas en general) son controles estrictamente informales, que como ya lo hemos manifestado, nacen y se van desarrollando a través de la conformación cultural basada en sus usos y costumbres. Este desarrollo, parte de un devenir ideológico que va madurándose a través de procesos históricos y ancestrales y que se transmiten a través de la construcción de una ideología de generación en generación convirtiéndose en parte de su identidad; si bien es cierto, en las épocas del florecimiento de sus pueblos, el control era dominado prácticamente por sus grandes señores, estos controles, tenían la característica de estar en cierto sentido legitimados, por el simple hecho de compartir una cosmovisión común del mundo entre los gobernantes y los gobernados, esto, facilitó la aceptación de los controles tradicionales y por lo tanto, se puede determinar que siguieron permaneciendo a través del tiempo por las comunidades en este caso mayas; si bien, actualmente no existe el gran señor, sí existen como ya se comentó, la permanencia de figuras

tradicionales que ejercen un control sutil pero fuerte que descenden de organizaciones milenarias, y que sin ellas la comunidad no podría funcionar. Por otro lado, el control social maya está sustentado en el fomento de valores que les ha funcionado en la cultura de paz de sus pueblos, tales como por ejemplo el respeto al otro, el honor, la tolerancia, etc. Esto hace que estos tipos de controles sean más funcionales y por lo tanto fluyan naturalmente volviéndose parte integrante de su vida cotidiana. Por el contrario, el control social occidental (tanto en lo formal como en lo informal) se puede decir, que surge a partir -no como se ha dicho que de una cultura dominante- sino que se construye a partir de la organización de grupos de poder urgentes de mantener una ideología específica en un pueblo, esto tiene que ver con los tipos de Estado y sistemas económicos que esos grupos quieren conservar; al no surgir estos controles de un desarrollo propiamente cultural, y al tratar de imponerlos suelen ser ilegítimos porque tienen en contra la no aceptación comunitaria, por lo tanto, carecen de eficacia y de funcionalidad porque se constituyen a partir de una idea de dominación y no a través de un proceso natural como parte de la construcción ideológica en la formación del ser humano. Lo anterior, lo podemos apreciar en el pensamiento crítico, y el debate por ejemplo de la ineficacia del derecho penal como control de conductas antisociales y de su toque discriminatorio o como ya se ha explicado, con la disparidad en la construcción de modelos simbólicos entre sociedad y los que ejercen el poder diferente que generan estados de tensión entre grupos sociales, dando como resultado que muchos de los controles occidentales no funcionen.

El manejo del conflicto vs la positivación

Se dice que a diferencias del derecho positivo que todo lo clasifica o lo constriñe a una norma jurídica, el manejo del conflicto entre los mayas (lo que la cultura occidental ha llamado como derecho indígena) constituye una práctica de un todo que forma parte de la expresión de la vida social y religiosa de la comunidad.

Cuando desde la perspectiva occidental trata de positivizar esos usos y costumbres con el supuesto “reconocimiento de la justicia indígena” nos enfrentamos al problema de la desnaturalización de estos.

Un ejemplo de ello lo podemos percibir a través, del reconocimiento de la “justicia indígena” por parte del estado mexicano, y en especial en el Estado de Quintana Roo, este supuesto reconocimiento, obligó a que se le impusieran a la persona que coadyuvaba de manera natural a la resolución de conflictos en las comunidades mayas una denominación proveniente de la cultura occidental lo que hoy conocemos como “juez tradicional maya” y a desnaturalizar sus actividades al indicarle en un cuerpo normativo sus funciones y limitar sus competencias. Algunos autores han coincidido con esta idea, al decir que “el sistema de justicia indígena” se vuelve una superposición de la estructura judicial occidental y limita la posibilidad que se tuvo del manejo del conflicto de manera natural entre dichos pueblos. La concepción de la resolución de conflictos occidental está determinada por un sistema jurídico basado en la determinación de procedimientos estandarizados de resolución de los mismos y en la imposición de un castigo (lo que le llamamos pena), lo que limita el actuar de los “jueces tradicionales” (así de otras figuras que contribuyen a la cultura de paz) ya que su forma de resolución de conflictos se basa en una ideología muy diferente, sustentada en el pensamiento integral y sistémico que tienen que ver con la concepción de la vida y la interpretación de la realidad según cada caso en particular desarrollada por su propia cultura y no dirigida al castigo sino a la resolución de los problemas a través de la conciliación y de medidas ejemplificantes y restaurador (se vuelve un servicio a la comunidad y un sistema que obliga a reflexionar al infractor sobre su conducta), ya que la vida social de los mayas se basa en la concepción de los “otros” y no del “yo”, esto origina que para ellos la existencia humana radique más en los deberes y no en los derechos. Estos deberes tienen que ver con la idea de cuidado de la familia y de las tradiciones, de la preservación de todos en la comunidad y de su entorno.

Lo anterior hace que todo este proceso de positivización que sirve de justificación para cumplir con el “reconocimiento” de los usos y costumbres de las comunidades indígenas se vuelva una utopía, puesto que sólo contribuye a la desnaturalización de sus usos y costumbres y no a fortalecerlos.

Conclusiones

Debido a todo lo anterior analizado y comentado, hemos corroborado de manera general las diferencias entre los contextos culturales occidentales y mayas en el ámbito del control social, esto nos obliga a establecer algunas reflexiones y propuestas que pueden contribuir a la intensión de la participación del Estado, a tomar en cuenta en la construcción de sus políticas públicas estatales intentando ser más inclusivas y menos excluyentes, ya que hoy en día no se logra deslumbrar en ninguna de éstas los compromisos del reconocimiento de estos pueblos, y al parecer dichas políticas van más encaminadas a procesos de desnaturalización y aculturación cayendo en el riesgo de la violación de los derechos humanos por parte del estado de dichos pueblos, si tomamos como base que los usos y costumbres son parte de la cultura de los mismos, y que ésta tiene que ver con la construcción de su identidad que fortalece la dignidad humana y la dignidad, es un derecho humano inalienable.

En este sentido a manera de conclusión, se puede decir que es necesario establecer políticas públicas que nazcan de las necesidades reales de los pueblos, para esto se hace pertinente estudiar los fenómenos sociales de las comunidades desde una perspectiva integradora (holística), esto a través de metodologías que tienen que ver con técnicas etnográficas y de diagnóstico comunitario donde puedan contribuir especialistas en diversas ciencias que puedan hacer estudios interdisciplinarios, con el fin de la comprensión de las culturas y la organización de los pueblos para poder construir políticas públicas incluyentes, y no como sucede hoy en día que muchas de ellas son elaboradas a partir de diseños contruidos con información que no parten de la realidad social, ni del trabajo de campo de tipo cualitativo y solamente son sustentadas en estudios cuantitativos que no reflejan de manera integral los usos y costumbres, por lo que se vuelven políticas que se les podría *denominar “de lo que creo que es y sólo para cumplir”*; Igualmente se estandarizan las problemáticas de los grupos sociales, esto hace que se pretenda que un mismo programa es aplicado para todos los grupos sociales pensando cuando cada uno tiene sus propias necesidades.

El estudio del control social no sólo nos lleva a visualizar aspectos de diferencias y convergencias en materia de solución de conflictos sino que va más allá, no hace analizar muchos aspectos que tienen que nos llevan a proponer políticas públicas que pueden verse lejanas a este análisis general y que vale la pena apuntar como las dirigidas al fortalecimiento de la identidad cultural de los mayas del Estado, por ejemplo las que se derivan con del sistema educativo incluyente y multicultural, e Igualmente que sea general no sólo a las comunidades indígenas, sino también a todos, ya que el entendimiento mutuo de las culturas de los otros nos llevará a su comprensión y tolerancia entre grupos sociales y a prevenir conflictos.

Otro elemento integrador en las políticas públicas es el fortalecimiento del idioma maya, no se trata de fomentar una política donde todos los instrumentos jurídicos estén traducidos al maya cuando sabemos de antemano que la mayoría de los maya-hablantes en Quintana Roo, no lo saben leer ni escribir porque la tradición del aprendizaje de su lengua es de carácter oral. Por lo que se debe de establecer políticas de alfabetización no sólo del español sino también del maya, e integrar igualmente a los no maya-hablantes; lo anterior se puede hacer a través de la propia universidad pública debido a que en ella se fomenta el estudio de la escritura del idioma maya a través de los propios estudiantes de comunidades tradicionales y no tradicionales que pueden realizar sus servicios sociales en favor de las propias comunidades mayas con el fin de ir reduciendo la memorización lingüística.

Con respecto al tema de la resolución de conflictos y de justicia indígena, este es uno de los más complicados, si bien es cierto en un estado garante de los derechos humanos, el panorama ideal que las comunidades no tengan ninguna limitación legal para la solución de cualquier conflicto que pueda darse entre sus miembros, desafortunadamente esto no sucede en el contexto nacional, por lo que ya se había explicado anteriormente, ya que el entendimiento de nuestro sistema jurídico dista mucho de lo que puede significar para las comunidades tradicionales y eso supondría la rendición del poder hegemónico. Sin embargo, siendo realistas y atendiendo al sistema jurídico implantado contemporáneo, podemos ver que éste (aunque esté reconocido en un cuerpo normativo), en la realidad no hay una inclusión de los usos y costumbres ni mucho menos una protección a los derechos fundamentales de sus miembros y esto lo podemos vislumbrar con algunos ejemplos, la falta de intérpretes en los procesos legales donde están involucrados miembros de la comunidad maya; no existe un sistema de procuración, administración de justicia, atención a víctimas y de ejecución de sentencias con perspectiva intercultural. Por otro lado existe una falta de desconocimiento de técnica de redacción legislativa que pueda originar leyes más incluyentes, sin embargo tendemos a positivizar todo y encuadrarlo en normatividad cuando quizás uno de los problemas radica en tener muchas leyes que al final son inaplicables, pero aún peor, se derivan en la confusión y desnaturalización de conceptos que en su origen pudieran haber sido más prácticos y sencillos de interpretar, o que por sí mismos ante el desconocimiento de la intención del legislador y de la realidad social y de los usos y costumbres de los pueblos, en la redacción se pierde el sentido o emergen de contextos completamente diferentes. Debido a esto, por lo tanto no se derivan políticas públicas que puedan establecer el cómo; lo anterior no es descubrir el hilo negro, existen hoy en día toda una metodología encaminada al desarrollo comunitario y así como aquellas que tienen que ver con la cuestión de la interculturalidad, quizás puedan ser cuestionable, sin embargo, a partir de políticas públicas focalizadas a los estudios que se necesitan anteriormente citados, podemos nutrir dichas perspectivas y establecer ideas para crear sistemas menos discriminatorios, más incluyentes y útiles en beneficio de ambas culturas.

Lo anterior tiene que ver con la manera de ver el “*derecho indígena*” (por así llamarlo desde la perspectiva occidental) por parte de las instituciones occidentales, por ejemplo, aún se establece el debate acerca del entendimiento y reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y que se encuentran algunos representados en las legislaciones internacionales y en los acuerdos nacionales como por ejemplo los acuerdos de San Andrés.

Por otro lado, el problema de la armonización entre las formas de resolución de conflictos occidentales y de los pueblos tradicionales no ha resultado, ya que es muy complicado poder hacerlo debido a la disparidad de tradiciones y elementos culturales de ambos pueblos lo que aún se da la tendencia a la discriminación y criminalización por parte de los sistemas oficiales a los miembros de las sociedades indígenas. Por otra parte el choque entre el derecho natural y el positivo hace que la brecha sea abarcada, la integración del Estado que ha pretendido hacer al reconocimiento de la justicia maya, no basta, ya que aún siguen las limitaciones, se ha querido incorporar el reconocimiento a partir de las propias reglas del derecho occidental, a tal grado que se ha limitado la actuación de los jueces tradicionales en los asuntos de sus competencias, así como de sus formas naturales de dirimir conflictos, perdiendo el desarrollo natural de sus procedimientos, encajonándolos a un esquema de tiempos y procedimientos de tinte occidentalizado con el fin de que traten de adecuarse con sus procesos, lo cual se pierde parte de su esencia y se vuelve un procedimiento que se ve como remasterizado, un ejemplo de ello son las actas que actualmente deben de elaborar los jueces tradicionales para asentar sus casos, las cuales no se hacen de manera libre, sino que se les ha exigido realizarlas en formatos en escritura castellana, cuando por lo regular no se maneja la lengua en un cien por ciento y donde la resolución de los conflictos y el debate se lleva a través de la lengua maya con contextos diferentes e interpretaciones que son difíciles de expresar o traducir su significado y contexto en el idioma español.

Todo lo anterior hace que hoy en día, aunque el control social en este aspecto en las comunidades mayas se desarrolle igualmente a partir de sus propios medios de justicia, el derecho occidental le ha limitado su desarrollo pleno y total, al quererlo organizar de acuerdo a su modo, pareciera que hubiera la "pretensión" del estado occidental de un reconocimiento parcial de la justicia indígena (como así la han catalogado) para calmar los ánimos y poder seguir ejerciendo un control social autónomo en las comunidades mayas del Estado de Quintana Roo.

Bibliografía

- Barata, A. (2000). *Criminología Crítica y Crítica al Derecho Penal*. México: Editorial.
- Bartolomé, M. (1988). *La dinámica social de los mayas de Yucatán. Pasado y presente de la situación colonial*. México: Editorial INI.
- Bartolomé, M. (1981). *La resistencia maya: relaciones interétnicas en el oriente de la península de Yucatán*. México: Editorial Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Cohen, S. (1988). *Visiones de Control Social*. España: Editorial PPU.
- Cruz, M. y Ucan W. (2010). *El centro ceremonial como eje de estructuración y organización de la sociedad maya: comunidad de Tixcacal Guardia*. México: Editorial Estos días.
- Clifford, (1992). *La interpretación de las culturas*. España: Editorial Gedisa.
- Gabaldón, L. (s/f). *El Control Social y las Tendencias Criminológicas Actuales: perspectivas del abandono del enfoque etimológico de la delincuencia*. s/Ed.
- Garland, D. (1999). *Castigo y Sociedad Moderna: Un estudio de teoría social*. México: Editorial Siglo XXI.
- Melossi, D. (1992). *El estado del control social. (the state of social control a sociological study of concepts of state and social control in the making of democracy)*. México: Editorial Siglo XXI.
- Ross, E. (1931). *Social Control*. USA: Editorial Macmillan.
- Sánchez, A. (2005). *Sistemas Ideológicos y Control Social*. México: Editorial UNAM.
- Torrente, D. (2001). *Desviación y Delito*. España: Editorial Alianza.
- Palacios G. (2014). *Criminología contemporánea: introducción a sus fundamentos teóricos*, México: Editorial INACIPE.
- Silva, S. y Santos, A. (2002). *Control, Neoliberalismo y Derecho social*. Perú: Editorial UNMSM.

Políticas de vivienda en México: Herramientas de vulneración de derechos humanos.

Eduardo Hernández ¹
César Robert Barradas Hernández²

Resumen.

A pesar de la implementación de políticas públicas en materia de viviendas, la población en México sufre de déficit habitacional. Estas políticas, además de representar un alto gasto público (según los diversos decretos de presupuesto público, entre 7 y 8 mil millones de pesos anuales en el periodo 2014-2017), como se demuestra están mal enfocadas, pues tienen como objetivo central el reemplazo de materiales considerados como *precarios* en la estructura de las viviendas en México, sin tener clara la noción de lo que es una vivienda digna y decorosa.

La garantía de los Derechos Humanos es la línea rectora sobre la que debe interpretarse y aplicarse el marco jurídico mexicano, y por tanto a la que debe ceñirse el diseño de las políticas públicas, por lo menos de manera indiscutible a partir de la reforma constitucional de 2011.

Así, del análisis jurídico y de las políticas públicas, en este trabajo se muestra la confusión conceptual sobre lo que debe entenderse por vivienda digna y decorosa en México, lo cual dificulta de manera crítica su garantía como derecho humano, y a partir de ello, proponemos alternativas.

Por tanto, se realizó un análisis de la CPEUM, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos que refirieren el derecho a la vivienda, la Observación General no. 4 de la ONU (OG4), jurisprudencia, y las Leyes Federales que fungen como marco legal del diseño y aplicación de las políticas de vivienda en México. Los resultados de este análisis se contrastaron con los lineamientos de los programas y acciones gubernamentales que buscaron garantizar el acceso a la vivienda en el periodo 2014-2017.

Encontramos que, mientras que las leyes de mayor jerarquía (CPEUM y jurisprudencia VI.1o.A.7 A; 10a.) refieren la interpretación del derecho a la vivienda digna a la OG4, las reglas de operación de los programas de vivienda emitidos por la CONAVI no hacen ninguna referencia a tales estándares. Esto derivado, probablemente, de la Ley de Vivienda, que no se ajusta a lo establecido en las citadas normas. Por consiguiente, las políticas de vivienda en México se centran en gran medida, en el reemplazo de materiales que la CONAVI designa como “precarios” ignorando los elementos mundialmente aceptados de una vivienda digna.

Se concluye que, con el objeto de favorecer la garantía del derecho humano a la vivienda digna en México, es necesario replantear la Ley de Vivienda y sus programas filiales, bajo los principios de la OG4. Un acierto de tal proceso legislativo sería incluir, sin distinción en mesas redondas de trabajo, a todos los actores sociales relacionados con la vivienda pues de la diversidad de ideas puede surgir aquella que revolucione a México.

¹ Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, eddy.salsero@gmail.com.

² Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, publicfinances@yahoo.com.

Palabras clave: Pro homine, vivienda digna, derechos humanos, derechos fundamentales, hacinamiento.

Introducción

El derecho humano a la vivienda

El derecho a la vivienda digna y decorosa es un derecho humano reconocido a nivel mundial. Este derecho se incluyó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948) desde el 10 de diciembre de 1948 en París. Al ser un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III) puede considerarse como la manifestación de diversos países y culturas de lograr un respeto a derechos inherentes al ser humano. Derivado de estas ideas, el derecho a la vivienda fue incluido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2017), Leyes Federales y, en última instancia, en políticas públicas que buscan garantizar el derecho a la vivienda a toda persona.

Políticas públicas en materia de vivienda

En México las políticas públicas diseñadas y aplicadas para garantizar el derecho a la vivienda digna se ubican en el marco del Plan Nacional de Vivienda 2014-2018. Este plan, a través del Programa de Vivienda Digna y Programa de Vivienda Rural, da prioridad a reemplazar materiales precarios de las viviendas por materiales convencionales o bien, financiar la adquisición de viviendas de materiales convencionales. Sin embargo, ¿estas actividades garantizan el derecho a la vivienda?

La población en México sufre déficit habitacional

Derivado del drástico y constante crecimiento poblacional en el país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2017), así como de las crisis económicas nacionales y mundiales (mencionadas en Banda y Chacón, 2005; Zurita, Martínez y Rodríguez, 2009), se tiene que la población en México no cuenta con la solvencia económica suficiente para llevar a cabo ampliaciones o construir las viviendas necesarias. De acuerdo con el Plan Nacional de Vivienda (2014), se estimó que al menos 15'298,204 habitantes padecían déficit habitacional (entendido como la situación en la cual la vivienda presenta carencias al tener materiales *precarios* o de baja calidad, hacinamiento de sus habitantes o ausencia de servicios básicos indispensables; Plan Nacional de Vivienda, 2014-2018). Consiguientemente, puede asumirse que esta fracción de la población (más de 15 millones de mexicanos) es aquella a la cual se le vulnera el derecho humano a la vivienda (Hernández, 2018). En otras palabras, son más de quince millones de habitantes los que necesitan del apoyo del Estado para que, a través de sus políticas públicas y en el ejercicio de sus funciones (artículo 4° CPEUM, 2017), garantice el cumplimiento de este derecho.

Las políticas de vivienda tienen altos costos

Es importante mencionar que la aplicación de estas políticas tiene elevados impactos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, económicamente, cada año se gastan entre 7 y 8 mil millones de pesos en programas de vivienda (Presupuesto de Egresos de la Federación [PEF], 2014 a 2017); socialmente, se promueve el desplazamiento de viviendas tradicionales, esto es la supresión de la identidad cultural (Hernández, 2018); y ecológicamente, se contaminan cuerpos de agua, se promueve el cambio climático, la degradación de suelos y el daño a la flora y fauna (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT], 2007).

Desafortunadamente, según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2018), a pesar de estos esfuerzos e impactos, los índices de hacinamiento y precariedad se mantienen aproximadamente en los mismos niveles. Por lo tanto, las políticas de vivienda no sólo son incapaces de garantizar el derecho a

una vivienda digna y decorosa, sino que, además, tienen impactos negativos en la sociedad y los ecosistemas naturales haciéndolas violatorias de otros derechos humanos.

Este problema se desprende de que la Ley de Vivienda no aprehende adecuadamente los ideales de los Tratados Internacionales, la DUDH, el PIDESC y la Observación General no. 4 (OG4, 1991) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esto ocurre porque las políticas de vivienda se basan en la Ley de Vivienda como fuente de derecho inmediata y no se remiten a la interpretación de los Tratados Internacionales (la OG4). De esta manera, en este trabajo se presupone que el derecho a la vivienda digna reconocido por los lineamientos internacionales no se adecúa correctamente al derecho interno de México lo cual dificulta o imposibilita garantizar plenamente este derecho.

Los Tratados Internacionales y la interpretación conforme

Es importante mencionar que los Tratados Internacionales, en materia de Derechos Humanos, son de carácter obligatorio en el país (artículo 1º CPEUM, 2017) con una jerarquía tan alta como la misma CPEUM. Este documento establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con [la] Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Así, las políticas deben seguir preponderante y paradójicamente los lineamientos establecidos en los Tratados Internacionales, no en la Ley de Vivienda. En este marco surge la pregunta sobre qué elementos de los Tratados Internacionales se encuentran contemplados en las políticas de vivienda y cuáles lineamientos de estas políticas no son atendidos.

Objetivo.

El objetivo de esta investigación fue mostrar la confusión conceptual sobre lo que debe entenderse por vivienda digna y decorosa en México pues estos vacíos de comprensión dificultan de manera crítica la garantía de la vivienda digna como derecho humano. Además, se buscó proponer alternativas que ayuden a subsanar esta problemática.

Método analítico-marco jurídico.

Ya que la Ley fundamental del Estado Mexicano es la CPEUM, en primera instancia se llevó a cabo un análisis de sus artículos 1º y 4º relacionados con el derecho a la vivienda, de igual forma nos adentramos en el estudio de los Tratados Internacionales en materia de vivienda y derechos humanos. Este análisis permitió establecer el alcance jurídico de la Constitución y de los Tratados resaltando su relevancia y obligatoriedad.

Debido al fundamento antes expuesto en el cual los Tratados Internacionales se consideran obligatorios, se procedió al análisis de los artículos de la DUDH (1948), el PIDESC (1966) y la OG4 (1991) relacionados con el derecho a la vivienda digna y decorosa. Con ello se elaboró un marco de cómo se entiende e interpreta el derecho a la vivienda digna a nivel internacional y que, en teoría, debe guiar la política nacional.

Considerando que las tesis jurisprudenciales también son fuentes directas de derecho, se realizó una búsqueda y análisis de las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN) al respecto del derecho humano a la vivienda digna. La identificación de estos lineamientos de carácter obligatorio permitió esclarecer la forma en que, en el derecho interno, debe interpretarse este derecho humano.

Por último, como leyes de menor jerarquía a nivel nacional y debido a que son la base real de las políticas de vivienda, se analizaron las leyes federales que reglamentan el artículo 4º de la CPEUM. Primordialmente la Ley de Vivienda, pero también se analizaron la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial

y Desarrollo Humano, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con este análisis se completó el marco legal vigente en el año 2018 dentro del cual se regula el derecho a la vivienda digna y decorosa.

Métodos analítico-políticos públicos.

Una vez que se contó con el marco jurídico de la materia y para lograr una efectiva comparación con las políticas, se procedió a analizar los programas públicos vigentes que buscan garantizar el derecho a la vivienda. Esto incluyó al Plan Nacional de Vivienda (2014), Programa de Vivienda Digna (2014), Programa de Apoyo a la Vivienda (2016), Programa de Vivienda Rural (2014) y Programa de Atención a la Pobreza en el Medio Rural (2016).

Resultados.

Como se mencionó en un principio, la CPEUM (desde la reforma del 2011) establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Por su parte en el párrafo séptimo del artículo 4° se dispone que toda familia tiene el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. Por lo tanto, en este documento antes de todo se plantea el reconocimiento a los derechos humanos que ella protege (derecho a la vivienda digna) y también aquellos en los Tratados Internacionales de los que México sea parte haciendo obligatoria su garantía.

Cabe resaltar que, con fundamento en el párrafo primero artículo 1° de la CPEUM, el ejercicio de los derechos (humanos) no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos que la misma CPEUM lo establezca. Bajo el principio de progresividad, la garantía de los derechos humanos debe ir aumentando con el paso del tiempo. En otras palabras, vivienda digna ocupa un lugar de atención prioritaria como derecho humano tutelado y garantizado a toda persona. Su progresividad es la razón de la necesidad de la revisión y evaluación de los resultados de las políticas públicas encaminadas a la garantía del derecho humano a la vivienda. El artículo 4° manifiesta que toda familia tiene el derecho a la vivienda digna, el artículo 1° del mismo ordenamiento establece que toda persona gozará de estos derechos cuya afirmación se ve respaldada por los Tratados Internacionales lo cual da una protección más amplia siguiendo el principio *pro homine*.

Por su parte, de acuerdo con los registros de la SCJN (2012), existe una tesis aislada identificada como VI.1° A.7 A (10ª). “*DERECHOS HUMANOS. EL RELATIVO A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA DEBE SER ANALIZADO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS PLASMADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y TRATADOS INTERNACIONALES, A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN MÁS AMPLIA QUE FAVOREZCA EN TODO MOMENTO A LAS PERSONAS (APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1°, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL –PRINCIPIO POR HOMINE-)*”. De esta manera, se tiene que la interpretación del derecho humano a la vivienda en el sistema jurídico interno del Estado mexicano refiere a la CPEUM y a los Tratados Internacionales como fuentes de mayor jerarquía de derecho.

Cabe destacar que dos de los tratados más importantes que se citan en esta tesis aislada son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General Número 4 (OG4) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por tanto, en lo que se refiere al derecho a la vivienda digna y siguiendo lo establecido por la CPEUM y la tesis de la SCJN, este derecho debe ser interpretado a la luz del PIDESC y la OG4, mismos que se explican en el siguiente apartado (2.2.2. La vivienda digna en el derecho internacional).

Por cuanto hace a las leyes federales, la mayoría se limitan a reconocer la importancia del derecho a la vivienda, calificándolo como un requisito para el desarrollo social, como prioritarios, de interés público

(Ley General de Desarrollo Social, 2018; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, 2016), o bien a establecer el compromiso del Estado por fomentar acciones en pro de la vivienda (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2018; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano, 2016; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 2017) y a definir a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como responsable de impulsar la planeación y ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento con la formulación de políticas que armonicen el desarrollo de la vivienda. Sin embargo, ninguna de ellas contribuye significativamente a explicar lo que debe entenderse como “vivienda digna y decorosa”.

Sólo la Ley de Vivienda (2017) establece que se considera vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad legítima o posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos (Ley de Vivienda, 2017). Debe destacarse que no resuelve lo que es la vivienda digna, pues delega esta responsabilidad a “las disposiciones jurídicas aplicables [de la] materia”. A través de este marco jurídico y sus políticas, programas e instrumentos derivados, el Estado espera que toda familia o persona pueda disfrutar de vivienda digna (Cuadro 1).

Cuadro 1. Resumen del análisis del marco jurídico vigente que regula el derecho a la vivienda.

Documento jurídico	Artículo y fracción	Aportación al marco jurídico de vivienda
Declaración Universal de los Derechos Humanos	25° párrafo 1	Toda persona tiene derecho a una vivienda que asegure un nivel adecuado de vida.
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	11°	Todos los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a una vivienda adecuada.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	4°	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2°	La Federación, Entidades Federativas y Municipios tienen la obligación de realizar acciones que faciliten el financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda (para abatir carencias de pueblos indígenas).
Ley General de Desarrollo Social	6°	La vivienda es un derecho para el desarrollo social.
Ley General de Desarrollo Social	19° fracción. VII	Los programas de vivienda son prioritarios y de interés público.
Ley General de Desarrollo Social	36°	El CONEVAL es responsable de establecer lineamientos para definición, identificación y medición de la pobreza respecto a la calidad y espacios de la vivienda.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	15°	Se fomentarán acciones en pro de la vivienda para el desarrollo rural sustentable.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	154°	Los programas gubernamentales a nivel Federal impulsarán [...] la vivienda a través de la creación del Fondo Nacional de Vivienda Rural.

Documento jurídico	Artículo y fracción	Aportación al marco jurídico de vivienda
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano	3°	El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población [...] mediante la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación entre zonas de trabajo, vivienda y recreación.
Ley General de Asentamientos Humanos,	5°	Se considera de utilidad pública la edificación o mejoramiento de vivienda, de interés social y popular.

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano		
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano	32°	La legislación estatal [...] establecerá [los requisitos y alcances de] la construcción de vivienda.
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano	49°	La construcción y mejoramiento de vivienda es de interés social y popular.
Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	3° fracción II	Es el objetivo del INFONAVIT establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para adquirir propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construir, reparar, ampliar o mejorarlas y/o pagar pasivos contraídos.

Documento jurídico	Artículo y fracción	Aportación al marco jurídico de vivienda
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	41° fracción I inciso d)	Corresponde a la SEDATU impulsar la planeación y ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento con la formulación de políticas que armonicen el desarrollo de la vivienda
Ley de Vivienda	1°	[Las disposiciones de esta Ley] son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa
Ley de Vivienda	2°	Se considera vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad legítima o posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos
Ley de Vivienda	9°	El Programa Nacional de Vivienda será formulado por la Comisión, aprobado por el presidente de la República mediante decreto.

La vivienda digna en el derecho internacional.

Ya que la DUDH es un documento que tuvo el objeto de reconocer y salvaguardar la dignidad y derechos de todas las personas e incluye (en su artículo 25) al derecho a la vivienda, puede deducirse que la garantía del derecho humano a la vivienda es considerada por la comunidad internacional como una herramienta que permite reconocer y salvaguardar la dignidad humana. Por este motivo se genera el PIDESC que, en su párrafo 1 artículo 11, reconoce este mismo derecho como un elemento inherente de la dignidad humana. Es decir, según el PIDESC, sólo a través de la certeza de contar con una vivienda adecuada se puede acceder a la dignidad como seres humanos.

Cabe destacar que el PIDESC establece la necesidad de una “vivienda adecuada” lo cual no es suficiente para comprender qué se debe garantizar a “toda persona”. Es decir, ¿qué es adecuado? Con este fundamento, se crea el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales el cual elaboró la OG4 que explica lo que es una vivienda adecuada.

Este documento establece que el derecho a una vivienda adecuada significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, sea un espacio habitable, que ofrezca: i) seguridad adecuada (que proteja del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y riesgos estructurales); ii) iluminación y ventilación adecuadas; iii) una infraestructura básica (acceso a recursos naturales, agua potable, energía para la cocina); y iv) debe establecerse en un lugar que permita el acceso a alternativas de trabajo y los servicios básicos (salud, educación, sociales).

Adicionalmente a lo listado con anterioridad, para calificar a una vivienda como “digna” se debe tener una seguridad jurídica de tenencia, su construcción debe permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de vivienda. Todo ello a un costo asequible, es decir, dentro del alcance económico de la persona.

Es importante recalcar la posición e importancia que, hasta este punto, tiene la OG4 como documento de interpretación del derecho humano a la vivienda digna y decorosa. Como se ha visto, la CPEUM reconoce el citado derecho y, para su interpretación, la tesis aislada VI.1º. A.7 A (10ª) remite a la OG4. Independientemente de esta interpretación del derecho interno, la CPEUM reconoce los derechos humanos establecidos en Tratados Internacionales, dentro de los cuales también se reconoce el derecho a la vivienda digna el cual, en el derecho internacional, debe ser interpretado de acuerdo con lo establecido en la OG4. Se concluye que, sea por mandato constitucional o por instrucciones en Tratados Internacionales, la OG4 es el documento jurídico de mayor jerarquía para la interpretación del derecho humano a la vivienda digna y decorosa (figura 1).

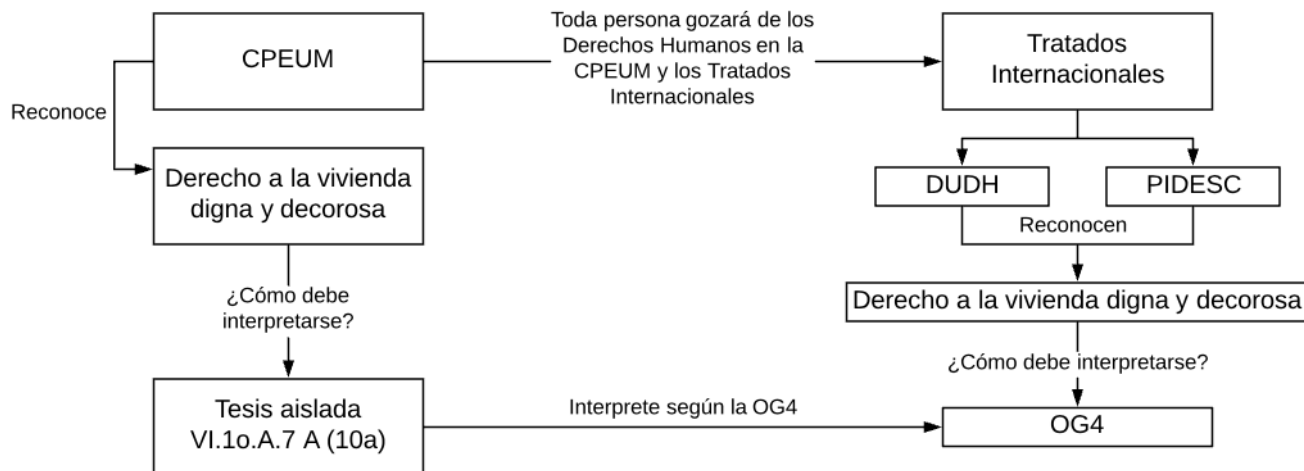


Figura 1. Diagrama de flujo, la interpretación del derecho humano a la vivienda digna y decorosa de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los Tratados Internacionales de la materia (Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH; Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC; la Observación General no. 4, OG4).

Políticas de vivienda contra el marco jurídico

Ya que la Ley de Vivienda resalta la importancia de la aplicación de lineamientos jurídicos en materia de asentamientos humanos y construcción [...] entre otros, las políticas de vivienda centran su atención en cuestiones de construcción. La prueba de esto es que el Programa de Vivienda Digna (2014-2015), Programa de Apoyo a la Vivienda (2016-2017), Programa de Vivienda Rural (2014-2015) y el Programa de Atención a la Pobreza en el Medio Rural establecen como uno de sus criterios más relevantes para seleccionar a sus beneficiarios, que la vivienda que habiten tenga piso de tierra, el material con el cual se construyan el techo o los muros no debe ser de barro, bajareque o desechos y la razón de personas por cada cuarto.

Ante esta situación debe recalarse que la OG4 no hace regulación ni mención respecto a materiales de construcción. Esto es muy importante pues ofrece una flexibilidad que permite usar cualquier alternativa siempre que se cumplan los supuestos que ella marca (seguridad, habitabilidad, asequibilidad, expresión de la identidad cultural, etc.). Por lo tanto, las políticas de vivienda en México buscan proteger bienes jurídicos distintos a los que estipulan los documentos que interpretan el derecho a la vivienda digna de máxima jerarquía.

Puede argumentarse que el reemplazo de los materiales de construcción considerados *precarios* por las políticas de vivienda nacionales (barro, arcilla e incluso “desechos”) es positivo para salvaguardar la integridad física y patrimonial de los habitantes. Sin embargo, hay múltiples casos de viviendas construidas con barro (arcilla) o bajareque (rechazados explícitamente por el Programa de Vivienda Digna y el Programa de Vivienda Rural) que son edificadas y reguladas en países de primer mundo como alternativas viables de uso habitacional. Por ejemplo, construcciones residenciales con la técnica Cob o tierra anegada en Leipzig, Alemania; almacenes en Francia (Schroeder, 2016), viviendas de adobe y súper adobe en los municipios de Etna en Oaxaca, México y también en California, Estados Unidos de América o de bajareque en el municipio de Xalapa, México (Hernández, 2018).

En sentido contrario, aún a través del uso de materiales convencionales, los edificios pueden sufrir fallas estructurales haciendo a sus habitantes vulnerables a peligros o inclemencias ambientales (Centro Nacional de Prevención de Desastres [CENAPRED], 2018). Con esto, se tiene por probado que el reemplazo de materiales *precarios* que promueven las políticas de vivienda no garantiza *per se* el derecho a la vivienda digna. Así, ya que las políticas de vivienda no cumplen con los supuestos de la OG4, tampoco cumplen con los Tratados Internacionales que dieron origen a este documento, la DUDH y el PIDESC. Tampoco se cumple lo estipulado por la tesis aislada de la SCJN pues esta establece que la OG4 es el sentido en el cual debe interpretarse y garantizarse el derecho a la vivienda. De hecho, esta tesis indica que el cumplimiento del objeto de la causa de utilidad pública no puede reducirse sólo a la edificación de viviendas en un sentido estrictamente material, lo cual es precisamente lo que hacen las políticas de vivienda.

De lo anterior se deduce que, si las políticas de vivienda no cumplen los supuestos de la OG4, el PIDESC, la DUDH ni las indicaciones de la SCJN, entonces tampoco están garantizando el derecho humano contemplado y protegido por la CPEUM.

Conclusiones

Se concluye que la OG4 es el documento jurídico de mayor relevancia y jerarquía por cuanto hace a la interpretación del derecho humano a la vivienda digna y decorosa. Ya que la Ley de Vivienda es poco precisa al definir las características de la vivienda digna, esta requiere ser modificada para resaltar los elementos mencionados en la OG4 como esenciales, esto es protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento, riesgos estructurales; contar con iluminación y ventilación adecuadas; facilitar el acceso a recursos naturales, agua potable, energía para la cocina ubicación en un lugar que permita el acceso a alternativas de trabajo y los servicios de salud, educación, sociales (esto independientemente de los materiales con los que se logre). Debe promover la seguridad jurídica de tenencia, y, a través de su proceso de construcción, permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de vivienda a un costo dentro del alcance económico de la persona.

Se da por probado el uso de algún tipo de materiales (como los convencionales) en la construcción de una vivienda no es garantía de calidad o habitabilidad, por lo tanto, los criterios de elección de beneficiarios de las políticas públicas de vivienda requieren ser modificados a fin de promover la inclusión de alternativas naturales (como la construcción con arcilla) y la sustentabilidad.

Bibliografía

- Banda, H., Chacón, S. (2005). “La crisis financiera mexicana de 1994: una visión política-económica”. *Foro Internacional*, 45 (3), 445-465.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres [CENAPRED], 2018. Recuperado de <http://www.cenapred.gob.mx/es/PreguntasFrecuentes/faqqopo3.html>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, publicada el 15 de septiembre de 2017.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1948).
- Hernández, E. (2018). *Garantía del derecho humano a la vivienda en México a través del uso de la arcilla como material de construcción*. Trabajo de Fin de Grado no publicado. Universidad Veracruzana. México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2017. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enh/enh2017_06.pdf
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación, publicada el 20 de junio de 2018.
- Ley de Vivienda. Diario Oficial de la Federación, publicada el 23 de junio de 2017.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Diario Oficial de la Federación, publicada el 24 de enero de 2017.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación, publicada el 18 de noviembre de 2016.
- Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación, publicada el 25 de junio de 2018.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, publicada el 15 de junio de 2018.
- Observación General no. 4 (OG4): El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1991).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1966).
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014. Diario Oficial de la Federación publicado el 3 de diciembre de 2013.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015. Diario Oficial de la Federación publicado el 3 de diciembre de 2014.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. Diario Oficial de la Federación publicado el 27 de noviembre de 2015.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017. Diario Oficial de la Federación.
- Programa de Vivienda Digna. Reglas de Operación del Programa de Vivienda Digna, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. Diario Oficial de la Federación publicado el 30 de diciembre de 2014.
- Programa de Vivienda Rural. Reglas de operación del programa de vivienda rural, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. Diario Oficial de la Federación publicado el 29 de diciembre de 2014.
- Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Diario Oficial de la Federación, publicado el 30 de abril de 2014.
- Schroeder, H. (2016). *Sustainable Building with Earth*. doi:10.1007/978-3-319-19491-2
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales [SEMARNAT]. (2007). *¿Y el medio ambiente? Problemas en México y el mundo*. SEMARNAT. México.
- Tesis aislada. DERECHOS HUMANOS. EL RELATIVO A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA DEBE SER ANALIZADO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS PLASMADOS

EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y TRATADOS INTERNACIONALES, A PARTIR DE UNA INTERPRETACIÓN MÁS AMPLIA QUE FAVOREZCA EN TODO MOMENTO A LAS PERSONAS (APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1º, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL –PRINCIPIO POR HOMINE-). VI.1º. A.7 A 10ª. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IV. (2012).

Zurita, G., J., Martínez, P., J., F., Rodríguez, M., F. (2009). “La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y M

•POLÍTICAS PARA MITIGAR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y DE SUSTENTABILIDAD

Evaluación de un Programa de Fomento al Reciclaje en el Caribe Mexicano.

Armando León-López.¹
Inocente Bojórquez.²
Alfonso González-Damián.³

323

Resumen

La participación del ciudadano en programas de concientización ambiental incide directamente sobre los resultados de la política pública respectiva. El trabajo desarrollado en Chetumal, Quintana Roo, explora la percepción hacia un programa gubernamental de fomento al reciclaje. Se aplicó una encuesta a 383 residentes que caracterizó los elementos del programa llamado “Reciclando Basura por Alimentos”. De esta forma, a través de un modelo de regresión logística binaria, se encontró que la variable explicativa principal fue el grado de estudios de la población, a partir de tres dimensiones: el compromiso y responsabilidad ambiental; la concientización e interés hacia la problemática; y, finalmente, las actitudes hacia el reciclaje de residuos sólidos. Se concluye que las respuestas vertidas por la población son un mensaje a los tomadores de decisión, quienes deben considerar la aceptación social como uno de los ejes vitales para el diseño de políticas públicas de sostenibilidad ambiental.

Palabras clave: Concientización ambiental, Regresión logística binaria, Programa social, Residuos sólidos, Políticas públicas.

Introducción

El funcionamiento efectivo de las políticas públicas para la gestión integral y el manejo adecuado de los residuos sólidos depende tanto de las decisiones de los gobiernos, como de las acciones responsables de los ciudadanos. El trabajo se concentra en estudiar el caso de análisis de la ciudad la ciudad de Chetumal, que a pesar de su importancia política por ser la capital de la entidad federativa de Quintana Roo en México, ha experimentado diversos procesos administrativos y económicos que la han llevado históricamente a una gestión ineficaz de los residuos sólidos urbanos (RSU). De esta manera, se tiene registro que a finales de los años ochenta y principios de los noventa, se tuvo el reto de posicionarla como un destino turístico y comercial, misma situación que relacionó la necesidad de la *imagen urbana libre de residuos sólidos* con el grado de productividad y competitividad de un destino (Novedades de Quintana Roo, 22 de enero de 1975).

¹ Universidad de Quintana Roo. a.leon@uqroo.edu.mx

² Universidad de Quintana Roo. inocente.bojorquez@gmail.com

³ Universidad de Quintana Roo. gonzalezd@uqroo.edu.mx

Por esas fechas, a nivel internacional se proponía el concepto de *desarrollo sostenible*, que, en sus principios básicos de actuación, buscaba aterrizar los problemas relacionados con el medio ambiente bajo un enfoque de interés no exclusivamente para los gobiernos locales, universalizando de esta forma la prevención y la mitigación de la contaminación en las agendas urbanas (León-López, 2016). Es así como en la conferencia de Río de Janeiro de 1992, a través de Naciones Unidas, se lograron sentar las bases de lo que hoy conocemos como la Agenda 21, donde se planteó, por primera vez, la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (GIRS). Esta política internacional se ha ido complementando a través de la implementación y prueba de estrategias diversas, en países y municipios del mundo. Las cuales han sido, desde campañas para la minimización en la generación de los residuos sólidos, como la reutilización y el reciclaje de los mismos, como propuestas tecnológicas para su eliminación y tratamiento con bajo impacto ambiental.

Hoy en día se puede mencionar que la estructura jurídica y administrativa mexicana se encuentra totalmente alineada a estas políticas internacionales. México cuenta tanto con el respaldo de su Constitución Política para la protección y la garantía a un medio ambiente adecuado y sano, así como un instrumento jurídico especializado en la materia: la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR). Ésta propone a la separación de los RSU en residuos orgánicos e inorgánicos como medida principal para dar comienzo a un esquema efectivo de reciclaje, lo que, aunado a estrategias educativas relacionadas a la concienciación ambiental de la población, podría asegurar una gestión más eficiente en el tratamiento y disposición en las ciudades mexicanas (2015).

Asimismo, Del Pinto y Díaz (2011) señalan que los gobiernos deben preocuparse y ocuparse, cada vez más por aproximarse a las percepciones del ciudadano acerca de las problemáticas que aquejan a lo público, siendo momento para la obtención de líneas bases de opinión pública para el diseño y mejora de políticas públicas cercanas a la satisfacción del ciudadano y que aseguren un alto grado de participación como usuarios. Esta visión en la evaluación de políticas públicas encuentra aplicación de la misma manera, para programas de concientización ambiental y fomento al reciclaje, debido a su naturaleza depende en gran medida del ciudadano como principal generador de RSU.

En Quintana Roo, bajo el liderazgo del gobierno estatal del periodo 2010-2016, se implementó - desde el año 2012 y hasta finales del sexenio estatal en 2016-, en diversas colonias de toda la entidad, el programa llamado “Reciclando Basura por Alimentos” (RBA), el cual tuvo como principal eje rector, el discurso del fomento al reciclaje en los quintanarroenses y el apoyo a la economía familiar (Grupo Fórmula, 2014). Este tipo de programas pueden ayudar a fortalecer la participación de los ciudadanos a través de incentivos, y a su vez, mantener las ciudades libres de residuos sólidos en las calles. Se tienen antecedentes de éxito como los implementados en Curitiba, Brasil, en donde la municipalidad compró residuos sólidos a cambio de vales de transporte público inicialmente, para posteriormente, intercambiarlos por alimentos, o un caso mexicano Cuauhtémoc, México, en el cual, por cada seis bolsas se intercambiaba por comida de la canasta básica (Programa Ambiental de Naciones Unidas c. p. Hettiarachchi, Ryu, Caucci y Silva, 2018).

Bajo dicho contexto, el presente trabajo es un ejercicio demoscópico para encontrar una línea base del programa social a través de variables sociodemográficas que permitan explorar desde el interés de la ciudadanía por la problemática de los RSU, el compromiso y la responsabilidad ambiental de los mismos, así como las actitudes y creencias con respecto al reciclaje en relación con el

programa RBA. Además, se analizan algunas variables sociodemográficas y la percepción ante tres dimensiones de tipo social, que exploran la preocupación y ocupación del ciudadano chetumaleño sobre la problemática de los RSU generados en la ciudad, y sobre todo exponen las características de la opinión pública como información de línea base para el conocimiento de los tomadores de decisión.

Contexto social y político de la ciudad de Chetumal

Chetumal, ciudad capital del Estado de Quintana Roo, entidad ubicada en el extremo oriental de México en la península de Yucatán, se ubica en el borde interior de la Bahía de Chetumal muy cercana a la frontera con Belice, país con el que comparte la bahía, ecosistemas, cultura e historia (ver figura 1).

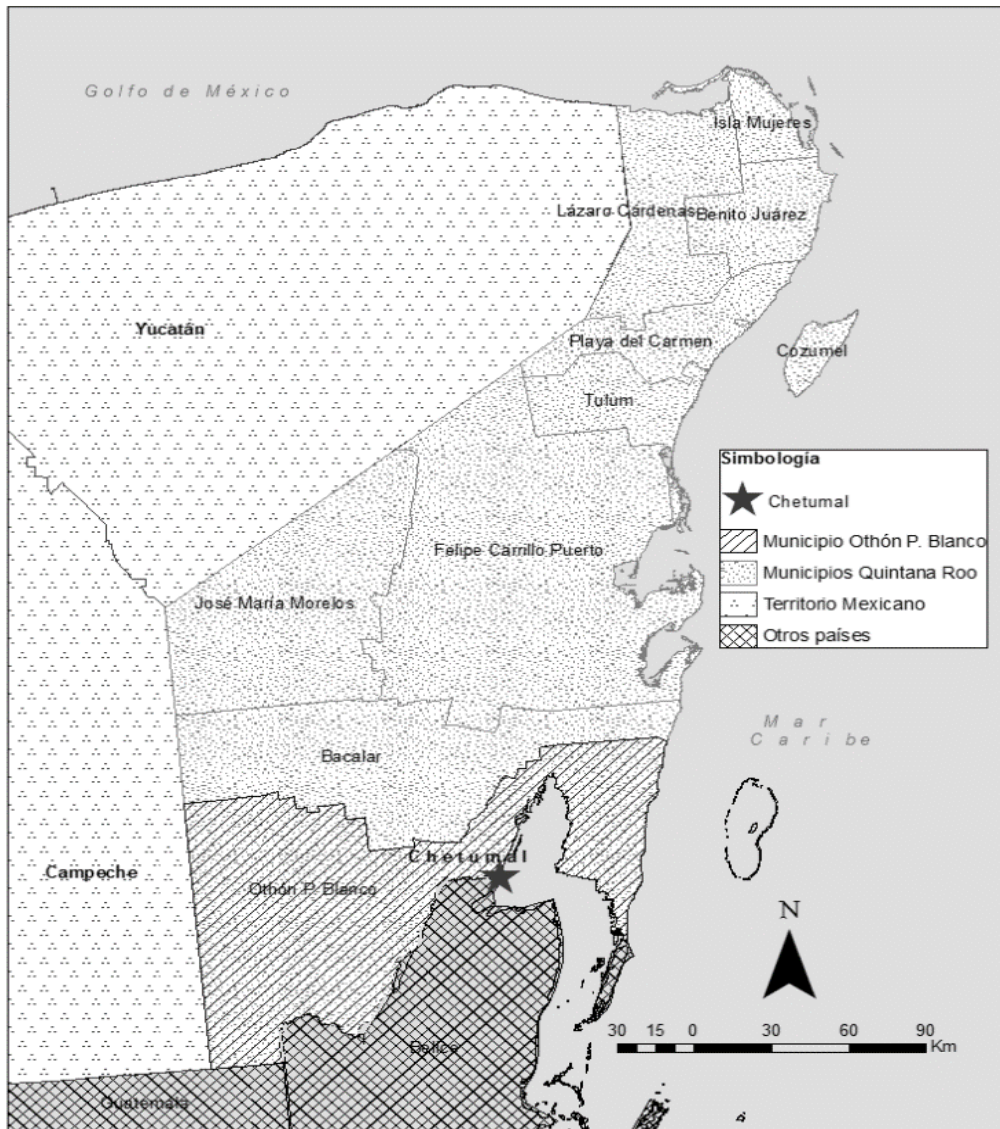


Figura 1. Ubicación geográfica de la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, México

Fuente: Elaboración propia.

La ciudad está enclavada en territorio maya y sus antecedentes históricos se ubican en asentamientos mayas de los períodos clásico y postclásico (Careaga e Higer, 2011). Durante el período de la colonización española, sirvió como punto de acceso al territorio ocupado por grupos mayas en constante rebeldía y también de incursiones de piratas, por lo que en términos generales no creció en población sino hasta 1898 con la fundación de un cuartel militar en el sitio al que se llamó entonces Payo Obispo, que oficialmente se envió con el fin de vigilar la frontera sur con la entonces Honduras Británica y establecer una aduana (Careaga e Higuera, 2011). Fue hasta 1974, cuando el territorio de Quintana Roo adquirió la figura de Estado Libre y Soberano, unido a la República Mexicana, que se dió el carácter de capital a la Ciudad de Chetumal, que durante los años previos creció paulatinamente en población hasta contar con 154,243 habitantes en cifras oficiales (INEGI, 2010).

En la década de los setenta, Chetumal fue además de la capital del estado, la ciudad con mayor número de habitantes del mismo, con una importante actividad económica comercial, basada en su funcionamiento como “zona libre de aranceles”, en una época en la que en el país imperaba el modelo económico de sustitución de importaciones. El modelo de desarrollo entró en períodos de crisis al final de la década, situación que se agravó con la caída de los precios internacionales del petróleo, con lo que la economía nacional se orientó a la búsqueda de soluciones y hacia un cambio de modelo, en Quintana Roo se encontró una solución en el turismo, a través de la creación del polo turístico de Cancún, en el norte hasta entonces deshabitado del estado y cuyo auge en la siguiente década comenzó a eclipsar la relevancia económica de Chetumal en la región (González y Macías, 2010a). No obstante, lo anterior, el poder político se mantuvo en la capital, en la que se asientan los poderes del estado y se han mantenido en ella, a pesar del enorme crecimiento económico de las zonas turísticas del norte, desde Cancún hasta Tulum en lo que se ha denominado corredor de la Riviera Maya (González y Macías, 2010b).

En Chetumal se sigue dictando hoy en día la política estatal, el comercio sigue siendo una actividad presente dada su estratégica ubicación fronteriza y también se ha ido haciendo un lugar la actividad turística en la economía de la ciudad, con un crecimiento poblacional que sigue a la alza, aun cuando sea menor comparativamente que lo observado en el norte del estado, le confieren una mayor complejidad a los retos que como espacio urbano enfrenta y tendrá que seguir enfrentando en los próximos años.

El manejo de los residuos sólidos en la ciudad de Chetumal

El proceso exponencial de urbanización en Chetumal se dio como resultado de la política federal de los años cuarenta-setenta, por la ocupación de las tierras bajas y costeras (Gobierno de la República, s.f). En los años setenta, con la apertura de la zona libre comercial en 1972, el gobierno municipal de la época hizo un llamado a la ciudadanía mediante campañas de limpieza para contribución a la causa, sin mucho poder de convocatoria (Novedades de Quintana Roo, 22 de enero de 1975). Para los ochenta, la ciudad ya contaba con 16 rutas de recolección a través de tres camiones tipo cilindro que recolectaban cerca de 274 m³ (metros cúbicos) de *desperdicios* (Ayuntamiento de Othón P. Blanco, s.f a). Y en la década de los noventa, además del reporte de inversión en equipamiento para la limpieza de calles, avenidas, parques, jardines, glorietas, camellones y monumentos, se apostó por la edificación del *nuevo* relleno sanitario de la época (Ayuntamiento de Othón P. Blanco, s.f b).

Durante los años 2000 se dio lugar a la inclusión del ciudadano en el manejo de los RSU, de manera oficialmente institucionalizada. A partir del 2005 y hasta 2008 se recurrió a la implementación del programa llamado “Municipio Limpio”, haciendo énfasis en la importancia de la participación ciudadana, así como en la conservación de patios, frentes, calles y lugares públicos limpios, además de la inclusión de la participación de instituciones estatales, nacionales y de carácter militar en dichas actividades (Ayuntamiento de Othón P. Blanco, s.f c).

En el año 2012, de acuerdo con información avalada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en Othón P. Blanco se recolectan 300 t/d, con 14 vehículos recolectores y un sitio de disposición final. Así, se constata una evolución a través de las etapas mencionadas en este análisis que muestran la relación innegable de los movimientos demográficos, políticos, educacionales y económicos con la toma de decisiones en cuanto a la gestión de los residuos, respondiendo a un contexto internacional y con la influencia de éste en la política local (2013).

Impulsado por el gobierno estatal, en el año 2012, surgió el programa llamado “Reciclando Basura por Alimentos” (RBA), con la estrategia principal del intercambio de productos de la canasta básica con RSU reciclables (Gobierno de Quintana Roo, 2013). Para el año 2014 sumaban 315 jornadas -tan solo en Chetumal- y más de 114 000 familias u hogares beneficiados en el municipio de Othón P. Blanco (Gobierno de Quintana Roo, 2014). Sin embargo, dicha cantidad de familias, comparadas con las 65 569 reportadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2015) para dicho municipio, habla de un porcentaje de participación de menos del 1% con respecto al total de familias. Lo que representa una *nula* participación de la ciudadanía en el programa RBA. Empero lo anterior, no debe ser considerada una situación definitiva con respecto a la participación del ciudadano en campañas de reciclaje, ya que la experiencia histórica chetumaleña, habla de un interés social, siempre y cuando sea liderado por un gobierno comprometido a la causa.

Materiales y método

Se aplicó un instrumento de encuesta estructurado con un total de 36 preguntas. Las primeras cinco, referidas a datos sociodemográficos, las siguientes 29 preguntas se estructuraron tipo Likert con cinco escalas de respuestas, que iban de “Muy en desacuerdo”, “Desacuerdo”, “Indiferente”, “De acuerdo” y “Muy de acuerdo”. Las primeras tres se tomaron como valores *negativos* (o no favorables) y los últimos dos niveles como valores *positivos* (o favorables).

Posteriormente se ahondó en la síntesis de las siguientes dimensiones: 1) el interés del ciudadano acerca de la problemática de los RSU; 2) el compromiso y responsabilidad ambiental para el manejo adecuado; 3) las actitudes y creencias hacia la separación en el origen y el reciclaje; 4) la opinión pública acerca del programa RBA.

El cálculo del tamaño de muestra consideró a la población chetumaleña mayor de 18 años reportada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2010b), resultando una muestra de 383 ciudadanos, con un nivel de confianza del 95%. Los criterios de inclusión para la aplicación de las entrevistas versaron en los siguientes: personas mayores de 18 años, y con un mínimo de un año de residencia en la ciudad. Se excluyó a los ancianos mayores de 90 años de edad.

Los datos fueron capturados y analizados en el software estadístico SPSS 21.0®. El valor total del alfa de Cronbach fue de 0.793. Se utilizó estadística descriptiva para los totales de agrupación de

las respuestas de las escalas. Para observar relaciones entre las variables sociodemográficas y las opiniones y la percepción de la muestra entrevistada, se recurrió al análisis de un modelo de regresión logística binaria (RLB). La expresión del modelo se escribe como sigue:

$$\log \left[\frac{p}{1-p} \right] = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

Donde p es la probabilidad de ocurrencia del evento estudiado, β_0 es el término independiente del modelo, y β_i [$i = 1, \dots, n$] representa los coeficientes β asociados a cada variable explicativa, representadas por x_i [$i=1, \dots, n$]. Dado el valor de las variables independientes, la probabilidad de ocurrencia del evento puede ser calculada directamente mediante la siguiente expresión:

$$p = \frac{e^{suma}}{1 + e^{suma}} = \frac{1}{1 + e^{-Z}}$$

Siendo,

$$suma = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \beta_n x_n$$

En total se analizaron cinco modelos, ya que se llevó a cabo una prueba por cada de las cuatro dimensiones mencionadas. Y una prueba más para observar la relación de las tres primeras dimensiones del cuestionario con respecto a la dimensión relacionada con el programa RBA. A continuación, se presentan los principales resultados obtenidos del proceso de investigación:

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Caracterización sociodemográfica de la muestra

De los entrevistados, el 50.4% fueron hombres y el 49.6% mujeres, con un rango de edad entre 18 y 79 años, media y mediana de 34.8 y 32 años, respectivamente, y con una desviación estándar de 13.9. La media en años de residencia en la ciudad fue de 22.5, con una mediana 20 y desviación estándar de 15.08 años. Las tres ocupaciones de mayor frecuencia fueron los estudiantes con un 23%, los empleados con un 20.9% y las amas de casa con 13.3%. Siguieron los comerciantes (9.9%), los empleados burócratas (8.1%), oficios varios -entre ellos constructores y herreros- (7%), los docentes (6.3%) y los profesionistas (5.5%). Las ocupaciones con menor frecuencia fueron los pensionados, desempleados, militares y religiosos con 1.8%, 1.8%, 2.1% y 0.3%, respectivamente.

Para los grados educativos se tuvo el 37.9% con bachillerato, licenciados con 27.4%, secundaria con 17.5%, primaria con 6.3%, carreras técnicas con un 5.5%, y posgraduados con el 2.6%. Solo el 2.8% no contó con algún grado educativo. A continuación, se presentan los principales resultados de la opinión pública:

Interés del ciudadano acerca de la problemática de los RSU

Aproximadamente un 80% opinó que el cuidado del ambiente influye en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Mismo porcentaje se encontró al cuestionarlos acerca que la *conservación* del ecosistema puede solucionar los problemas ambientales. Por otro lado, el 85.1% aseguró que *tirar la basura en su lugar* es una medida para mantener limpia y sana la ciudad.

También un porcentaje cercano al 84%, manifestó que la acumulación de RSU afecta a la calidad de vida de la ciudad. Sin embargo, a pesar de contar con esta visión, los entrevistados confirmaron que hablar de las actividades relacionadas a las *basuras* corresponden a situaciones despectivas, sucias y desagradables, con el 76.8% de las opiniones.

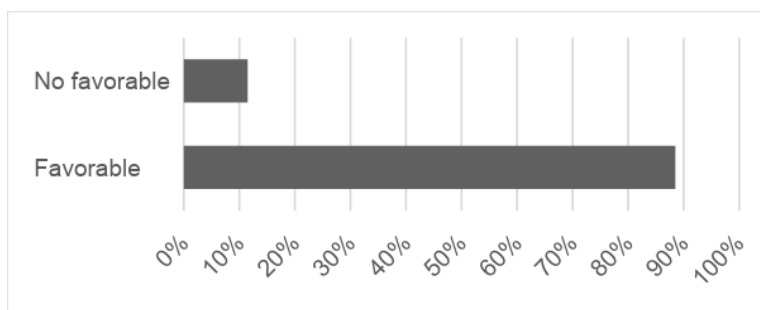


Figura 2. Sumatorio total: Interés acerca de la problemática de los RSU en la ciudad

Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 383 entrevistados).

La categorización de las distribuciones de frecuencia traducidas a sumatorias, muestra un nivel de interés favorable hacia la cuestión con el 88.50%, tal como se muestra en la figura 2. En cuanto a los coeficientes de las componentes utilizadas como variables independientes, en el modelo de RLB, se muestra que solo dos de las variables estudiadas fueron estadísticamente significativas ($p < 0.05$), las cuales fueron: el tiempo de residencia, por un lado y los grados educativos, por otro, siendo específicamente los niveles de educación media y superior.

Tabla 1. Modelo para el interés hacia la problemática de los RSU en Chetumal

Variables en la ecuación	Coeficiente	Wald	p	Exp(B)	IC 95% para Exp(B)	
					Inferior	Superior

Residencia	0.031	6.360	0.01 2	1.032	1.007	1.057
Ed. Básica o menor	-1.003	1.483	0.22 3	0.367	0.073	1.842
Ed. Media y superior	-1.209	10.600	0.00 1	0.298	0.144	0.618

Nota: Solo se reportan las variables independientes que resultaron explicativas. Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 383 entrevistados).

^a Prueba de Omnibus significativa (p < 0.05). ^b R² de Nagelkerke explicó el 6.7% de la varianza de la variable dependiente. ^c Buen ajuste a la realidad por prueba de Hosmer y Lemeshow (88.5% global).

De esta forma la residencia del ciudadano se relacionó con un coeficiente de 0.031 (IC 95%: 1.007-1.057), lo que, en primera instancia, sugiere una relación positiva entre los años viviendo en la ciudad, y el interés del ciudadano por la problemática, esto mismo coincide con lo realizado por Valencia, Espinosa, Parra y Peña (2011), en el que señalan que el tiempo de residencia en el lugar influye en la problemática. Para la variable grado educativo se encontró una relación significativa para los grados de educación media y superior, con un coeficiente de -1.209 (IC 95%: 0.144-0.618), sin embargo, la presencia del signo negativo sugiere, que mientras haya menor grado educativo, se puede incrementar la posibilidad de encontrar a un ciudadano con un nivel de interés *poco favorable* a la solución del problema (ver tabla 1).

Al observar los niveles de educación básica o menores, el modelo no encontró una relación estadísticamente significativa, lo cual puede significar: que, si bien existe la posibilidad que a menor grado educativo, exista mayor riesgo a desidia o desinterés del ciudadano, no debe ser considerado como un determinante contundente a dicha situación.

Compromiso y responsabilidad ambiental para el manejo adecuado

El 58.5% de los entrevistados estuvo de acuerdo que un residuo es cualquier cosa de la cual su dueño se desprende. Al mismo tiempo, cerca del 66.6% aseguró que las políticas del gobierno influyen para mejorar la imagen limpia de la ciudad. Para la pregunta: lo que hacemos los ciudadanos *comunes* no influye en el cuidado del ambiente, poco más del 60% se encontraron en desacuerdo. Al cuestionarles si podrían influir para contribuir en la reducción de la cantidad de basura, la muestra contestó estar de acuerdo con el 79.1%. Mientras que el 70.5% aseguró, que los problemas ambientales de la ciudad, son de correspondencia principal a responsabilidad del gobierno, esta misma posición ciudadana coincide con lo reportado por Salgado-López, (2012), lo que habla del imaginario ciudadano en cuanto a responsabilidad por el cuidado del ambiente, y explica que fuera de la espera de un paternalismo por parte del gobierno para la resolución de los problemas ambientales de la ciudad, esperan un tipo liderazgo efectivo y eficiente a través de políticas públicas pertinentes.

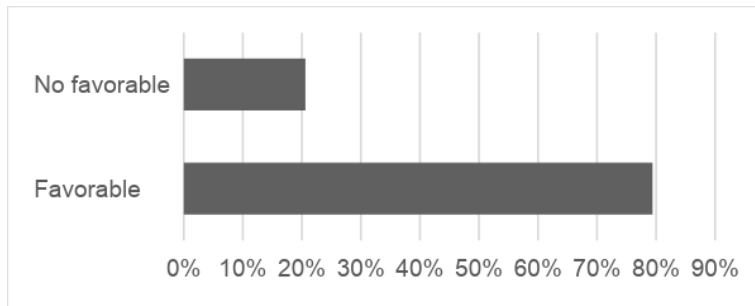


Figura 3. Sumatorio total: Compromiso y responsabilidad ambiental para el manejo adecuado

Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 383 entrevistados).

Las sumatorias totales de las distribuciones de frecuencia sugieren que los entrevistados tuvieron creencias positivas o favorables a lo relacionado con esta dimensión con 79.4%, tal como lo muestra la figura 3. Por otro lado, el modelo de RLB arrojó un ajuste significativo en la inclusión de la variable relacionada con el grado educativo de la muestra (ver tabla 2), y para sus dos subcategorías ($p < 0.05$). Lo que sugiere que cuando el ciudadano se encuentra con un grado educativo de educación básica o menor, puede tener un sistema de creencias que lo alejan de una visión responsable y comprometida, teniendo un coeficiente altamente significativo de -2.165 (IC 95%: 0.032-0.408), mientras que si se cuenta con un grado educativo de nivel medio o superior, la explicación de la relación indica la tendencia mayor a mantener un compromiso y la responsabilidad con un coeficiente de -0.634 (IC 95%: 0.304-0.925).

Tabla 2. Modelo para el compromiso y responsabilidad ambiental para el manejo de los RSU en Chetumal

Variables en la ecuación	B	Wald	p	Exp(B)	I.C. 95% para Exp(B)	
					Inferior	Superior
Ed. básica o menor	-2.165	11.200	0.001	0.115	0.032	0.408
Ed. media y superior	-0.634	4.987	0.026	0.530	0.304	0.925

Nota: Solo se reportan las variables independientes explicativas en el modelo. Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 383 entrevistados).

^a Prueba de Omnibus significativa ($p < 0.05$). ^b R^2 de Nagelkerke explicó el 5.9% de la varianza de la variable dependiente. ^c Buen ajuste a la realidad por prueba de Hosmer y Lemeshow (80.2% global).

Lo anterior habla de la necesidad de políticas públicas gubernamentales coherentes y a la altura de la problemática, como en el estudio de Salgado-López (2012), en el que hay hallazgos en la opinión pública que sugieren al liderazgo del gobierno como medida contundente en la adopción de protección y conservación del ecosistema urbano, ya que motiva al ciudadano desde la responsabilidad compartida. Además, reforzar esta visión de compromiso tanto en la ciudadanía como en los tomadores de decisión, puede influir de manera positiva en la eficiencia de la separación de residuos y en los sistemas de gestión RSU (Abarca-Guerrero, Maas y Hogland, 2015).

Actitudes y creencias hacia la separación en el origen y el reciclaje

El 75.5% de los entrevistados aseguraron que, aunque no se proporcione un proceso de reciclaje adecuado se deberían separar los RSU en las viviendas, además de estar convencidos que este tipo de prácticas podrían darles algún tipo de incentivo económico, con cerca del 72% ante esta situación.

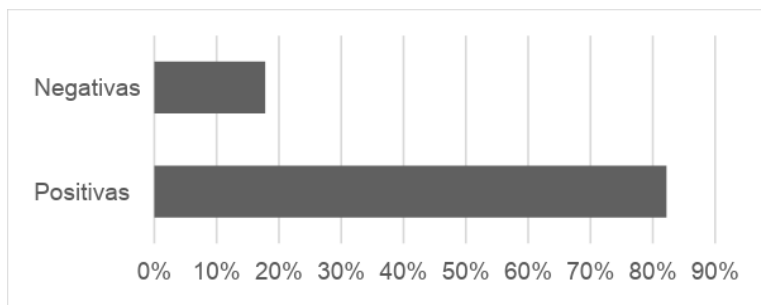


Figura 4. Sumatoria total: Actitudes y creencias hacia la separación y el reciclaje en Chetumal.

Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 383 entrevistados).

Asimismo, el 52.48% de los entrevistados opinaron que el hecho de no contar con tambos/botes especiales para la separación de los residuos en orgánicos e inorgánicos en las viviendas, no es una limitante para poder separarlos. Sin embargo, al complementar dicha aseveración con la pregunta en la que se les cuestionaba si una de las principales razones por las que *no* separan sus residuos sólidos, era porque el camión revuelve todos los residuos por igual, el 72.6%, opinó estar de acuerdo.

Por otro lado, cerca del 68.7% estaría dispuesto a reciclar si existiera algún tipo de incentivo, como el ahorro de dinero y energía en beneficio para toda la ciudad. Las sumatorias totales, muestran una tendencia hacia la separación en el origen y afinidad a prácticas relacionadas al reciclaje por parte del ciudadano, con cerca del 82.2%, tal como se aprecia en la figura 4.

Tabla 3. Modelo para las actitudes y creencias hacia la separación y el reciclaje en Chetumal

Variablen en la ecuación	B	Wald	p	Exp(B)	I.C. 95% para Exp(B)
--------------------------	---	------	---	--------	----------------------

					Inferior	Superior
Ed. Básica o menor	-2.415	13.779	0.000	0.089	0.025	0.320
Ed. Media y superior	-0.771	6.716	0.010	0.462	0.258	0.829

Nota: Solo se reportan las variables independientes explicativas en el modelo. Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 383 entrevistados).

^a Prueba de Omnibus significativa ($p < 0.05$). ^b R^2 de Nagelkerke explicó el 7.7% de la varianza de la variable dependiente. ^c Buen ajuste a la realidad por prueba de Hosmer y Lemeshow (83% global).

En el caso del modelo explicativo de las actitudes y creencias hacia la separación en el origen y el reciclaje; la variable grado educativo fue una vez más la protagonista y estadísticamente significativa ($p < 0.05$) a la explicación del modelo, tal como se puede apreciar en la tabla 3. El modelo arrojó que existe una fuerte predisposición por la separación en el origen y actividades relacionadas al reciclaje para ambas subcategorías de la variable grado educativo, tanto para los niveles de educación básica o menor con un coeficiente de -2.415 (IC 95%: 0.025-0.320), como para los grados de educación media y superior con -0.0771 (IC 95%: 0.258-0.829). Sin embargo, el signo negativo sugiere la tendencia que entre menor sea el grado educativo, puede existir desinterés del ciudadano por la problemática.

Opinión pública acerca del programa RBA

Primeramente, se preguntó acerca del conocimiento de dicho programa, por lo que en caso negativo, se procedía a las preguntas abiertas del instrumento. En caso de responder de manera afirmativa, se preguntaba acerca de los medios de comunicación por los cuales recibía información del programa e inmediatamente después, se procedía a la escala tipo Likert. Los datos obtenidos versaron como a continuación:

Al preguntar acerca de la existencia del programa RBA, la mayor parte de la población entrevistada (82.8%) aseguró conocerlo, de los cuales el 49.8% pertenecían al género masculino y 50.2% al femenino. Los casos afirmativos de conocimiento del programa mencionaron haber recibido información a través de la radio con el 36.5%, seguido de la televisión (19.2%), charlas con vecinos (18.9%) y el periódico (12.7%). En menor proporción fueron señalados los anuncios en bardas (1.3%), el internet (2.4%), información a través de amigos y familiares (0.7%), publicidad en espectaculares (1.3%), perifoneo (1.3%) y solo el 5.6% no contestó el medio por el cual se enteraron del programa.

Sobre esa base, el 63.3% de la muestra se encontró a favor del programa RBA, como una *estrategia* para reducir la acumulación de residuos sólidos en la ciudad. Al cuestionarlos si en casa separan sus residuos sólidos para poder ser usuarios del programa, 69.09% opinó de manera *negativa* a la afirmación. Por otro lado, el 71.29% estuvo en desacuerdo al explicar que el motivo principal que

impide ser usuario del programa RBA, puede estar relacionado a la lejanía de sus viviendas con respecto a los puntos de acopio. A su vez, el 67.51% aseveró que la falta de tiempo no era una razón para ser usuario del programa RBA, mientras que el 64.7% opinó que la mayoría de la gente debería participar con el fin de *ayudar a reducir los residuos generados en la ciudad*.

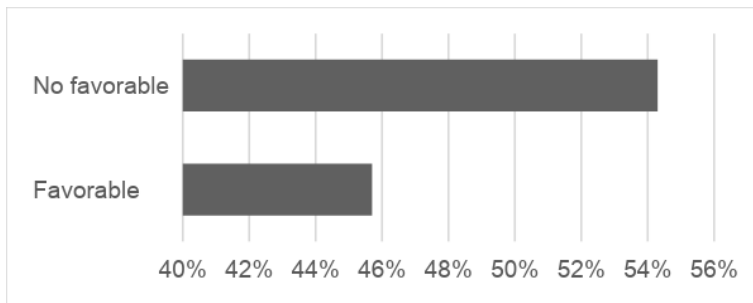


Figura 5. Sumatoria total: Opinión pública acerca del programa RBA

Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 317 entrevistados).

La mayoría de los entrevistados no identificó al programa RBA con una naturaleza meramente política, ya que apenas el 44.8% estuvo de acuerdo con dicha cuestión. Dato que concuerda con el 42.27% que aseguró que ser usuario del programa estaba influido por gustar o no de la política. También se cuestionó si los residuos que llevan las personas valen más que la comida que reciben, a lo que solo el 43.85% manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo. Mientras que el 43.85% aseguró no tener necesidad de llevar sus residuos al programa RBA para recibir comida a cambio.

Tabla 4. Modelo para la opinión pública hacia el programa RBA en Chetumal

Variables en la ecuación	B	Wald	p	Exp(B)	I.C. 95% para Exp(B)	
					Inferior	Superior
Edad	-0.015	0.041	0.840	0.985	0.850	1.141
Género	-0.259	1.236	0.266	0.772	0.489	1.218
Ocupaciones varios	-1.144	1.955	0.162	0.318	0.064	1.584
Académico/Profesional	0.337	1.547	0.214	1.400	0.824	2.381

Residencia	-0.027	0.10 0	0.75 2	0.973	0.823	1.151
Ed. Básica o menor	-0.814	1.21 6	0.27 0	0.443	0.104	1.883
Ed. Media y superior	0.244	0.57 8	0.44 7	1.276	0.681	2.394

Nota: Solo se reportan las variables independientes explicativas en el modelo. Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 317 entrevistados).

^a Prueba de Omnibus no significativa ($p > 0.05$). ^b R^2 de Nagelkerke explicó el 4.2% de la varianza de la variable dependiente. ^c Bondad de ajuste por prueba de Hosmer y Lemeshow indicó poco más del 50% (53.4% global).

Tabla 5. Modelo para las dimensiones estudiadas y la opinión pública hacia el programa RBA en Chetumal

Variables en la ecuación	B	Wal d	p	Exp(B)	I.C. 95% para Exp(B)	
					Inf.	Sup.
Interés en la problemática	-0.384	0.96 0	0.32 7	0.681	0.316	1.468
Compromiso/responsabilidad	-0.823	6.30 0	0.01 2	0.439	0.231	0.835
Separación y reciclaje	-0.007	0.00 0	0.98 3	0.993	0.521	1.894

Nota: Solo se reportan las variables independientes explicativas en el modelo. Fuente: Elaboración propia con resultados de las entrevistas (n = 317 entrevistados).

^a Prueba de Omnibus no significativa ($p < 0.05$). ^b R^2 de Nagelkerke explicó el 4.3% de la varianza de la variable dependiente. ^c Bondad de ajuste por prueba de Hosmer y Lemeshow indicó poco más del 50% (55% global).

El 58.4% aseguró que podría haber más participación, si el gobierno difundiera los beneficios al ambiente que conllevan las actividades del programa. Esta aseveración se vio reforzada con el 63.4% que participaría continuamente si estuvieran completamente seguros de ayudar a la conservación del ambiente con el programa RBA. Las sumatorias de las opiniones acerca del programa se vieron distribuidas de manera muy cercana, si bien se obtuvieron respuestas no

favorables hacia una percepción positiva del programa con el 54.3%, las posiciones ciudadanas a favor del mismo fueron apenas del 45.7% (ver figura 5).

La opinión pública hacia el programa RBA se puede observar en la tabla 4, en donde no se encuentra relación estadísticamente significativa para alguna variable explicativa. Asimismo, al probar el modelo para la opinión pública hacia el programa con respecto a las tres dimensiones abordadas en la investigación, se encontró una relación estadísticamente significativa ($p < 0.05$), únicamente para fines de la dimensión del compromiso y la responsabilidad ambiental, como se observa en la tabla 5. Sin embargo, el coeficiente para esta relación fue de -0.823 (IC 95%: $0.231-0.835$), lo cual sugiere una relación *débil* entre el compromiso y la responsabilidad ambiental del ciudadano con respecto a su opinión frente al programa RBA.

Lo anterior puede explicarse a través de una posición del ciudadano que lo conlleva a cuestionar la naturaleza del programa, puesto que poco más del 50% de la muestra opinó negativamente hacia el programa, atendiendo a que el gobierno debería hacerles llegar la información del destino de los residuos sólidos recolectados en las campañas de acopio y estar seguros que con su participación ayudan a la conservación del ambiente a través de actividades relacionadas con el reciclaje, tal como se sugiere en el discurso político del programa. Esta visión de la participación ciudadana coincide por lo expresado en estudios como Abarca-Guerrero et al. (2015) donde indican que cuando los ciudadanos reciben información sobre los beneficios ambientales, es más probable que se integren a campañas de reciclaje. Sin embargo, también indican que el éxito del reciclaje no solo depende de los niveles de participación, sino de de la eficiencia de equipo tecnológico e infraestructura adecuada.

Reflexiones finales

De acuerdo con la investigación se encontró que la falta de una política pública pertinente para la inclusión del ciudadano en la participación es una problemática en la gestión de los RSU en la ciudad de Chetumal. Sin embargo, también se encontró como principal insumo: una sociedad consciente con respecto a la problemática ambiental, ya que al menos el 88.5% mostró actitudes de interés hacia la resolución del manejo y la gestión.

Un área de oportunidad evidente es contar con una población que muestre compromiso y responsabilidad por la situación de los RSU. El compromiso y responsabilidad ambientales se tradujo a cerca del 79.4% de actitudes y opiniones positivas por parte de la muestra, lo que sugiere que, con liderazgo efectivo por parte del gobierno, se tendría un nicho de participación importante en algún programa de fomento al reciclaje. Por otro lado, el 82.2% de actitudes positivas hacia la separación en las viviendas y actividades relacionadas al reciclaje, lo que muestra un gran *potencial* para institucionalizar dicha práctica como política pública en la ciudad.

Sobre esa base, resalta el papel del grado educativo en los modelos estudiados como principal variable explicativa, pues sugiere que, a mayores niveles de educación *formal*, podría haber un mayor impacto positivo en la implementación de políticas relacionadas a la separación y al reciclaje. Además, que aseguraría ciudadanos más comprometidos y responsables con el cuidado del entorno urbano. Asimismo, el nivel de significación estadística fue débil en los casos, lo que además sugiere, que, si bien el grado educativo formal es relevante, no es contundente a la explicación. Lo que sin duda puede significar que al utilizar medios de comunicación masiva u otros recursos para hacer llegar información a la población, ésta puede recibir educación para la

concientización ambiental, y a su vez, empoderamiento acerca de las decisiones del quehacer con sus RSU generados en las viviendas.

En cuanto a la evaluación pública del programa RBA, se encontró que las opiniones estuvieron divididas en la percepción ciudadana, ya que poco más de la mitad de la muestra se mostró negativa hacia la implementación de la política pública, y a su vez, ésta se relacionó únicamente con la dimensión del compromiso y la responsabilidad ambiental como principal factor explicativo para la participación del ciudadano. Lo que se muestra una *posición crítica* y con miras de exigir al gobierno, información acerca del destino final de los RSU recolectados, a manera de asegurarles que el liderazgo gubernamental es efectivo para enfrentar hombro a hombro la problemática.

Con la información recabada, se asegura que existe un gran potencial ciudadano de participación en programas de fomento al reciclaje, así como también, se observó lo fácil que un programa de esta naturaleza puede caer en una situación deleznable de mercadotecnia política y manipulación, si no se toma en cuenta hacer llegar información suficiente a la población usuaria, que demuestre su eficacia como política ambiental para la prevención de los RSU, y no quede en el discurso político mediático y paliativo, por lo que esta investigación aporta ser un referente para los tomadores de decisión, debido a que las respuestas vertidas por la población son un mensaje sobre el diseño de políticas públicas más globales, que aquellas enfocadas a soluciones con tecnología de punta. Mismas que a pesar de tener características innovadoras, pueden no impactar positivamente en la aceptación social, lo que podría comprometer a los ecosistemas urbanos, al propiciar mayores riesgos sanitarios y condiciones sociales desequilibradas.

Bibliografía

- Abarca-Guerrero, L., Maas, G. y Hogland, W. (2015). Desafíos en la gestión de residuos sólidos para las ciudades de países en desarrollo. *Tecnología en Marcha*, 28(2), 142-168. Recuperado el 14 de junio de 2018 de: <http://www.scielo.sa.cr/pdf/tem/v28n2/0379-3982-tem-28-02-00141.pdf>
- Ayuntamiento de Othón P. Blanco. (s.f a). *Primer informe de gobierno municipal*. Gobierno municipal de 1981-1984. Archivo General del Estado de Quintana Roo: Hemeroteca.
- _____. (s.f b). *Tercer informe de gobierno municipal*. Gobierno municipal de 1990-1993. Archivo General del Estado de Quintana Roo: Hemeroteca.
- _____. (s.f c). *Tercer informe de gobierno municipal*. Gobierno municipal de 2005-2008. Archivo General del Estado de Quintana Roo: Hemeroteca.
- Careaga, L., e Higuera, A. (2011). Historia breve. Quintana Roo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Del Pino, E. y Díaz, J. (2011). Lecciones aprendidas desde la experiencia española de análisis de la percepción ciudadana de los servicios públicos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 49.
- Gobierno de la República (s.f). *Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sur-Sureste 2013-2018*. Documento Base. México: SEDATU.
- Gobierno de Quintana Roo (2013). *Cumple el programa social “Reciclando Basura por Alimentos” con éxito en la colonia Pacto Obrero*. Recuperado el 25 de noviembre de 2015

de:

http://vocero.qroo.gob.mx/uv/index.php?option=com_content&view=article&id=13790:cumple-el-programa-social-reciclando-basura-por-alimentos-con-exito-en-la-colonia-pacto-obrero&catid=49:noticias-del-dia&Itemid=123

Gobierno de Quintana Roo (2014). *Felicita el gobernador a voluntarios y participantes del programa "Reciclando Basura por Alimentos", que cumple su segundo aniversario en la zona centro-sur*. Recuperado el 25 de octubre de 2015 de: http://vocero.qroo.gob.mx/uv/index.php?option=com_content&view=article&id=19851:felicita-el-gobernador-a-voluntarios-y-participantes-del-programa-reciclando-basura-por-alimentos-que-cumple-su-segundo-aniversario-en-la-zona-centro-sur&catid=63:gobernador&Itemid=122

González, A. y Macías, A. R. (2010a). Tres décadas como anfitriona: génesis, expansión y crisis de la sociedad quintanarroense. *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente*, (11), 191–192.

González, A., y Macías, A. R. (2010b). Destino turístico básico y ampliado ¿decisión estratégica? In B. L. Campos-Cámara (Ed.), *Análisis territorial del turismo región costa maya* (pp. 111–152). México: Plaza y Valdés.

Grupo Fórmula. (15 de abril de 2014). *Reciclando Basura por Alimentos mejor imagen de colonias de Quintana Roo*. Radio Fórmula. Recuperado el 13 de julio de 2018: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=404995&idFC=2014>

Hettiarachchi, H., Ryu, S., Caucci, S. y Silva, R. (2018). Municipal Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: Issues and Potential Solutions from the Governance Perspective. *Recycling*, 3(19). Recuperado el 14 de junio de 2018 de: <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:6506/recycling-03-00019-1.pdf>

INEGI (2010). *Censo de población y vivienda 2010. Principales resultados por localidad*. Recuperado el 21 de diciembre de 2015 de: http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx

INEGI. (2013). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013. Residuos Sólidos Urbanos. *Censos de Gobierno*. Recuperado el 21 de octubre de 2015 de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/defaulttema.aspx?c=34514&s=est>

León-López, A. A. (2016). *Potencialidades en la gestión y el manejo para la valorización social de los Residuos Sólidos Urbanos en Chetumal, Quintana Roo* (tesis de maestría). Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México.

LGPGIR. (22 de mayo de 2015). *Diario Oficial de la Federación*. México.

Novedades de Quintana Roo. (22 de enero de 1975). *Previene Turismo la necesidad de una Campaña de Limpieza*. [Artículo de periódico local]. Archivo General del Estado de Quintana Roo: Hemeroteca.

Salgado-López, J. (2012). Residuos sólidos: percepción y factores que facilitan su separación en el hogar. El caso de estudio de dos unidades habitacionales de Tlalpan. *Quivera*. 14(2). 91-112.

La implementación de Gestión de coadyuvancia para la protección del patrimonio arqueológico

José Herrera¹
Lilia Lizama²
Luis Pantoja³
Oscar Frausto⁴
Iván Batún⁵

Resumen

La implementación de un programa de gestión arqueológico es necesario para complementar el registro del patrimonio que existe sobre el territorio (tanto en tierras federales como en el privado). Dado que, una de las problemáticas principales, es la carga de trabajo de la institución encargada por antonomasia de la custodia y conservación del patrimonio arqueológico en México, debido principalmente al vertiginoso crecimiento que llevan un paso delante a las tareas de registro e investigación. Es por ello que, en este trabajo se presenta; como alternativa de colaboración y prevención, la propuesta de una herramienta jurídica como el Convenio de Colaboración o de Coayuvancia, lo que representa un reto al conciliar intereses entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil, basado en la legislación vigente y la suma de los esfuerzos de los diferentes sectores.

Esta iniciativa permitirá, no solo la protección del patrimonio a través de la participación social sino también para el avance de las ciencias multidisciplinarias de la gestión relacionadas a la prevención de afectación al patrimonio arqueológico y su entorno a nivel territorial del Estado de Quintana Roo, como punto inicial para su aplicación.

El ejercicio pretende arrojar un ejercicio de gestión de políticas públicas y la práctica de las disciplinas tanto antropológica como arqueológica, así como su posibilidad de poderse tanto gestionar como aplicarse en el Estado de Quintana Roo e incluso contribuir a conformación de un atlas cultural de toda la región que conformó el mundo Maya.

Palabras Clave: Gestión Patrimonial, Modelo Sustentable, Arqueología Quintana Roo.

Introducción

La motivación para realizar este trabajo es el producto de la colaboración tanto de la intersección de las disciplinas como de la participación y el esfuerzo de profesionales que lo hacen posible para interactuar con las otras partes (Aguilar 2007). Esto responde a la pregunta que hiciera Endere (2002), sobre ¿quién se ocupa del patrimonio arqueológico?, cuya respuesta a los desafíos geopolíticos del MERCOSUR y de la Organización de los Estados Americanos, OAS, (2017).

Como parte del desarrollo nacional, esta iniciativa surge a partir del momento en que el patrimonio arqueológico representa un reto de prevención ante la institución oficial, encargada de la

¹ Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Campeche. jiherrer@uacam.mx

² ICAHM-ICOMOS. xlahah@yahoo.com

³ Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH. Delegación Mérida. lupandi10@hotmail.com

⁴ Universidad de Quintana Roo, Campo Cozumel. ofrausto@uqroo.edu.mx

⁵ Universidad de Oriente, Valladolid, Yucatán. canek25@hotmail.com

conservación del patrimonio cultural. Por lo cual, a manera de anteproyecto, presentamos una herramienta jurídica, como es el convenio que contempla la participación de Inversionista, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y las asociaciones civiles, lo que permitiría el avance y desarrollo de las ciencias para la gestión de la conservación y la protección del patrimonio arqueológico, como la geografía, arqueología y derecho (AAAV, 2016).

Desde esta perspectiva el problema a resolver tiene que ver con un conjunto de gestiones relacionadas a dichas disciplinarias que son necesarias para abordarlo. Ya que, constituyen un primer paso, de una cadena de pasos en la arena de políticas públicas relacionadas con el patrimonio arqueológico. Pero principalmente en el área de la arqueología con el apoyo de la Geografía cultural (Lizama, 2016).

Una de esas necesidades está relacionada a la Geografía del territorio, y a la necesaria incorporación de sitios arqueológicos menores del área Maya del estado de Quintana Roo a un sistema que permita hacerlos sostenibles económicamente, dado que la federación presenta dificultades para poderlos conservar. Esta perspectiva de sostenibilidad constituye una alternativa para la posibilidad de que, a partir de la colaboración profesional y económica entre las partes involucradas, y bajos los mismos objetivos de conservar, prevenir y otorgar un valor a determinado sitio.

Planteamiento de la actualización del atlas o inventario arqueológico

No se puede proteger lo que no se conoce, frase con cierta lógica, expuesta Pedro Sánchez, coordinador Nacional de arqueología del INAH, por lo que;

Primero se pretende plantear la necesidad de la actualización de un *Atlas Arqueológico* o un inventario real del patrimonio arqueológico a nivel estatal, que permita servir para dos principales aspectos; primero para conocer e identificar cuánto se tiene y donde está; lo que permitirá ser integrado a los Programas de Desarrollo Urbano (PDU) en cada Municipio y en particular el del Municipio Puerto Morelos, ante el avance de la mancha urbana. Por otro lado, conocer el potencial que tiene cada sitio, que permitan su investigación, custodia y protección, además de considerarla posibilidad de integrarse a programas de turismo sustentable.

En este caso se introduce la gestión del atlas para contar con un inventario. El cual tendrá dos funciones, por un lado, para la base del PDU y la relación Municipio y particulares, y por otro para la propuesta de las Administradoras Arqueológicas Integrales (AAI).

Fases de la Gestión para la vinculación del PDU con los particulares.

Para proporcionar en detalle la vinculación del PDU con las responsabilidades de los particulares, se tiene lo siguiente:

En un proyecto constructivo de obra particular, es obligatorio contar con la anuencia de factibilidad por parte del INAH, por lo que el interesado de cualquier tipo de obra se ve obligado a solicitar a la dependencia dicho visto bueno.

De lo anterior se derivan varios procedimientos, entre ellos el análisis bibliográfico, la revisión de una base de datos, análisis e información existente contenida primeramente en el inventario o atlas arqueológico.

Pero lo anterior, es solamente una base para iniciar la investigación que se denomina prospección, se refiere en cierta medida a la primera fase de cualquier trabajo de investigación de campo.

En esta fase I, se realizan: el análisis del territorio, los aspectos ambientales, presencia o ausencia de vestigios arqueológicos, su estado de conservación y sus dimensiones. El producto final de lo anterior es un plano sobre el cual se realiza un análisis de las características del sitio y las ventajas y desventajas que tiene el excavar todo o el dejar áreas de reserva. Visualmente permite determinar las posibles áreas de reservas. El análisis permite conocer el potencial que tiene el lugar, primero, y segundo en dejar áreas de conservación.

Luego, se prosigue a planear la excavación sistemática, es decir seleccionando una muestra, de lo más representativo que permita identificarse a través del plano. Mientras que cuando se planea la excavación se le plantea al sector involucrado o al particular los resultados y los dictámenes del estudio, exponiendo la necesidad de modificar su proyecto por la creación de las áreas de reserva arqueológica.

La segunda fase de la investigación o fase II; es la excavación arqueológica. Esta se realiza de manera sistemática, pero es preferentemente extensiva. El planteamiento de la propuesta de investigación contiene básicamente, la justificación primeramente del porque se excavan, los objetivos y preguntas de investigación en torno al sitio o área en investigación, el número de estructuras determinadas a excavar, la metodología de la investigación y la presentación de los resultados.

Cabe aclarar que para llegar a esta fase II, se debe llegar a una conciliación en torno a los intereses del INAH y del Constructor en base a que tanto se le puede apoyar, para que éste construya sino también en la investigación conservación y puesta en valor del bien patrimonial.

En el sentido de poder hacer liberaciones parciales, se busca hacer empatía con los proyectos de obra. Si le interesa construir las vialidades se trabaja primero las áreas donde irán las vialidades, si le interesa una primera fase de la construcción de un fraccionamiento se trabaja esa primera parte, de manera planificada (con sus respectivos gabinetes de análisis de materiales, base de datos, informes, análisis químicos, fotografía aérea, fotogrametría, registro con drones que no se plantea desde el inicio buscando la oportunidad de hacer la investigación completa).

A esto se le denomina la **conciliación** que se basa en el interés de la investigación con el interés de construir. De manera que ambos se benefician. Existe una parte social donde la corrupción queda fuera, que se basa en la generación de empleo temporal para mucha gente, la generación de trabajo para investigadores y la generación de información histórica sobre los asentamientos de los Mayas en la región.

La fase III es posterior a la excavación. Ya que se tienen los materiales de los elementos excavados, se determina que se puede conservar. En esta fase se dejan áreas restringidas para construir, o de reservas arqueológicas. Esto permite de alguna manera planificar la tercera fase, que sería la puesta en valor o la integración de elementos al contexto urbano o al contexto sea habitacional, o de área verde determinados como Área de conservación. En un momento dado no es un área libre para construcción, es un área de reserva arqueológica con ciertas restricciones, pero se debe de integrar al área urbana como un espacio verde y es planear el proceso de su restauración y las técnicas de excavación extensivas y se proponen las técnicas materiales que se van a realizar, en base a la norma estipuladas por la UNESCO y el INAH.

Se implementa la señalética que permite que el elemento arqueológico integrado se difunda por sí solo con su cronología, acompañado de dibujo gráfico hipotético que permita ver que fue del asentamiento en su momento. Con el empleo de un lenguaje amplio y digerible para el público en general (Pantoja, 2013).

Para que se dé inicio a todas estas fases, normalmente se tiene que solicitar por un particular. Generalmente nunca va a haber un trabajo de salvamento que el INAH pueda generar por sí solo, porque para eso tiene sus proyectos de investigación en los sitios arqueológicos. Esto se da a raíz de una afectación inminente, por construcción de obra pública o privada, que por ley requiere un permiso del instituto, por lo tanto, el particular tiene que solicitar al instituto una factibilidad de obra que es lo que se denomina: Estudio de Factibilidad o una Inspección Arqueológica para determinar presencia, o ausencia de vestigios arqueológicos (Pantoja, 2003).

A partir de eso, se da inicio a una serie de trámites legales, que conforman un convenio de colaboración, y los dictámenes del INAH, terminando en dicho convenio el cuidado de lo que se deje para conservación. Se acuerda legalmente entre las partes, que son jurídico del INAH, representantes de las empresas o de los particulares y con un visto bueno del consejo de arqueología y del área jurídica nacional para que pueda darle seguimiento.

Finalmente es la única vía legal trazada para trabajar el patrimonio arqueológico en México que se encuentra vulnerable a ser afectada por construcción de obra en general (Pantoja, 2003).

Responsabilidades Municipales: Acciones de las partes involucradas en el patrimonio arqueológico

El objeto de la creación de un atlas (inventario real) con la georreferenciación de los sitios, conlleva a un inventario minucioso de todo. Por ejemplo, en el Estado de Yucatán, la base de la gestión ha sido entre el Estado y la Federación, como debe de extenderse para el Estado de Quintana Roo. Este ejercicio permite que los sitios arqueológicos identificados, se les aplique la regla de A) gestión, B) registro (cuenten con un número y área determinados), C), se apoye a la investigación (dentro del acuerdo Estado-Federación). Para ello se necesita realizar las siguientes acciones:

1. El actualizar el atlas (inventario real) a través de las prospecciones e inspecciones. permiten la recuperación de los datos y la administración de lo que se obtenga. Es decir, a prospección se convertiría en la realización de un análisis FODA, para saber que se tiene y que hace falta.
2. El trabajar con herramientas LIDAR, es una inversión la cual finalmente ahorra muchos procesos de registro como brechas, que finalmente representan caminos para saqueadores, con ello obtener una imagen amplia y confiable de la cantidad de vestigios que hay en un área y del potencial que pueden arrojar estos.
 - a. Derivado de la obtención de las imágenes, con el que puede actualizarse el atlas (inventario real) viene lo que es la factibilidad o la mitigación (el proceso), es decir que tanto se puede mitigar la afectación de una zona o ruta crítica y previo al registro.
 - b. A veces los Estados no pueden inferir en los Municipios porque son entidades hasta cierto punto autónomas. Entonces, se elabora un plan o programa

donde se involucra al Estado como ente mayor de los Municipios y al Municipio como tal para crear puntos de referencia dentro de su jurisdicción. Siendo menos los Municipios en Quintana Roo, en teoría se podría trabajar mejor. Al representante de cultura de un Municipio se le vincula con un programa de trabajo que le permita acercarse al Municipio primero, pero bajo la tutela del Estado. Estableciendo en el convenio al Estado, al Municipio y de la Federación. El ejemplo claro es Mérida, por cada gestión municipal, hay un convenio de colaboración y una figura de arqueología, gracias a un convenio Municipio-federación.

c. NO es un trabajo que tiene que hacer como arqueólogo un Municipio sino un trabajo de Coadyuvancia: 1. de gestión, 2. de registro, 3. de apoyo a la investigación. Porque así no brinca a las competencias del INAH, ni tampoco se crean competencias nuevas al Municipio (figura 1). Sino que La ley permite las organizaciones de la sociedad civil y a que las juntas campesinales puedan coadyuvar con el trabajo de conservación y de registro arqueológico. Habría que acotar los roles de cada quien. NO para hacer un estudio de patrimonio arqueológico sino de desarrollo urbano donde se integra dónde queda el patrimonio arqueológico.

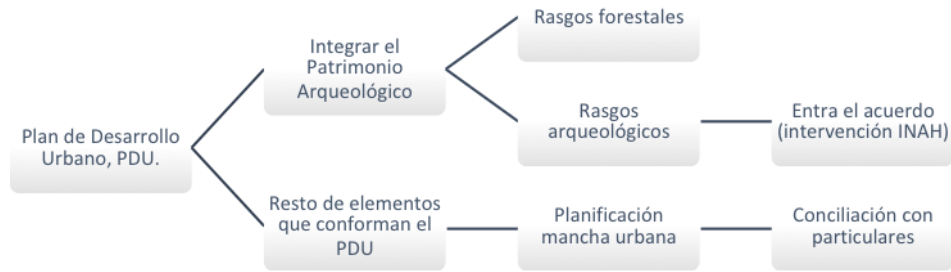
2. El programa de Desarrollo Urbano PDU, que una vez generado, debe de integrar el patrimonio arqueológico, su objeto es registrar que tanto tiene el Municipio, para poder hacer cualquier tipo de movimiento territorial tipos de suelo, forestales, arqueológicas, y esos se van marcando como esos espacios para planificar el avance de la mancha urbana en conciliación con los particulares (ver figura 2). Es el camino del Municipio para que se entre a realizar su misma planificación. Esta gestión avisa y compromete a que el INAH lo realice. Pero se debe de buscar la figura para que dentro del Estado se obligue al Municipio a que no se tenga que firmar cada tres años, sino al rol al que se otorga la investidura de dicha responsabilidad para un periodo de tiempo más longevo que tres años.

Figura 1. Pasos de la Gestión Estado-Federación



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Pasos de la Gestión Estado-Municipio-Particulares



Fuente: Elaboración propia

La administración sustentable del patrimonio arqueológico

En base a lo que arroje el PDU, contribuye para determinar que el sitio tenga el potencial para ser investigado, determinando su poligonal, puntos de desarrollo y polo económico. Como la conservación del ambiente, la flora, la fauna y los vestigios. Se realiza un compromiso formal con el propósito de realizar trabajos conjuntos, que permitan la formulación de la incorporación de algunos sitios arqueológicos al turismo cultural. Elementos que son componentes para una reserva ecológica, pueda ser en determinado momento concesionado ante un ente de administración integral. Con la condición de que, esté compuesto por la asesoría de un arqueólogo, un biólogo y un administrador.

La aproximación al Municipio de las sociedades civiles, en el caso de Arqueólogos Sin Fronteras del Mundo Maya, AC, manifiesta al Municipio la necesidad de realizar esta propuesta y la necesidad que tiene el Municipio, en vista de que el gobierno federal le solicita al Municipio estos requisitos para su PDU. Documento que integran todas las características del territorio y premisa bajo la cual permite justificar el intercambio e interacción de tareas jurídicas y de beneficio mutuo. Con la gestión de una AC, dicho grupo, también convendría la generación de una coadyuvancia con el INAH, como asociación civil, siempre y cuando el patrimonio cultural arqueológico esté involucrado, tampoco se puede decir solo arqueológico.

Parte de esta propuesta incluye el planteamiento de las administraciones integrales, como el modelo que manejan los puertos de Quintana Roo, representa la justificación y el ejercicio para arribar a la última fase de puesta en valor de un sitio, desde el momento en que se descubre el potencial de este. El planteamiento de los convenios de colaboración y coadyuvancia bajo una concesión es sinónimo de cuidado, pero a través de un ente privado, considerando los aspectos legales que esto implica, el uso del suelo y la tenencia de la tierra.

Teniendo que las asociaciones civiles, involucra sectores como el del inversionista y con los socios de estos para trabajar en conjunto con el INAH, en cuanto a los patrimonios ambiental y cultural. Con el objetivo de trabajar en congruencia con la sustentabilidad se incorpora a las asociaciones de biólogos de igual manera.

Legislación vigente

Los lineamientos para la investigación arqueológica en México constituyen la base bajo la cual se establecen las responsabilidades y roles del convenio de colaboración.

De modo que el planteamiento es un convenio bipartito entre la Secretaría de Cultura, apoyándose en el INAH y el gobierno de Quintana Roo (Lineamientos de la Investigación Arqueológica en México).

Roles de las diferentes partes

La suma de los esfuerzos de los diferentes sectores, llevan ciertos roles de la gestión ante el Estado, Federal y Local. Siendo los objetivos a realizar:

- 1) un inventario detallado a manera de atlas con la georreferenciación de los sitios y
- 2) áreas a registrar para estudios de prevención (en apoyo al PDU del Municipio).

Los roles y responsabilidades se refieren básicamente a dos cosas. Una, dar a conocer en detalle los parámetros y delimitaciones de acciones del registro arqueológico. Cuyos parámetros estarán delimitados por las Reglas y Normatividades existentes.

Por parte de la Federación: La federación cuenta con un Reglamento para la Investigación Arqueológica en México, de donde se fracciona y delimitan las acciones de los siguientes dos niveles.

Por parte del Estado: El Estado solo tiene el rol de cumplir los mandatos de la Federación.

Municipio: El Municipio también sigue los mandatos tanto del Estado como de la Federación.

Por parte de una asociación civil o del grupo Arqueólogos Sin Fronteras del Mundo Maya conformará una figura de la sociedad civil organizada que cumplirá los lineamientos de ambas partes arriba mencionadas.

Etapas de los pasos de gestión en las políticas públicas

Para la puesta en valor del sitio y del rol de las sociedades que tomen parte (inversionista y los investigadores), se establecerá bajo condiciones y regulaciones, para lo cual se establecen las siguientes etapas (ver figura 3).

Etapas 1. Convenio entre el Gobierno Federal, Estatal, Municipal y particulares.

La primera etapa para la realización de este convenio involucra a la Secretaría de Cultura a través del INAH, y el gobierno del Estado de Quintana Roo a través de su Departamento de Patrimonio Cultural. Quienes responsablemente acuerdan cumplir y hacer cumplir todas las leyes, normas y reglas que rigen las actividades arqueológicas.

Los objetivos de ambas partes, del gobierno federal y estatal se comprometen a cuidar el patrimonio arqueológico de la poligonal del estado libre y soberano de Quintana Roo, para trabajar de manera coordinada. A los arqueólogos los designa el INAH para que ocupen esa oficina.

En el momento en que el Estado acepta cumplir las normas, también se compromete a buscar los mecanismos adecuados que permitan realizar 1) el trabajo de campo como la restauración, 2) estudio de factibilidad para la incorporación un nuevo sitio de turismo cultural, 3) buscar fuentes de inversión.

Etapas 2. Las asociaciones civiles promueven la conformación de una Administradora Arqueológica Integral, AAI. SA de CV.

La etapa dos, tiene inicio una vez que empiece a funcionar tanto dicha asociación civil (incluso la de Arqueólogos Sin Fronteras del Mundo Maya, A.C.,) como la SA de CV en cuanto den inicio los roles y responsabilidades de la Asociación. Esta se encarga de buscar quien invierta o proporcione los recursos (para la obtención de imágenes del área), promover sitios para invertir. Es el mecanismo de inversión. Esto consiste en uno de los pasos de la inversión. De manera que, se aprovecha para la investigación, acción que estará a cargo por la formación de una sociedad entre el inversionista y los investigadores. Premisa para que se condicione y concesione un sitio.

Etapas 3. El mecanismo de la concesión se pretende analizar bajo los aspectos legales y jurídicos

La Etapa 3, bajo los aspectos legales y jurídicos se pretende que se otorgue la concesión, con el gobierno estatal y federal, para que, junto con el inversionista se lleve a cabo la concesión de un sitio.

El rol de la asociación (grupo de arqueólogos con estudios de maestría y doctorado) a medida que vea que es requisito nomina a uno o dos personas, como socios capitalistas, para que formen parte de una sociedad anónima. Quienes, como miembros de una Asociación o Sociedad Histórica de Arqueólogos, son nominados para que sean socios de un sitio en especial. Los arqueólogos nominados por la Asociación o Sociedad Histórica (incluso la de Arqueólogos sin Fronteras del Mundo Maya (ASF) son acreedores de un porcentaje acordado de acciones.

Una vez conformada la AAI el grupo ya está invirtiendo en material (el conocimiento del arqueólogo sobre el sitio, planos, inventarios, etc.) que le permite al capitalista aprovechar este conocimiento.

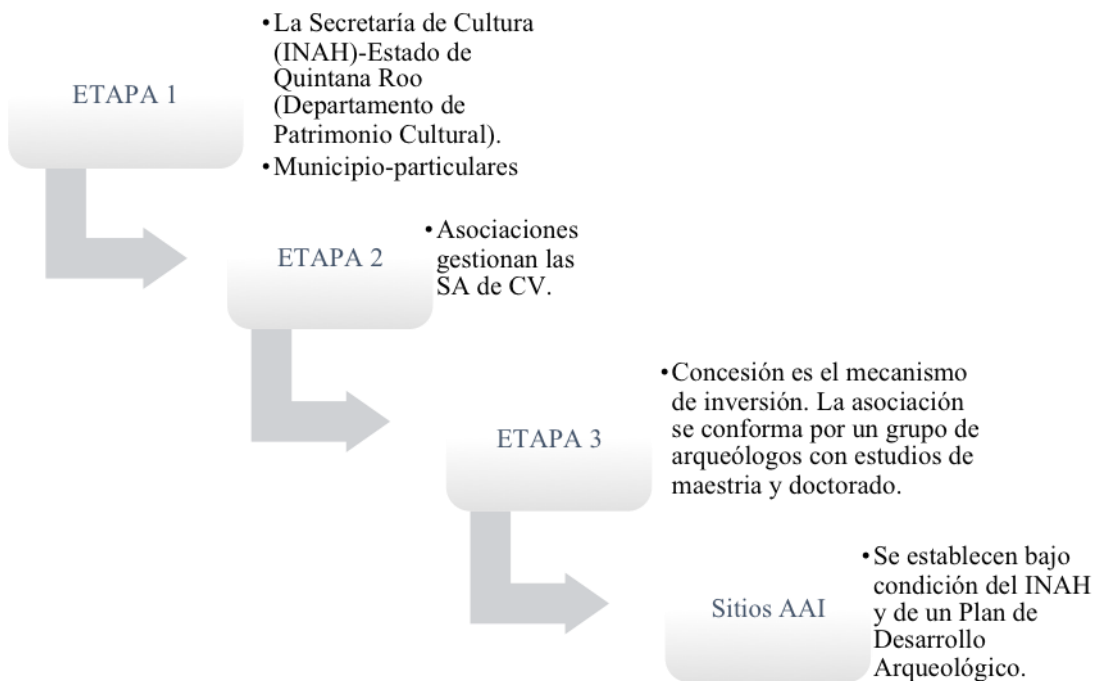
El análisis de las normativas y planes maestros como de manejo, por la asociación o sociedad de Arqueólogos (incluso la de Arqueólogos Sin Fronteras del Mundo Maya, AC.), va a ayudar a los que ya nominó a que se realice un trabajo dentro de dichas normativas que son las que va a calificar el INAH para autorizar que dicho individuo ya revisó el trabajo.

A. Sitios AAI

En algunos sitios que pueda darse una Administradora Arqueológica Integral, AAI, se establecerá bajo una condicionante del INAH, de manera que, bajo una concesión, se obtenga bajo el sentido de un proyecto integral. Esto significa que deberá incluir, estacionamiento, de servicios, áreas recreativas, áreas de arqueología y bajo un plan maestro que incluye lo arquitectónico y todas las modalidades del trabajo de investigación, pero también el trabajo del socio capitalista, el socio industrial es un arqueólogo que conforma una sociedad anónima. Se establece la condición de que, si no está compuesto por la asesoría de un arqueólogo, un biólogo y un administrador no se otorgue en concesión. En el caso de los Puertos, como se trataban de puertos abandonados y bienes de la nación, se les aplicó un estudio sobre su potencial económico, que dieron paso a la necesidad de crecer dado que el mundo crecía.

De manera inteligente, en este modelo arqueológico, se ingresan a los arqueólogos para difundir el conocimiento que arroja la información del registro de un sitio como para cuidarlo dentro de una propuesta de grupo.

Figura 3. Etapas de gestiones y acciones para una AAI



Fuente: Elaboración propia

Consideraciones finales

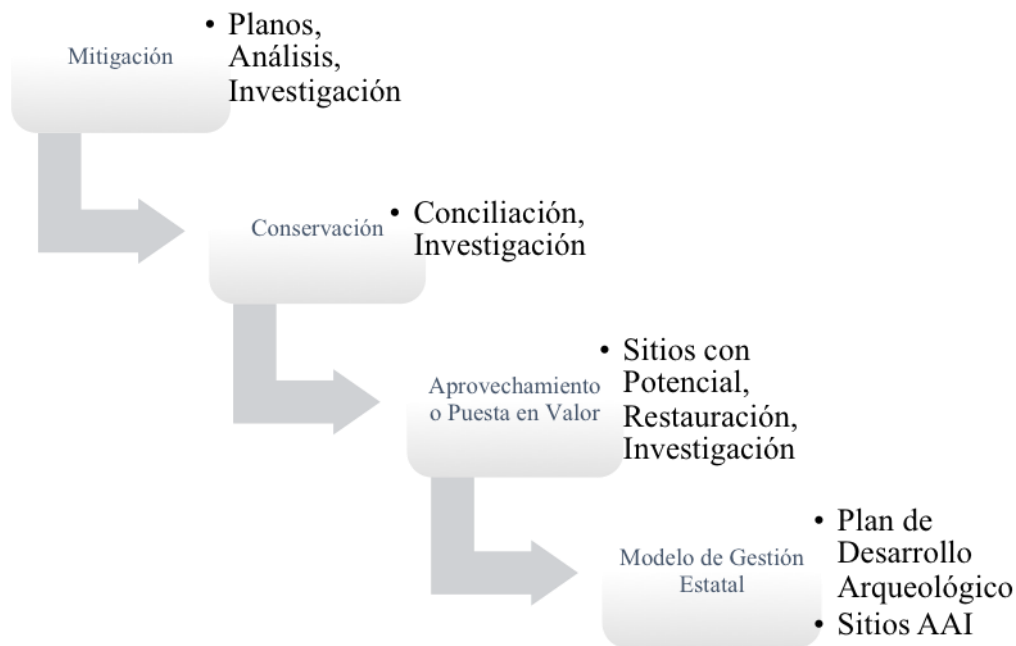
El ejercicio arroja preliminarmente la concepción de un programa de los pasos de gestión necesarios ante la demanda del desarrollo nacional. Los actores en horizontal y las acciones en vertical gestionan las acciones dentro de los convenios en mutuo acuerdo (ver tabla 1). El Municipio con su PDU realiza un acuerdo con el Estado. La herramienta LiDAR conforma un PDU que permite la elaboración de las tres fases bajo la gestión de la conciliación. El PDU como el LiDAR permiten tener un inventario real actualizado para cada parte involucrada. De manera que la Federación bajo sus Lineamientos de Investigación es la que vigila que el área en particular, y los pasos de la gestión otorguen un valor sustentable a la riqueza de la cultura Maya en términos económicos o sostenibles, bajo el pilar del aprovechamiento sustentable como la herramienta con la capacidad de poderse aprovechar los recursos del territorio de Quintana Roo e incluso en otros sitios del área Maya. Mas la clave para todo ello consiste en saber con qué se cuenta y saber administrar.

Tabla 1. Pasos de gestión a) actores, b) acciones

a) Actores	Mpio	Particular	Estado	Federación	Asociaciones	SAC V
b) Acciones						
PDU	Bipartita Mpio-Edo	Conciliación	Bipartita Edo-Fed	Bipartita Fed-Edo	Estado-federación	
LiDAR	Fases 1,2,3	Fases 1,2,3	Fases 1,2,3	Fases 1,2,3	Fases 1,2,3 Etapas 1,2,3	Etapas 3
Atlas (inventarioreal)	Actualización	Actualización	Actualización	Actualización	Actualización	Actualización
Puesta en Valor sitio	Convenio	Inversión	Convenio	Lineamientos investigación	Convenio	Sitio AAI

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Pasos de la Gestión sitios sustentables y sostenibles económicamente



Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39), 5-32.
- Asociación de Arqueólogos y Arqueólogas de Venezuela. (2016). DOCUMENTO 2. LA ASOCIACIÓN DE ARQUEÓLOGOS Y ARQUEÓLOGAS DE VENEZUELA (AAAV) SE PRONUNCIA EN RELACIÓN AL DECRETO 2.248 PARA CREACIÓN ZONA DE DESARROLLO ESTRATÉGICO NACIONAL “ARCO MINERO DEL ORINOCO” Y EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO Y CULTURAL DE LOS VENEZOLANOS. *Boletín Antropológico*, 34 (91), 235-240.
- Endere, M. (2002). ARQUEOLOGÍA, POLÍTICA Y GLOBALIZACIÓN: ¿QUIÉN SE OCUPA DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO?. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy*, (18)
- Instituto Nacional de Antropología e Historia. (Lineamientos de la Investigación Arqueológica en México).
- Lizama, L. La Gestión Legal de los Espacios Arqueológicos en el Municipio de Benito Juárez. Tesis Doctoral. Universidad de Quintana Roo.

Organization of American States, OAS (2017) A regional Standard for Protective Heritage Legislation. Apéndice B. Base de datos de la UNESCO Términos de la Ley del Patrimonio Cultural Nacional.

Online <http://coherit.com/projectfiles/Output3ImplementationGuide.pdf>

Pantoja, L. R. (2003). "Arqueología preventiva, como propuesta para la conservación del patrimonio cultural". Ponencia presentada en el primer Encuentro Ambiental y del Patrimonio Cultural, organizado por la Asesoría Ambiental, de la Subdirección de Construcción de la Comisión Federal de Electricidad. Puerto de Veracruz, del 18 al 20 de Septiembre, 2003.

Pantoja, L. R. (2013). "Los espacios arqueológicos en la zona urbana: su puesta en valor, reflexiones y futuro" en: *Patrimonio cultural Mexicano. Modelos explicativos*. Editado por Juan García Targa. BAR Internacional series, ArchaeoPress. Pp.133-140.

Glosario de términos

Sustentabilidad: acciones que conducen al estado sustentable de un objeto o rasgo cultural o natural.

Sitio sustentable: que incorpora la naturaleza o los recursos forestales y biológicos.

Sitio sostenible: que se sostiene económicamente.

administración arqueológica: acciones de administrar sustentable y sosteniblemente un bien nacional.

Arqueólogo: profesional que realiza la práctica de la disciplina arqueológica bajo los lineamientos y códigos de conducta existentes.

autoridad inspectora: aquellos entes y sectores de la sociedad que llevan a cabo prácticas de inspección a otros entes.

Patrimonio Cultural Movable: Propiedad que, por motivos religiosos o seculares, es designada específicamente por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia y que pertenece a las siguientes categorías: colecciones raras y especímenes de fauna, flora, minerales y anatomía y objetos de interés paleontológico; propiedad relacionada con la historia, incluida la historia de la ciencia y la tecnología y la historia militar y social, a la vida de líderes nacionales, pensadores, científicos y artistas y a eventos de importancia nacional; productos de excavaciones arqueológicas (incluso regulares y clandestinas) o de descubrimientos arqueológicos; elementos de monumentos artísticos o históricos o sitios arqueológicos que han sido desmembrados; antigüedades más que cien años, como inscripciones, monedas y sellos grabados; objetos de interés etnológico; propiedad de interés artístico, como: cuadros, pinturas y dibujos producidos enteramente a mano en cualquier soporte y en cualquier material (sin incluir diseños industriales y artículos manufacturados decorados a mano); obras originales de arte estatuario y de escultura en cualquier material; grabados, estampas y litografías originales; conjuntos y montajes artísticos originales en cualquier materia; manuscritos raros e incunables, libros, documentos y publicaciones antiguos de interés especial (histórico, artístico,

científico, literario, etc.) sueltos o en colecciones; sellos de correo, sellos fiscales y análogos, sueltos o en colecciones; archivos, incluidos los fonográficos, fotográficos y cinematográficos; y los objetos de mobiliario que tengan más de cien años e instrumentos de música antiguos.

Acuerdo: El entendimiento mutuo entre dos o más entidades jurídicas acerca de sus respectivos derechos y deberes con respecto a actuaciones anteriores o futuras; una manifestación de asentimiento mutuo por dos o más entidades jurídicas. El trato que conciertan realmente las partes radica en su texto o se deduce por implicación, de otras circunstancias, entre ellas el decurso de la negociación, la costumbre comercial y la ejecución de lo pactado². En el ámbito del derecho público internacional se entiende por "tratado" (término intercambiable con el término "acuerdo") un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Conservación: La preservación de influencias destructoras, el deterioro natural o el derroche. La preservación del medio ambiente, en especial de los recursos naturales²⁵. El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas de sustento de la vida, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento sostenible de las especies y los ecosistemas.

Arqueológico, yacimiento u objeto: Todo lugar en el que se hallan objetos, rasgos o ecofactos manufacturados o modificados por los seres humanos. Cosa material que se puede ver y tocar. Perteneciente, que hace referencia o que trata de la arqueología. Los restos materiales del pasado que encierran posibilidades de investigación y análisis arqueológicos como medio para contribuir a la comprensión de las comunidades humanas antiguas.

Fondo: Conjunto de bienes de una persona o entidad cuando tienen finalidad y cuenta especiales. Por ejemplo, El Fondo del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en caso de Apropiación Ilícita tiene por finalidad apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos para combatir eficazmente el tráfico ilícito de bienes culturales, especialmente en lo que respecta a: la verificación de objetos los culturales por expertos, su transporte, gastos de seguro, la construcción de instalaciones para exponer los productos en buenas condiciones y la formación de profesionales de museos en los países de origen de los bienes culturales.

Inventario, registro: Asiento de los bienes y demás cosas pertenecientes a una persona o comunidad, hecho con orden y precisión; el papel o documento en que están escritas dichas cosas. En el caso de los bienes culturales: una lista, llevada por la autoridad nacional competente, de los bienes culturales importantes, públicos y privados, cuya exportación constituiría un empobrecimiento considerable del patrimonio cultural nacional.

Monumento: Obra pública y patente, como una estatua, una inscripción o un sepulcro, puesta en memoria de una acción heroica u otra cosa singular; Construcción que posee valor artístico, arqueológico, histórico, etc.

Normas: El criterio, modelo o patrón aceptado (consciente o inconscientemente, voluntaria o involuntariamente) por la sociedad o por una comunidad amplia, a tenor del cual la sociedad emite un juicio sobre alguien o algo.

Sitio: El lugar o terreno en que se ha alzado un edificio, una ciudad, etc., o que se reserva a

propósito para algo. Una parcela, o varias, destinada a edificar; en términos más generales, un terreno o una zona ocupada para un fin determinado, el escenario de una actividad concreta.

Patrimonio cultural inmueble: Los monumentos que no se mueven, tales como obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; los conjuntos, tales como grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; y los lugares, tales como las obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Patrimonio mueble cultural: Los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia y que pertenezcan a las categorías enumeradas a continuación: Las colecciones y ejemplares raros de zoología, botánica, mineralogía, anatomía, y los objetos de interés paleontológico; los bienes relacionados con la historia, con inclusión de la historia de las ciencias y de las técnicas, la historia militar y la historia social, así como con la vida de los dirigentes, pensadores, sabios y artistas nacionales y con los acontecimientos de importancia nacional; el producto de las excavaciones (tanto autorizadas como clandestinas) o de los descubrimientos arqueológicos; los elementos procedentes de la desmembración de monumentos artísticos o históricos y de lugares de interés arqueológico; antigüedades que tengan más de cien años, tales como inscripciones, monedas y sellos grabados; el material etnológico; los bienes de interés artístico tales como: cuadros, pinturas y dibujos hechos enteramente a mano sobre cualquier soporte y en cualquier material (con exclusión de los dibujos industriales y de los artículos manufacturados decorados a mano); Producciones originales de arte estatuario.

Medios de Vida Adaptativos: Una Propuesta para Fortalecer la Capacidad Adaptativa

Natalia Ruiz Guevara.¹
Alejandro Imbach.²
Ángela Díaz.³

Resumen:

Los medios de vida son definidos como “las capacidades, activos (incluyendo recursos materiales y sociales) y actividades necesarias para vivir”, así como “actividades que las personas realizan para satisfacer sus necesidades”. Han sido clasificados por Imbach (2012) en dos categorías: a) medios de vida productivos, cuya finalidad es generar bienes y servicios de autoconsumo, intercambio o venta y b) medios de vida reproductivos, que son realizados para dar continuidad a estructuras sociales y que permiten ajustes y cambios en la sociedad. Estos conceptos han sido empleados ampliamente en el análisis social y práctica del desarrollo, sobre todo al entenderse el bienestar y pobreza en un sentido multidimensional y al dársele importancia a la sostenibilidad.

El trabajo propone una tercera categoría a la que denomina “medios de vida adaptativos”, los que define como “actividades en las que se emplean los recursos de la persona, familia, comunidad u organización, de manera regular, pero generalmente transitoria, con el fin de adaptar, adecuar, mejorar, innovar o diversificar sus propios medios de vida ya existentes, ante la inminencia u ocurrencia de fuerzas de cambio”. Esta propuesta busca aportar al fortalecimiento de la capacidad adaptativa de la sociedad, a fin de reducir la vulnerabilidad de sus medios de vida ante distintos tipos de crisis, ya sea por fenómenos naturales, guerras, desplazamientos forzosos, crisis económicas y en especial ante la variabilidad y cambio climático, puesto que este constituye una fuerza de cambio continua, global y con potencial negativo en aumento. Además, se propone enmarcar el concepto y su puesta en práctica como uno de los elementos de gobernanza para el enfoque de adaptación transformativa (TARA) en sistemas socio-ecológicos.

El concepto de medios de vida adaptativos es relevante para las políticas públicas a nivel local, nacional e internacional, dada la intensidad y frecuencia de los cambios globales actuales y futuros, ante los cuales será precisa la toma de decisiones, empleo de recursos y puesta en práctica de actividades innovadoras, con consecuentes cambios en los sistemas de gestión a corto o mediano plazo. No es un concepto taxonómico, sino que busca otorgar lineamientos para las intervenciones en desarrollo humano y conservación, de forma que la sociedad cuente con estructuras y recursos que le permitan ajustar oportunamente sus medios de vida, con miras a una subsistencia sostenible.

Palabras clave: Medios de vida, capacidad adaptativa, cambio global, desarrollo, sostenibilidad.

¹ Sede Central CATIE. natalia.ruiz@catie.ac.cr

² Sede Central CATIE. alejandro.imbach@catie.ac.cr

³ Sede Central CATIE. angela.diaz@catie.ac.cr

INTRODUCCIÓN: Los Medios de Vida: del concepto al enfoque

El concepto de medios de vida (MV) ha sido ampliamente utilizado para distintos fines dentro del análisis social y en la práctica del desarrollo humano, más aún desde que se empezó a entender el bienestar y pobreza en un sentido multidimensional y no solo desde el aspecto monetario. En las últimas décadas, diversos autores han propuesto varias definiciones, por ejemplo, Chambers & Conway (1992), los definen como “las capacidades, activos (incluyendo recursos materiales y sociales) y actividades necesarias para vivir”, siendo esta misma definición la que adopta FAO. CARE (2010), los define como “el potencial, el capital y las actividades que se requieren para ganarse el sustento”. Imbach (2012), centraliza el concepto a las *acciones humanas* (lo que las personas hacen) y la manera como estas emplean los recursos²³ (lo que las personas tienen), al mismo tiempo que lo relaciona al bienestar (entendido como satisfacción de necesidades). De este modo, este último autor amplía tácitamente el concepto, pues abarca las actividades necesarias para la subsistencia biológica y también a las que satisfacen las demás necesidades de las personas, en el contexto de su sociedad, tales como las actividades sociales, culturales y educativas. Asimismo, este autor define la estrategia de vida (EV) como el conjunto de acciones (o medios de vida) que realiza una familia (o unidad equivalente), ya sea para el cumplimiento de sus objetivos, la subsistencia o la satisfacción de necesidades.

La definición de Imbach es la utilizada para los fines del presente documento. Este autor propone dos categorías de MV: a) medios de vida productivos (MVP), cuya finalidad es generar bienes y servicios de autoconsumo, intercambio o venta y b) medios de vida reproductivos (MVR) que son realizados para dar continuidad a estructuras sociales que las personas desarrollan y que son importantes pues permiten los ajustes y cambios de la sociedad²⁴.

Todas las definiciones revisadas coinciden en colocar a las personas como protagonistas de los medios de vida, tanto en sus puntos de partida (la utilización de recursos) como en la finalidad de los mismos (la subsistencia, el sustento propio, la reproducción social y/o el bienestar). El concepto en sí mismo, puede ser de mucha utilidad para caracterizar poblaciones en diferentes escalas, realizar planificación u otros fines, pero su importancia ha radicado también en haber sido la base para distintos enfoques del desarrollo humano y la sostenibilidad, tales como los Medios de Vida Sostenibles, presentado por Scoones (1998), y empleado ampliamente por distintas organizaciones; y los Medios de Subsistencia, descritos por (PNUD & ISDR, s. f.) en el marco de la gestión de riesgos de desastres.

²³ El concepto planteado por Imbach no se desliga de los recursos o capitales, sino que reconoce la necesidad de ellos para la realización de los medios de vida. Para este fin, se entiende la palabra “recursos” como los bienes materiales e inmateriales, servicios o elementos con que cuenta el individuo, la familia, la comunidad o cualquier otro grupo social o territorial. Para efectos del presente documento, son equivalentes a los “capitales de la comunidad” propuestos por (Emery & Flora, 2006)(capital humano, social, político, cultural, económico-financiero, físico construido y natural).

²⁴ Distintos ejemplos y caracterizaciones de medios de vida productivos y reproductivos pueden ser hallados en el repositorio institucional de CATIE, para facilitar su comprensión y diferenciación.

¿En qué radica la importancia del *enfoque* de medios de vida, más allá del *concepto*? La población en general entiende el mundo y su propio bienestar no sólo desde sus posesiones o recursos sino también desde sus actividades y el cómo se relacionan entre sí, por tanto, la búsqueda de sostenibilidad y bienestar debe abarcar el *qué hacemos* y el *qué deberíamos hacer* con el mismo énfasis con el que abarca el *qué tenemos*.

Vulnerabilidad y sostenibilidad de los medios de vida: La importancia de visibilizar el enfoque.

Los medios de vida, al igual que todos los demás componentes que caracterizan la sociedad, son vulnerables a las crisis, ya sean estas por fenómenos naturales, guerras, crisis económicas, cambio climático u otro factor. Sin embargo, pese al entendimiento generalizado del concepto (ya sea como medios de vida o actividades económicas) no siempre se les ha otorgado prioridad en la toma de acciones de respuesta. PNUD & ISDR (s. f.), indican distintas situaciones en Asia, Medio Oriente y América, en las que la población que se ha visto afectada por eventos extremos señalaba con frustración la necesidad de restaurar sus medios de vida por encima de la necesidad de recibir recursos, por ejemplo: restaurar huertos en lugar de recibir donaciones de alimentos por tiempo prolongados. Estas situaciones muestran que la atención de las organizaciones especializadas solía centrarse a corto plazo en la satisfacción directa de las necesidades primarias, descuidando en primera instancia la recuperación de los medios de vida y la construcción de capacidad adaptativa de la población, centrándose en la reacción en lugar de la prevención y adaptación.

Diferentes organizaciones definen la sostenibilidad de los medios de vida en función a la vulnerabilidad. CARE (2010) señala como medios de vida sostenibles aquellos capaces de recuperarse ante eventos extremos que puedan poner en riesgo la estructura social. (FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura), s. f.), en un glosario, los define como aquellos que pueden “afrontar y recuperarse de rupturas y shocks bruscos y mantener sus capacidades y activos tanto en el presente como en el futuro sin socavar las bases de sus recursos naturales”. Scoones (1998), en un amplio ensayo sobre el tema señala cinco características a cumplirse para que un medio de vida se defina como sostenible: a) creación de días de trabajo (en términos de empleo), b) reducción de pobreza, c) bienestar y capacidades, d) adaptación a la vulnerabilidad y resiliencia y e) sostenibilidad de la base natural. Gottret et al. (2011) coinciden con las definiciones anteriores y señala que los medios de vida son sostenibles cuando “pueden afrontar el cambio (desastres naturales, cambios climáticos y económicos), recuperarse de sus efectos y continuar mejorando las condiciones de vida sin debilitar la base de recursos naturales”.

En resumen, la sociedad en general busca la resiliencia²⁵ de sus medios de vida ante las crisis, pues tiende a asimilar las alteraciones y fuerzas de cambio, buscando no perder su estructura básica o

²⁵ (IPCC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático), s. f.) define resiliencia como la “Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un fenómeno, tendencia o perturbación peligroso

el modo de funcionamiento que define cada grupo social. Esta resiliencia, sin embargo, no puede ser entendida como un proceso rígido tras el cual las condiciones y formas de vida se mantendrán invariables, sino que es necesario gestionar la capacidad adaptativa de la población mediante procesos que respondan de manera oportuna a las fuerzas de cambio, permitiendo la sostenibilidad, aprendizaje continuo y transformación oportuna de sus medios y estrategias de vida, sus estructuras organizativas y sus formas de vida en general. Por tanto, los medios de vida sostenibles no pueden ser estáticos, sino que deben desarrollarse en un contexto de fortalecimiento de la capacidad adaptativa, que mantenga a la población preparada ante las fuerzas de cambio.

En el marco de estos procesos, es que se propone la clasificación de una tercera categoría de medios de vida, con el objetivo de que sean considerados dentro de las estrategias de adaptación de la sociedad ante las crisis.

El concepto de Medios de Vida Adaptativos

Se propone la definición de Medios de Vida Adaptativos (MVA), como aquellas “actividades en las cuales se emplean los recursos de la persona, familia, comunidad u organización, de manera regular, pero generalmente transitoria, con el fin de *adaptar, adecuar, mejorar, innovar o diversificar* sus propios medios y estrategias de vida ya existentes, ante la inminencia u ocurrencia de fuerzas de cambio”.

Se distinguen de los medios de vida productivos (MVP) porque no generan bienes y servicios de autoconsumo, intercambio o venta (al menos no de manera directa y/o no es su principal propósito). Asimismo, no cumplen estrictamente con la definición de medios de vida reproductivos (MVR), pues no están orientados a dar continuidad a estructuras sociales que las personas desarrollan. Los MVA en cambio, tienen el propósito explícito de transformar los MVP y/o MVR, con fines de adaptación ante una o varias fuerzas de cambio a los que el individuo o su sistema están expuestos, ya sean estas intrínsecas o externas al sistema social.

Características importantes de los MVA

Actividades en las cuales se emplean los recursos

Los MVA son esencialmente actividades, tareas o acciones, ya sean planificadas o espontáneas, en las cuales es necesario como mínimo el empleo de recursos humanos. Por ejemplo: Participar en Escuelas de Campo (ECA) como medio de vida adaptativo para adaptar las tareas agrícolas a los desafíos del cambio climático. El recurso humano invertido puede ser expresado en tiempo (horas de trabajo efectivo, horas de planificación, horas de capacitación). Además de ello, las personas recurrirán probablemente a sus recursos sociales (estructuras de organización comunal para la organización y logística), físico-construido (viviendas para las sesiones de la escuela), naturales (semillas para los ensayos de cultivos), financiero (salario de facilitadores), político

respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conserven al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación”

(poder de influencia de los grupos etarios y de género dentro de la comunidad para asegurar su propia participación) y cultural (identidad de la población para adecuar y hacer viable la currícula de ECA dentro de su esquema de valores y cosmovisión).

Aunque la inversión de recursos parezca evidente, su entendimiento previo para hacer posible un MVA puede ser de gran utilidad antes de planificar y disponer de estos, más aún cuando la actividad a realizarse es **nueva** y no se sabe si existirá disponibilidad suficiente para realizarla de manera satisfactoria y eficaz. Para ello, lo más recomendable es realizar un análisis de situación, que permita identificar potencialidades y puntos críticos, tales como el nivel de educación, dominio de idiomas, distribución del tiempo de trabajo y tiempo libre, relaciones de poder entre géneros, autoestima, grado de participación de cada grupo social, involucramiento de jóvenes, disponibilidad de territorio, grado de formalización de los activos, segregaciones culturales, etc.

Ahora bien ¿por qué se hace necesario resaltar que los MVA son actividades? Tradicionalmente las intervenciones que buscan facilitar el desarrollo sostenible se centran en la provisión de recursos, ya sean semillas, personal, materiales, etc. Y ya está visto que el enfoque más apropiado es centrarse en hacer posible la **actividad** y flexibilizar la provisión de recursos de acuerdo con las necesidades y posibilidades de cada contexto.

De la persona, familia, comunidad u organización

El protagonismo de los medios de vida por parte de individuos y familias es indiscutible, en tanto que la familia es la primera instancia social en el que estos son desarrollados. Sin embargo, la experiencia indica que las estructuras sociales de niveles superiores cobran mayor relevancia cuando se trata de la capacidad adaptativa de las poblaciones y sus territorios, tal y como se percibe, por ejemplo, en las diversas iniciativas orientadas a la adaptación al cambio climático: escuelas de campo colectivas, fomento de asociatividad empresarial, implementación de infraestructura comunitaria (graneros, huertos comunitarios) e inclusive la propuesta de modelos de gobernanza orientados a la adaptación (territorios climáticamente inteligentes, corredores biológicos, bosques modelos, etc.) y que implican necesariamente la inclusión de nuevas actividades para su adopción por parte de la población.

De manera regular, pero generalmente transitoria

Los medios de vida adaptativos no deberían ser actividades permanentes o de repetición indefinida, pueden ser transitorios en tanto el cambio que enfrentan esté en condición de inminente o activo y exista la necesidad de estar en alerta y ensayar las estrategias de adaptación, En todo caso, para que sea definido como medio de vida tendría que ser practicado de manera **regular por un periodo de tiempo razonable** (por ejemplo, el tiempo que dure un programa de capacitación y gestión del conocimiento), pues de lo contrario sería tan solo una actividad eventual.

Retomando el caso de participar en Escuelas de Campo, esta es una actividad transitoria, que las familias realizan regularmente (por ejemplo, una vez al mes) y por un periodo de tiempo razonable

(el plazo en el que esté programada su currícula). Lo más probable es que una vez que las familias asimilan los cambios en sus sistemas productivos, no vuelvan a participar en las Escuelas de Campo y el MVA culmine. Pero en el caso hipotético de que la comunidad considere que las ECA son una plataforma de educación apropiada y decida implementarlas de manera permanente para formar a las nuevas generaciones, el MVA se convertiría posiblemente en reproductivo, orientado más a la generación y difusión de conocimiento.

Ahora bien, la posibilidad de que un medio de vida pueda ser permanente se abre en tanto la fuerza de cambio a la que este responda se mantenga por una o varias generaciones.

Con el fin de adaptar, adecuar, mejorar, innovar o diversificar sus propios medios y estrategias de vida ya existentes

Una característica inherente de los MVA es que su finalidad es facilitar la optimización de los medios de vida y/o estrategias de vida. En el primer caso, por ejemplo, si se quisiera innovar el medio de vida “cultivo de cacao” una alternativa de medio de vida adaptativo sería la capacitación en sistemas agroforestales, tras el cual el medio de vida agrícola seguiría siendo el mismo, pero con innovaciones tecnológicas. De otro lado, el MVA puede estar enfocado a cambiar la estrategia de vida, por ejemplo: el proceso de migración planificada en una familia rural hacia ámbitos urbanos involucra como MVA la capacitación para desempeñar labores u oficios distintos a los que desempeñaban en su lugar de origen.

El que estos medios de vida sean adaptativos, no involucra necesariamente que sean sostenibles. Lo serán en la medida de que faciliten las condiciones para que la toma de decisiones considere la provisión futura de recursos naturales y la inclusión intergeneracional. Ejemplo: expansión vs. Intensificación agrícola, migración vs. Innovación, diversificación vs. Especialización. No todas las alternativas son sostenibles, pero todas buscan adaptarse a un cambio de las condiciones iniciales.

Se aconseja que al identificar un M.V.A. se indique cuál es la fuerza de cambio ante la cual este medio de vida surgió. Por ejemplo: un comité de gestión de agua establecido y operativo, que se encarga del abastecimiento de agua en una comunidad. Ante la ocurrencia inminente de un huracán que afectaría la cuenca de la que dependen (fuerza de cambio) posiblemente se decida la toma de acciones como: conformación de equipos de trabajo para protección de cuenca y atención de desastres, acciones de incidencia política para la gestión de recursos, etc. Estos últimos serían considerados medios de vida adaptativos, en tanto no produzcan directamente bienes y no se orienten a reproducir estructuras sociales propias de la población que los ejecuta.

Ejemplos de MVA

Ruiz Guevara et al. (2017), identifica medios de vida en el marco de un análisis de factores sociales para adaptación agrícola al cambio climático en el territorio de Nicaragua Central, realizado con comunidades con predominancia agrícola, que habían participado activamente de las escuelas de

campo del CATIE, durante las fases I y II del Programa Agroambiental Mesoamericano. Dentro de este análisis, denomina como “acciones de adaptación” a actividades realizadas por organizaciones, hombres, mujeres y jóvenes y las presenta por separado de los MVP y MVR, tal como se presenta en el cuadro N°1:

Cuadro N°1: Acciones de adaptación y fuerzas de cambio identificadas para familias participantes de ECA del Programa Agroambiental Mesoamericano.

Grupo	Acción de Adaptación	Fuerzas de Cambio Asociadas
Organizaciones	Gestión de nuevos proyectos de capacitación o financiamientos.	Oportunidad externa de financiamiento para el desarrollo.
	Experimentación productiva para selección de variedades, control de plagas y otros.	Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.)
Hombres	Intercambio de variedades de semillas	Oportunidad para diversificar material genético. Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.)
	Planificación anual de la finca y cosecha	Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.)
	Participación capacitaciones como para la innovación (no educación formal).	Oportunidad de capacitaciones. Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.)
	Formación de cadenas de comercio	Cambio en los patrones de mercado.
	re inversión productiva para el crecimiento e innovación agrícola.	Aparición de nuevas posibilidades de financiamiento. Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.)
	Realizar censos para la titulación de solares.	Cambio de la rigurosidad legal para el estatus de predios.
	Trabajar en la recuperación de áreas degradadas.	Riesgo de la disponibilidad de recursos hídricos y deslizamientos.
Mujeres	Participar en espacios colectivos de capacitación y toma de decisiones agrícolas y ambientales.	Cambio en el nivel de sensibilización y conciencia de la sociedad respecto a la importancia de la equidad de género.
	Planificación anual de huerto, finca y cosecha.	Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.)

Jóvenes	Participar en capacitaciones.	Desfase de sistemas productivos tradicionales ante condiciones actuales (riesgos climáticos, desgaste de suelos, etc.). Oportunidad de capacitación.
----------------	-------------------------------	---

Fuente: Ruiz Guevara et al. (2017). Adaptación

En el caso presentado se han identificado como MVA aquellas actividades que no formaban parte de sus actividades económicas y no económicas tradicionales o recurrentes, muchas de las cuales fueron aprendidas durante la participación en las escuelas de campo. A la fecha de realización del estudio, ninguna de ellas había sido constituida como actividad permanente. Por ejemplo, es posible que la planificación de fincas y cosecha sea realizada dos o tres veces más, en tanto se concluya el proceso de adaptación de sistemas productivos y se consoliden los cambios en las unidades productivas. Lo mismo sucedería con la gestión de proyectos, experimentación productiva, capacitaciones, re-inversión productiva, recuperación de áreas degradadas, censos y titulaciones. Sin embargo, algunas de estas actividades muestran potencial para volverse permanentes, como la participación en reuniones y la formación de cadenas de comercio.

Diferenciación con los MVR

Se sabe que, en la definición actual de los medios de vida reproductivos, se asume que estos permiten y facilitan ajustes y cambios de la sociedad, en el camino a su propio desarrollo. Sin embargo, en la manera como se enfoca actualmente su concepto, no se distingue si estos ajustes y cambios son realizados durante la propia puesta en práctica de la actividad inicial en el marco de las estructuras sociales ya existentes, o si más bien son **actividades nuevas** o “innovadoras” y que posiblemente involucren el establecimiento de **estructuras sociales completamente nuevas**. Para el segundo caso, se esperaría que como resultado se generen nuevos conocimientos, establezcan vínculos y se creen estructuras productivas y reproductivas nuevas.

Por ejemplo: el caso hipotético a) de una asamblea comunal donde tradicionalmente participan únicamente pobladores hombres y que por un cambio de estatuto se decida incluir la participación de mujeres para la toma de decisiones, se asume que el medio de vida reproductivo es el mismo (participación en asamblea comunal), pero ha sufrido un ajuste significativo con miras a mejores condiciones de equidad de géneros. En cambio, se puede dar el caso b) de que en la misma comunidad se conforme una asamblea de mujeres, orientada a ejecutar un proyecto para empoderar los medios de vida femeninos, bajo el impulso de una organización estatal (fuerza de cambio: concientización de equidad de género a nivel estatal). En este segundo caso, fue necesaria la creación de una estructura social nueva, que no tiene precedentes y posiblemente con diferentes estatutos. La gestión para la creación de esta nueva asamblea y la propia participación de las mujeres constituye para ellas un medio de vida regular pero temporal (en tanto se cumpla el plazo de ejecución del proyecto), por lo cual se le puede clasificar como adaptativo. En ambos casos (a y b), el fin último de la acción sea probablemente el mismo (mejorar las condiciones de vida con equidad de género), pero la naturaleza de la actividad es distinta y por lo tanto también su demanda de recursos lo es. Ahora bien, en el caso supuesto de que la asamblea de mujeres tenga éxito en la ejecución de su primer proyecto y consiga nuevas iniciativas para ejecutar, volviéndose

permanente, la participación en la asamblea de mujeres se habría convertido en un medio de vida reproductivo para ellas.

Utilidad del concepto y por qué se propone una tercera categoría

Es importante prestar atención a los medios de vida adaptativos pues por lo general involucran la **toma de decisiones** y el **empleo de recursos de manera innovadora**, lo que puede a corto o mediano plazo implicar cambios en los sistemas de gestión. Además, su adopción viene a repercutir en los medios de vida productivos y reproductivos de las familias y comunidades, que son los que tradicionalmente definen su identidad (lo que es especialmente importante en ámbitos rurales). La intensidad de esos cambios, pueden marcar un rumbo distinto para las poblaciones que se adaptan.

Por esta razón, se propone tratarlos por separado de los medios de vida productivos y reproductivos, porque no cumplen estrictamente con sus definiciones, pero sobre todo y lo que es más importante, porque es necesario que la Práctica del Desarrollo y la Conservación (y otras disciplinas) enfoquen sus esfuerzos en facilitar y respaldar **de manera planificada y sostenible** la capacidad adaptativa de la población. El espíritu de esta propuesta conceptual no es teórico ni taxonómico, sino que procura enriquecer el Enfoque de Medios de Vida Sostenibles, como base de las acciones orientadas al desarrollo, la sostenibilidad y los desafíos que acompañan a este proceso.

Los MVA en el contexto de la adaptación transformativa

El enfoque TARA (Transformative Adaptation Research Alliance) ha sido propuesto como un marco que oriente la transformación de sistemas socio-ecológicos, en un contexto de adaptación a cambio climático (Colloff et al., 2017), bajo el entendido de que los cambios en parámetros ecológicos (temperatura, humedad, etc.) conducirá a cambios en los ecosistemas (composición, servicios ecosistémicos) que finalmente llevarán a los sistemas sociales a la necesidad de adaptar su manera de relacionarse con su medio natural, sus medios de vidas y su manera de tomar decisiones en sus estructuras de gobernanza.

El camino de la adaptación transformativa requiere nuevas formas de abordar las compensaciones entre mantener los aspectos deseables de los sistemas socio-ecológicos actuales y la adaptación a los principales cambios biofísicos a esos sistemas. Para este fin, TARA se basa en tres elementos: (1) los beneficios de los servicios de adaptación; ese subconjunto de servicios ecosistémicos que ayudan las personas se adaptan al cambio ambiental; (2) el análisis de valores-reglas-conocimiento para identificar aquellos aspectos de los contextos de toma de decisiones sociales que permiten o limitan la adaptación y (3) el enfoque de las vías para implementar la adaptación. La finalidad última de TARA es ser un enfoque que represente un medio para lograr cambios en las instituciones y la gobernanza necesaria para apoyar la adaptación transformativa. Es en ese sentido, que se propone que TARA adopte el concepto de medios de vida adaptativos, con la finalidad de

conectar la vida de las familias con los procesos de aprendizaje y toma de decisiones del nivel institucional y de los ámbitos nacionales y territoriales, de forma que se asegure su participación en los procesos de gobernanza.

Los MVA en relación al Cambio Climático: una fuerza de cambio constante

El cambio climático es una fuerza de cambio particular, pues abarca todos los sistemas a nivel mundial y se prevé que se mantenga activa constantemente. El IPCC en su quinto informe de evaluación (Camino, Ruggeroni, & Hernández, 2014), concluye, entre otros, que el calentamiento en el sistema climático es inequívoco y sin precedentes en las últimas décadas a milenios, lo que involucra el calentamiento de la atmósfera y océano, disminución de niveles de hielo y nieve y aumento del nivel del mar. Asimismo, señala una influencia antrópica clara como responsable de este fenómeno, en especial, debido a la intensa emisión de gases de efecto invernadero durante las últimas cuatro décadas.

Independientemente de la causa, el IPCC señala también que los sistemas humanos y naturales son sensibles a los cambios de patrones climáticos, ya sea por la alteración de ciclos hidrológicos, el cambio de la distribución de especies, acidificación de océanos, ocurrencia de incendios, afectación a la producción de alimentos, medios de vida, proliferación de enfermedades, actividades económicas, etc. Asimismo, el informe señala que los cambios en los patrones no consisten solamente en un aumento sostenido de temperatura sino también en una mayor ocurrencia de fenómenos extremos (olas de calor, precipitaciones extremas, ENSO, huracanes, etc.). Para todos los escenarios proyectados, se presume que esta tendencia se mantendrá e irá agravando en los próximos años, con riesgos previstos a los sistemas humanos y naturales cada vez más grandes. De acuerdo a las proyecciones realizadas, la distribución de estos riesgos no será uniforme, sino que se diferenciarán en tipo e intensidad dependiendo de la región geográfica, ámbito (urbano o rural) y por supuesto, la capacidad adaptativa de las poblaciones y ecosistemas vulnerables. En ese sentido, se prevé por ejemplo el aumento de migraciones forzadas, conflictos violentos por acceso a recursos, afectación a la provisión de servicios ecosistémicos, desaparición progresiva de especies, crisis económicas, aumento de la pobreza, etc.

Una de las conclusiones más preocupantes del informe del IPCC es que los impactos asociados al cambio climático se mantendrán en aumento durante siglos, aún bajo el supuesto de que las emisiones de gases de efecto invernadero cesen o de que la temperatura global se logre estabilizar. Por ello, es urgente y necesario que la población y personas tomadoras de decisiones comprendan que este fenómeno es una **fuerza de cambio continua y cuyo potencial negativo está en aumento**. De otro lado, es importante tener en cuenta que, aunque los modelos de predicción tengan un alto nivel de confianza al mostrar estas tendencias, la magnitud impacto del exacto del cambio climático en cada región y localidad no es cien por ciento previsible, por lo que el enfoque recomendado más prudente es asumir medidas de adaptación bajo supuestos pesimistas.

Las medidas de adaptación pueden organizarse en diferentes maneras y escalas (escala geográfica, escala de organización social o política, sistemas de actividades económicas, etc.). Independientemente de cómo se clasifiquen y desde donde surjan, estas medidas tendrían que ser **sostenibles y facilitar (o por lo menos no afectar) la resiliencia de los sistemas naturales**, así como tendrían que **repercutir positivamente en la forma de vida de las familias que conforman poblaciones vulnerables**. Para lograr ambos fines, es necesaria la articulación de las diversas instancias de la toma de decisiones (familiar, comunal, organizacional, autoridades), en el marco de la organización institucional y de las estructuras para la gobernanza que cada población disponga.

Es en esto último donde el concepto de MVA cobra relevancia, pues será necesario que sean adoptados como mínimo en los niveles familiar, comunal y organizacional. Para que sean exitosos es necesaria una adecuada planificación, de manera participativa y disponiendo de la mayor cantidad de información que pueda facilitar una toma de decisiones acertada.

El carácter de “transitorio” de los MVA que respondan al cambio climático probablemente no se cumpla estrictamente, en tanto esta fuerza de cambio se mantenga activa durante periodos prolongados de tiempo (tal vez siglos) y que los riesgos climáticos probablemente sean distintos años tras año. Esto implica que la población tendrá que mantenerse alerta de manera permanente para detectar los componentes y magnitud de los cambios y tomar las medidas de adaptación de manera eficaz y oportuna. Es por ello que el enfoque de MVA es particularmente importante, pues la población requiere **tener disponible de manera permanente estructuras y recursos que le permitan ajustar oportunamente sus medios de vida productivos y reproductivos**, con miras a una subsistencia sostenible.

Recomendaciones

Teniendo claro el concepto de Medios de Vida Adaptativos y su importancia, es necesario hacerlo **útil y operativo**, para lo cual es **necesario trascender desde el concepto al enfoque**, insertándolo en las herramientas y metodologías que ya existen y se vienen implementando en la práctica del Desarrollo Sostenible.

Para ello se recomienda:

- Integrar los MVA a la base conceptual de los diagnósticos y análisis de situación, para visibilizarlos durante la recolección de información. De esta manera la posterior toma de decisiones tendrá en cuenta los MVA ya existentes y la toma de acciones no partirá de cero.
- Integrar los MVA al enfoque de Medios de Vida Sostenibles.
- Integrar los MVA a la planificación estratégica, identificándolos como parte de los objetivos estratégicos y líneas de acción y destacando su relevancia para el logro de la visión del territorio u organización.
- Analizar estudios de caso para detectar medios de vida adaptativos que no hayan sido visibilizados como tales. El análisis de estas experiencias podría encontrar elementos

comunes, analizar y cuantificar los recursos invertidos y detectar los factores de éxito y factores de fracaso.

- Implementar medidas de monitoreo de los medios de vida adaptativos que se vayan a implementar, de manera que se contribuya al monitoreo de la capacidad adaptativa de las poblaciones.

Bibliografía

- Camino, E. R., Ruggeroni, J. R. P., & Hernández, F. H. (2014). Quinto informe de evaluación del IPCC: Bases físicas. *Revista Tiempo y Clima*, 5(43).
- CARE. (2010). Kit de herramientas para incorporar la adaptación al cambio climático en proyectos de desarrollo. CARE. Recuperado de https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2011/06/Kit_de_herramientas_para_incorporar_la_adaptation.pdf
- Chambers, R., & Conway, G. (1992). *Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century*. Institute of Development Studies (UK).
- Colloff, M. J., Martín-López, B., Lavorel, S., Locatelli, B., Gorrdard, R., Longaretti, P.-Y., ... Coreau, A. (2017). An integrative research framework for enabling transformative adaptation. *Environmental Science & Policy*, 68, 87-96.
- Emery, M., & Flora, C. (2006). Spiraling-up: Mapping community transformation with community capitals framework. *Community development*, 37(1), 19-35.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura). (s. f.). Medios de Vida, pobreza e instituciones. Recuperado 14 de julio de 2018, de <http://www.fao.org/docrep/009/a0273s/a0273s04.htm>
- Gottret, M., Higuera Mora, N., Soares, D., Junkin, R., Monge, M., Calvo Vargas, B., ... Sepúlveda López, C. J. (2011). *El enfoque de medios de vida sostenibles: una estrategia para el diseño e implementación de iniciativas para la reducción de la pobreza*. CATIE IDR (Nicaragua).
- Imbach, A. C. (2012). *Estrategias de vida: Analizando las conexiones entre la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales y los recursos de las comunidades rurales*. Turrialba, Costa Rica: Geolatina.
- IPCC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático). (s. f.). Anexo B. Glosario de Términos.
- PNUD, & ISDR. (s. f.). Medios de Vida: Orientación para la recuperación de medios de subsistencia. Draft. Recuperado de <http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/Publicacionesrelevantes/Recuperacion/8-MediosdeVida.pdf>
- Ruiz Guevara, N., Ojeda Luna, T. L., Molins, R., Pérez, E., Cordero, A. M., Sanders, A., ... Marquínez Batista, L. M. (2017). *Indicadores de desempeño social para la Metodología de Priorización de Inversiones bajo el enfoque de Agricultura Climáticamente Inteligente en los territorios Nicacentral y Trifinio en América Central*. CATIE, Turrialba (Costa Rica).

La experiencia de Costa Rica en la conservación y aprovechamiento de los servicios ecosistémicos y ambientales.

Leopoldo Martínez Rómulo¹

Resumen

La experiencia de Costa Rica sobre la conservación y aprovechamiento de sus ecosistemas a través del pago por servicios ambientales es un referente, no sólo por el camino recorrido sino por los logros que han obtenido y el nivel de maduración respecto a lo implementado en otros países. Destaca el cambio y la urgencia de conservación, así como la concientización ambiental por parte de la sociedad y las autoridades de alto nivel, lo cual ha propiciado que aun a pesar de los obstáculos, el programa continúe y vaya mejorando. Uno de los resultados de este estudio es que se requiere fortalecer la identificación de pequeños propietarios y comunidades que presentan problemas para acceder al programa y son quienes pueden incrementar la oferta de servicios ambientales.

365

Palabras clave:

Servicios ambientales, Costa Rica, Ecosistemas,

Introducción

Costa Rica como un referente en temas de servicios ambientales ha destacado en las últimas décadas colocándose en lugares importantes dentro de las naciones con mejores niveles de conservación y recuperación de recursos naturales (bosques), ubicándose en el noveno lugar de 142 países en el Índice de Sostenibilidad Ambiental 2002, es por eso que instituciones como el IICA y la FAO han forjado nodos de cooperación horizontal, de apoyo a países amigos en las Américas, que puedan fortalecer capacidades institucionales.

En el mundo, la importancia de los recursos naturales que tiene cada país se relaciona directamente a su estructura socio-económica, ya que a medida que un país se encuentra desarrollado en el que el avance en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, pudiendo destinar recursos y esfuerzos a la conservación y recuperación de sus recursos naturales, en contraste a los países en vías de desarrollo quienes adquieren una posición contraria pues las demandas de su población se centran en necesidades básicas, comprometiendo el futuro de sus ecosistemas, que históricamente han sido los más ricos en cuanto a biodiversidad se refiere, conteniendo así la mayor parte de diversidad biológica en el mundo.

El caso costarricense debería de servir como ejemplo y mostrar el camino a seguir, en el que se impulse el cambio de desarrollo, priorizando la conservación de los recursos naturales, como se ha hecho en esta nación mediante un el sistema de áreas protegidas que ha formado la parte esencial

¹ Maestro en Desarrollo Urbano Sustentable, El Colegio del Estado de Hidalgo.
mdus0617@elcolegiodehidalgo.edu.mx

de una política ambiental que busca integrar la conservación con el desarrollo económico, consiguiendo así lo que algunos autores consideran un privilegio de países desarrollados.

Servicios ambientales

Bajo el nuevo modelo económico imperante impulsado a nivel global, debido a los grandes acontecimientos climáticos, que impactan no solo a países en vías de desarrollo sino hasta los desarrollados, se ha puesto énfasis en la adopción del desarrollo sustentable o sostenible, ante lo que el Instituto Nacional de Aprendizaje indica que “La sostenibilidad se entiende como todas aquellas formas de desarrollo económico que se efectúan en un lugar determinado y que consideran para su conservación y manejo los recursos naturales existentes, es decir, hay una armonía, respeto y equilibrio entre desarrollo y naturaleza, o sea, conservación, mantenimiento (uso y manejo), de ecosistemas, vida silvestre, hábitats”. Esto derivado de la valorización a algunos de los beneficios que se tienen de los sistemas naturales existentes en determinado territorio.

366

Para comprender cual es la magnitud y alcances de los llamados servicios ambientales es importante de entender los conceptos de;

- Ecosistema: “es el conjunto de especies de un área determinada que interactúan entre ellas y con su ambiente abiótico; mediante procesos como la depredación, el parasitismo, la competencia y la simbiosis, y con su ambiente al desintegrarse y volver a ser parte del ciclo de energía y de nutrientes. Las especies del ecosistema, incluyendo bacterias, hongos, plantas y animales dependen unas de otras. Las relaciones entre las especies y su medio, resultan en el flujo de materia y energía del ecosistema” CONABIO²⁶.
- Y biodiversidad: “La biodiversidad o diversidad biológica es la variedad de la vida. Este reciente concepto incluye varios niveles de la organización biológica. Abarca a la diversidad de especies de plantas y animales que viven en un sitio, a su variabilidad genética, a los ecosistemas de los cuales forman parte estas especies y a los paisajes o regiones en donde se ubican los ecosistemas. También incluye los procesos ecológicos y evolutivos que se dan a nivel de genes, especies, ecosistemas y paisajes” CONABIO²⁷.

La configuración de estos elementos en el espacio y dependiendo de su complejidad, generan una multitud de beneficios que los humanos han aprovechado para hacer la vida más fácil, de la que se obtienen alimentos, y materias primas entre otros que habían sido menos valorados, esto debido a la concepción sobre la naturaleza, que en su momento las culturas occidentales denominaban como salvaje, y había que dominarla, como menciona Gudynas, 2004.

Los servicios ecosistémicos se refiere a la multitud de beneficios que un ecosistema (la naturaleza) aporta a la sociedad, desde los más indispensables para la vida humana así como para su recreación, dentro de los cuales se determinan:

²⁶ El término acuñado en los años 1930s, se adscribe a los botánicos ingleses Roy Clapham (1904-1990) y Sir Arthur Tansley (1871-1955). <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/quees.html>

²⁷ El concepto fue acuñado en 1985, en el Foro Nacional sobre la Diversidad Biológica de Estados Unidos por Edward O. Wilson. www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/pdf/Que_es.pdf

- Servicio de Abastecimiento: son especialmente aquellos que provén de beneficios materiales que las personas obtienen de los ecosistemas, por ejemplo: el suministro de alimentos, agua, fibras, madera y combustible.
- Servicio de Regulación: son de acción indirecta pero beneficios directos e indispensables para la vida, ya que derivan de los procesos Ecosistémicos, por ejemplo: filtración y purificación del agua, la regulación de la calidad del aire, la fertilidad de los suelos, el control de enfermedades y la polinización de los cultivos.
- Servicio de Apoyo: estos se desarrollan dentro de los ecosistemas puesto que son todos los procesos ecológicos básicos que mantienen y aseguran el mantenimiento adecuado de los ecosistemas, permitiendo el flujo de servicios de provisión, regulación y culturales.
- Servicio de Culturales: en la sociedad contemporánea han tomado gran impulso, al ser beneficios inmateriales que las personas obtienen de los ecosistemas a través del enriquecimiento espiritual, la recreación, y la apreciación de la belleza. Estos servicios dependen de las percepciones y valores colectivos de los humanos acerca de los ecosistemas y sus componentes.

La conservación y restauración de los espacios naturales, son indispensables para que las generaciones futuras sigan siendo beneficiados y recibiendo estos mismo con mejor calidad y en mayor disponibilidad, por lo cual las naciones en el mundo han optado para atender dicho sector mediante el pago de servicios ambientales tales como el caso costarricense en el cual se ha instaurado un Fondo Nacional de Financiamiento Forestal – FONAFIFO.

Dicho fondo tiene como fundamento la Ley Forestal N° 7575 y su reglamento, y se indica que “Se crea el Fondo Nacional Financiero Forestal, cuyo objetivo será financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También captará financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerán en el reglamento de esta ley” (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal-Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones, 2010).

Áreas naturales protegidas


Las áreas naturales protegidas o de conservación se definen como las porciones de terreno con bosques vírgenes o reforestados específicamente destinados para la conservación de los recursos naturales en general, según decretos específicos relacionados con el uso sostenible de sus recursos, para el bien de la humanidad y del futuro en general del país (González & Lobo, 1999).



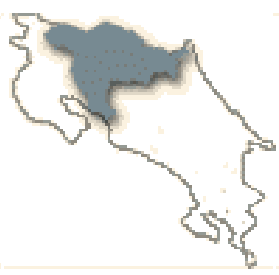
La nación de Costa Rica pese a su extensión territorial de apenas de 51, 100 km², mismo que se dividen en 5 regiones climáticas (Fournier, Luis A. 2001); Pacífico Norte, Pacífico Central, Pacífico Sur, Atlántica y Valle Central. Espacios donde se han establecido una serie de


microclimas que resultan favorables para el desarrollo de diversas formas de vida, ubicadas al nivel del mar hasta las altas cumbres de las montañas. Cerca del 25% del territorio mantiene la condición, como espacios de conservación entre parques y reservas nacionales (Ministerio de Ambiente y Energía 2018), distribuidos en 30 espacios a lo largo de la nación, mismas que están a cargo de instituciones públicas y privadas que han las han mantenido en excelentes condiciones estos espacios naturales, derivados de la consciencia que se tiene al respecto de estos como pulmones vegetales. Estas áreas de conservación son en gran medida bosque seco tropical, ecosistemas marino costeros, humedales y manglares de entre los más representativos.


Los Parques Nacionales y Áreas Protegidas, se encuentran divididas en regiones como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Areas Naturales Protegidas de Costa Rica

<p>Región Pacífico Norte (Guanacaste y Península de Nicoya)</p> 	<p>Guanacaste</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Parque Nacional Santa Rosa / Guanacaste</u> • <u>Parque Nacional Volcán Rincón de la Vieja</u> • <u>Volcanes Tenorio / Miravalles</u> • <u>Parque Nacional Palo Verde</u> • <u>Cañas - Río Corobici</u> <p>Península de Nicoya:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Playas en la Península de Nicoya</u> • <u>Isla Tortuga</u> • <u>Parque Nacional Barra Honda</u> • <u>Refugio de Vida Silvestre Curú</u> • <u>Reserva Biológica Absoluta Cabo Blanco</u> • <u>Reserva Biológica Nosara</u> • <u>Refugio de Vida Silvestre Ostional</u> • <u>Refugio de Vida Silvestre Junquillal</u>
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Refugio de Vida Silvestre Tamarindo</u>
<p>Pacífico Central:</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parque Nacional Carara & Río Tárcoles</u> • <u>Parque Nacional Manuel Antonio</u> • <u>Playas del Pacífico Central</u>
<p>Pacífico Sur:</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Cerro de la Muerte</u> • <u>Parque Nacional Chirripó</u> • <u>Parque Nacional Corcovado / Península de Osa</u> • <u>Reserva Biológica Isla de Caño</u> • <u>Parque Nacional Marino Ballena</u> • <u>Parque Nacional Piedras Blancas / Bosque lluvioso Esquinas</u> • <u>Golfito</u> • <u>Bahía Drake</u> • <u>Delta del Río Sierpe</u>
<p>Norte:</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Río Sarapiquí / Chilamate</u> • <u>Catarata La Paz</u> • <u>Reserva Biológica / Centro Científico La Selva</u> • <u>Boca Tapada - Río San Carlos</u> • <u>Parque Nacional Volcán Arenal</u>

	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Cavernas de Venado</u> • <u>Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro</u> • <u>Bosque Nuboso Monteverde</u> • <u>Reserva Biológica de Monteverde / Sta. Elena</u> • <u>Skywalk</u>
<p>Central</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>San José - Lugares de interés</u> • <u>Ciudad Colón - Cantón de Mora</u> • <u>Parque Nacional Volcán Poás</u> • <u>Parque Nacional Volcán Barva</u> • <u>Parque Nacional Braulio Carrillo</u> • <u>Teleférico del Bosque Lluvioso</u> • <u>Reserva Biológica Rara Avis</u> • <u>Parque Nacional Volcán Irazú</u> • <u>Volcán Turrialba</u> • <u>Monumento Nacional Guayabo</u> • <u>Jardín Botánico Lankaster</u> • <u>Parque Nacional Tapantí & Valle de Orosí</u>
<p>Atlántica / Caribe:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Refugio de Vida Silvestre Barra del Colorado</u> • <u>Parque Nacional Tortuguero</u> • <u>Puerto Limón</u> • <u>Cordillera de Talamanca</u>

	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Parque Nacional Cahuita</u> • <u>Puerto Viejo de Limón</u> • <u>Reserva Biológica Hitoy Cerere</u> • <u>Refugio de Vida Silvestre Gandoca</u> <p><u>Manzanillo</u></p>
---	---

Fuente: Ministerio del Ambiente y Energía y SINAC, 2018.

Siendo el año de 1963 cuando se publica la primera área protegida y para 1969 la primer ley Forestal (N° 4465), pero es hasta 1970, bajo la presión de ambientalistas costarricenses (Mario Boza y Alvaro Ugalde), el gobierno creó el Servicio de Parques Nacionales bajo la administración del Ministerio de Agricultura. Durante las décadas del 70 y 80, el sistema de parques nacionales fue conducido en base a los criterios clásicos de preservación.

Estos espacios han contribuido al que hacer económico de la nación costarricense, ya que se ha impulsado la economía de esta áreas, con el desarrollo del ecoturismo y otras actividades no extractivas, aprovechando así su riqueza natural mediante la venta de bonos por fijación de carbono. Los desafíos que presentan en la actualidad las áreas protegidas de Costa Rica es el aumento en temas la conservación de las áreas así como de su incorporando territorio de la comunidad local, mismos que permitan mitigar los efectos negativos de las actividades económicas alternativas ya mencionadas, sin dejar de lado la promoción de la investigación que le permita respaldar la sustentabilidad de su desarrollo.

La experiencia en Materia de Servicios Ambientales en Costa Rica

La importancia de los bosques bajo el un desarrollo sostenible destaca por sus funciones socioeconómicas y ambientales tan relevantes a para las diversas escalas territoriales (nivel mundial, nacional y local). Por lo que Estado costarricense reconoce su función esencial y relevante de cuidar la conservación, protección y fomento de los recursos forestales del país.

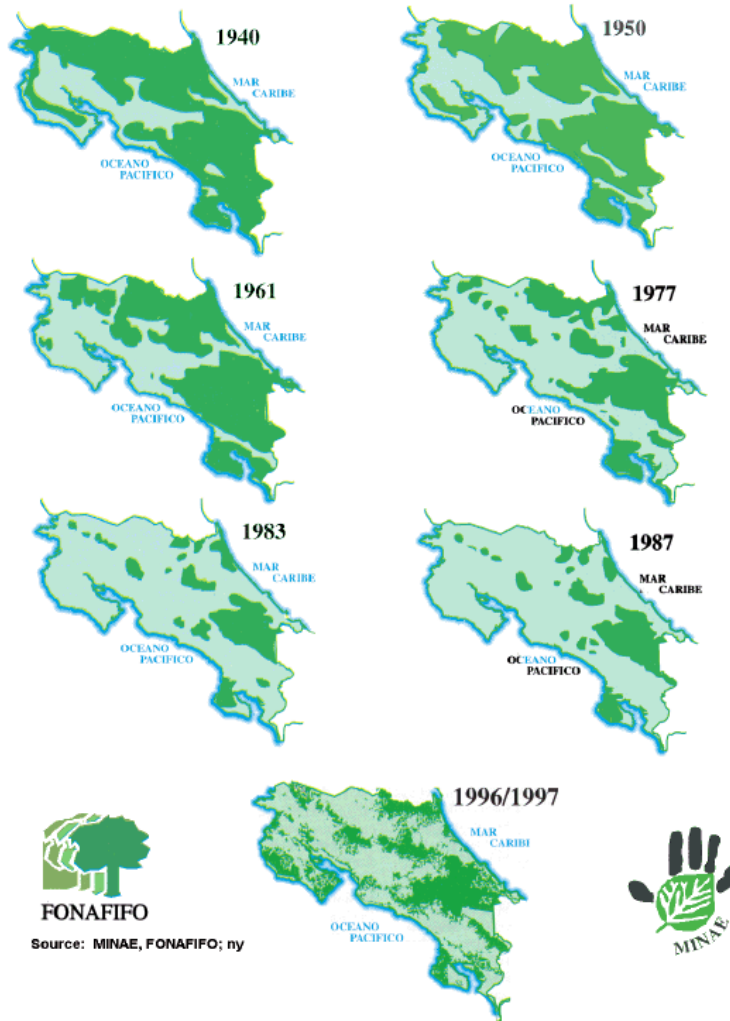
Es así como estos ecosistemas brindan servicios ambientales que se define de acuerdo al inciso k, del artículo 3 de la Ley Forestal N° 7575, como: “el beneficio que brindan los bosques y plantaciones forestales y que inciden en la protección y mejoramiento del medio ambiente”. En dicho artículo de ley se establecen aquellos servicios ambientales que ofrecen funciones de mitigación de gases de efecto invernadero.

Es Costa Rica una nación referente internacional en materia de la gestión ambiental, derivado del reconocimiento y valoración de los Servicios Ambientales, experiencia que se ha fortalecido mediante la consolidación de un sistema de cobertura nacional, derivado de la política pública instaurada desde hace casi cuatro décadas, a partir de su experiencia en la cual se había perdido gran parte de la cobertura vegetal, ya que para los años de 1940 mantenía cerca de un 75% del territorio, una época en la que la valoración de recursos naturales y abundancia recurso forestal era muy poca lo que trajo como consecuencia una deforestación de hasta un 21% para 1987, año para

el cual se había establecido el conservacionismo y ajuste estructural que permitió diez años después esta condición se revirtiera derivado de las acciones implementadas pues la cobertura forestal incrementa hasta cubrir un 42% (IICA, 2010), como se muestra en la ilustración siguiente;

Figura 1. Cobertura Forestal de Costa Rica 1940-1997

Cobertura Boscosa Densa (80-100% de cobertura del suelo) en Costa Rica en los años 1940, 1950, 1961, 1977, 1983, 1987, 1996/1997



Fuente: FONAFIFO, 1999.

Lo anterior muestra como esta nación ha alcanzado resultados altamente positivos en cuanto a la recuperación boscosa y el control de la tala ilegal esto según el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006), derivado de acciones como la reforestación y conservación de estos espacios. Han llevado a que se ubique en el lugar número nueve dentro de los países que integran el Índice de Sostenibilidad Ambiental 2002, de 142 países que lo integran.

Esta condición ha sido posible a través de una transición por una serie de normativas y legislaciones que favorecen la conservación y protección de sus recursos naturales, así como de la creación de instituciones con el objetivo de fortalecer el sector, acciones que han generado un cambio significativo en la forma en que la sociedad percibe el manejo, la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos naturales (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal-Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones, 2010).

Ya en los sesentas con la primera ley forestal que regula las concesiones de tala de bosques, institucionalizo los requisitos y delimito el patrimonio forestal público mediante reservas forestales y biológicas, conformando la Dirección General Forestal para poner en práctica políticas de manejo y aprovechamiento forestal, en el marco del Ministerio de Agricultura (IICA, 2010), lo que ha resultado en su condición actual como referente en cuanto a servicios ambientales se refiere, ya que han otorgado gran peso en su política nacional y de desarrollo un fuerte énfasis en la protección de fuentes de agua, cuencas hidrográficas, la custodia de partes altas de montañas y volcanes para continuar expandiéndose a lo largo del tiempo, mediante decretos ejecutivos y leyes.

Los compromisos internacionales como; la Cumbre y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Agenda 21, las Convenciones Internacionales sobre Cambio Climático, la Lucha Contra la Desertificación y Diversidad Biológica, el Protocolo de Kyoto, la emisión de los Principios, criterios e indicadores del manejo forestal sostenible, los objetivos del Milenio y la Cumbre de Johannesburgo y, más recientemente lo Objetivos de Desarrollo Sostenible, han sido parte importante en la detonación de dicha condición, lo primeros en gestarse previo a la cumbre de rio, son los convenios centroamericanos sobre cambio climático, biodiversidad y protección de áreas silvestres, estas acciones derivaron posteriormente en tratados comerciales y nuevos compromisos en las esferas ambientales y de desarrollo económico que permitieran convertir la región en zona piloto de desarrollo sostenible (IICA, 2010).

Pese a todo lo anterior comentado al respecto del desarrollo sostenible, es hasta los noventas que se materializa en el discurso del desarrollo sostenible y de protección de la biodiversidad, con procesos de democratización económica y geográfica, ya para el Plan Nacional de Desarrollo “Francisco J. Orlich, 1994- 1998” con el lema “Del bosque a la sociedad”, se da pie a la aprobación de la ley Orgánica del Ambiente (N° 7554, 1995), con una perspectiva más orientada hacia la valoración económica de bienes de los ecosistemas, venta de servicios ambientales que estos brindan y de iniciativas de privatización de áreas que estaban en manos del sector público (IICA, 2010), con lo que deja claro que la privatización no necesariamente tiene que ser destructiva, cuando existen alicientes económicos que permitan la conservación de dichos espacios.

Una reforma al artículo 50 constitucional en 1994, que tiene como objetivo brindar a los costarricenses el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado, lo cual es determinante en el reconocimiento de interacciones y conflictos socio ambiental, la relevancia de la conservación y las prácticas del desarrollo sostenible, que debe de adquirir la población, generando así una integración de garantías ambientales en la Constitución Política como derecho de calidad de vida.

En el XI Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo. 2006- 2010”, considera al Sistema Nacional de Áreas de Conservación como una alternativa viable para el desarrollo económico mediante el turismo, así de igual forma al recurso hídrico como otro motor del desarrollo, junto a la biodiversidad y el recurso marino, con el lema “Paz (alianza) con la Naturaleza” que se orientó

a enfrentar los retos de la degradación ambiental planetaria, sobre el principio de responsabilidades para el desarrollo humano sostenible, considerando la agenda de cambio climático como prioridad nacional e internacional (IICA, 2010), y con miras hacia el cumplimiento de crecimiento económico bajo el esquema de “carbono neutro”.

Pago por servicios ambientales

La definición de servicios ambientales se establece en la Ley Forestal 7575 (Artículo 3°, inciso k, en el Alcance de La Gaceta No.72), que indica; “Los que brinda el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y mantenimiento del medio ambiente”. Que se desglosan en:

- mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción),
- protección del agua para uso urbano, rural e hidroeléctrico,
- protección de la biodiversidad para su conservación y uso científico y farmacéutico, investigación y
- mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

Dicha ley dio origen a la Oficina Nacional Foresta y FONAFIFO, esta última es la instancia responsable según asignación legal del financiamiento del sector forestal costarricense, específicamente es el pago por servicios ambientales y el crédito dirigido a pequeños y medianos productores (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, 2014), puntualmente la ley indica que:

Esta encargado de “financiar para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También captará financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales, que se establecerán en el reglamento de esta ley (...)” (Pág. 34).

Acciones que se desarrollan mediante la estructura actual del fondo compuesta por una Dirección General y cinco Direcciones subordinadas de acción, como se muestra en la imagen siguiente:

Figura 2. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal



Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio web del FONAFIFO, 2018.

Esta estructura a su vez se disgrega en Departamentos y Unidades, distribuidas en nueve oficinas regionales, mismas que propician la funcionalidad y la efectividad institucional, dentro de los que se destacan algunos factores críticos para el cumplimiento de dicha condición;

- El Programa de Pago de Servicios Ambientales con más de doce años de implementación y con reconocimiento internacional.
- Personal capacitado y comprometido.
- Recursos financieros y mecanismos de administración adecuados.
- Sistemas de información gerencial apoyados en plataforma tecnológica.
- Compromiso, armonía y comunicación entre Junta Directiva, Dirección General y autoridades políticas.
- Infraestructura física y regionalización.
- Relaciones con clientes y socios.
- Trabajo en equipo.
- Posicionamiento nacional e internacional.
- Transparencia en la gestión técnica y administrativa.
- Compromiso con el logro de los objetivos institucionales.

Como ya se había mencionado, el fondo al margen de la ley 7575, y como institución que opera dentro del Ministerio de Ambiente y Energía de Costa Rica, pese a esto mantiene autonomía relativa y personalidad jurídica propia. Lo que le permite la administración forestal de los recursos propios, de fideicomisos u otros recursos que pueda captar para fortalecer el desarrollo de los recursos naturales forestales y de los servicios ambientales. Ya que reconoce la importancia de estos en forma global, emanados por los bosques y que se vinculan directamente con la mitigación

de gases de efecto invernadero, protección del recurso hídrico, la biodiversidad y la belleza escénica.

Lo anterior tiene fundamento en el Artículo 47 de la Ley Forestal de 1996, quien da la facultad para desarrollar iniciativas y proyectos que le permitan generar recursos financieros y orientar estos al Pago de Servicios Ambientales, financiando créditos o diversos mecanismos orientados para pequeños y medianos productores con el fin de fomentar el buen manejo del bosque, la reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y el estímulo de cambios tecnológicos en torno a la gestión de recursos forestales, que favorezcan su conservación.

El rol tan importante de una institución como FONAFIFO se visualiza en la consolidación de determinados ejes para el desarrollo nacional con respecto a los temas de cambio climático y la reducción de emisiones de GEI's, a través del mantenimiento de los bosques naturales y ecosistemas de sustento, a través del elemento como el pago de servicios ambientales de la propuesta de desarrollo nacional que se fundamenta en la protección de ecosistemas.

El origen del financiamiento para el pago a estos servicios, se fundamenta en; una 1/3 parte del monto anual recuperado por el impuesto a los hidrocarburos, los recursos captados mediante el mecanismo de implementación conjunta, a través de la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) como parte del Convenio de Cambio Climático, así como convenios de transferencias de fondos de entidades públicas y empresas privadas (IICA, 2010).

Cuadro 1. Distribución anual del monto, número de árboles y cantidad de proyectos financiados mediante el Programa Plantaciones de Aprovechamiento Forestal (a octubre 2015)

Año	Número de proyectos	Monto financiado	Cantidad de árboles	Empleos generados
2013	28	¢79.492.994	46 158	28
2014	13	¢44.470.500	20 566	13
2015	19	¢81.050.000	31 959	19
Total	60	¢205.013.494	98 683	60

Fuente: FONAFIFO, 2018.

Mismos que se hacen o se materializan en programas, de los mas recientes se puede citar al Programa de Plantaciones de Aprovechamiento Forestal (PPAF), el cual trata de un financiamiento dirigido a productores agropecuarios para la siembra de árboles en sistemas agroforestales y silvopastoriles con la finalidad de producir madera y el servicio de mitigación de gases de efecto invernadero, dirigidos a productores agropecuarios, buscando ser una actividad que generará ingreso financiero en el mediano plazo, que además aumenta la resiliencia de los productores ante

el cambio climático y será fuente de servicios ambientales claves para una producción sostenible, sin dejar de lado sus actividades primarias que pueden ser la agricultura o ganadería (FONAFIFO - MINAE, 2016). Este programa presenta los siguientes resultados.

El plan “carbono neutral”

La definición al concepto de “carbono neutral”, se refiere a la práctica de balancear los equivalentes de emisiones de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero (GEI), tales como óxido nitroso, metano, fluoruros de carbono medidos en términos de sus equivalentes de dióxido de carbono, a nivel de país. Tiene como base el valor agregado en el territorio, según estándares internacionales, homologados mediante protocolos aplicables al país en sectores industriales específicos (Dirección de Cambio Climático, 2018).

La conservación de los ecosistemas y el logro de la meta de “carbono neutro” para 2021, responde compromiso nacional derivado de la experiencia de más de la mitad siglo, en la que se habían comprometido a más de 70% de los bosques en suelo costarricense, como se muestra en la imagen satelital ya expuesta. Y que hoy en la actualidad ha recuperado mediante programas de reforestación, que le permitió negociar en una reunión sobre cambio climático en la sede de las Naciones Unidas, el presidente Arias propone a Estados Unidos un canje de deuda (por un monto aproximado de \$ 50 millones) por reforestación, dentro de la campaña “Costa Rica por siempre” (IICA, 2010), acción con lo que se puede visualizar la gran importancia que han tenido las actividades para la gestión de un desarrollo sustentable.

Conclusiones

Un modelo de nación en cuanto a la recuperación y que ha priorizado la conservación de sus recursos naturales a partir de la experiencia que tuvo al respecto de perder casi en un 80 por ciento de sus recursos forestales, habla de una cultura socio política nacional que prioriza el establecimiento de mecanismos de protección ambiental desde finales del siglo XIX, y que ha encontrado en este modelo de desarrollo una alternativa al modelo convencional adoptado por países en desarrollo.

Pese a ser un modelo no se encuentra exento de dificultades como el que a través de los años se concretan una serie de iniciativas de convenios voluntarios y nuevas fuentes de recursos, sin embargo, persiste una tendencia en la cual la demanda por PSA es mayor que el financiamiento disponible, la inserción de nuevas comunidades indígenas y pequeños productores que resultan excluidos del sistema a falta de documentos que avalen su propiedad (IICA, 2010). Y siendo los grandes y medianos propietarios ligados al sector forestal quienes tienen una mayor participación por ende un mayor beneficio y que influyen en el diseño de estrategias, planes y normas jurídicas, de los programas para el Pago de Servicios Ambientales.

Su fortaleza es la capacidad institucional y normativa que ha sido capaz de posicionar a la nación costarricense en un plano de referencia, el cual es fortalecido por la población cada vez más consiente en temas de conservación y responsabilidad respecto del cuidado de los recursos naturales.

Bibliografía

- Dirección de Cambio Climático*. (28 de 05 de 2018). Obtenido de Hacia un Desarrollo Bajo en Emisiones y Resiliente al Cambio Climático: <http://www.cambioclimaticocr.com/2012-05-22-19-47-24/empresas-y-organizaciones-hacia-la-carbono-neutralidad-2021>
- FONAFIFO - MINAE, F. N. (2016). *PAGO DE SERVICIOS AMBIENTALES POR RESULTADOS, DIRECCIÓN DE FOMENTO FORESTAL*. San José, CR. : FONAFIFO .
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, F. (2014). “*MEJORA Y CONSERVACIÓN DE LAS RESERVAS DE CARBONO MEDIANTE ACTIVIDADES FORESTALES Y EL CONSUMO DE MADERA MEDIANTE EL AUMENTO DE LA CAPACIDADES GERENCIALES EN EL SECTOR INDUSTRIAL FORESTAL*”. Costa Rica: FONAFIFO.
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal-Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones, M. F. (2010). *Fondo Nacional de Financiero Forestal Plan Operativo Institucional Período 2011* . San Jose, Costa Rica: FONAFIFO .
- González, F., & Lobo, S. (1999). *BREVE DESCRIPCIÓN DEL ESTADO DE LOS RECURSOS FORESTALES DE COSTA RICA*. Rome, Italy: FAO.
- IICA, I. I. (2010). *UN NODO DE COOPERACIÓN TÉCNICA SOBRE: LOS SERVICIOS AMBIENTALES EN COSTA RICA*. San José, C.R.: Sede Cental, IICA.
- Origg, L. A. (2003). *Recursos Naturales* . San Jose C.R.: Universidad Estatal a Distancia.

Páginas consultadas

Dirección de Cambio Climático <http://www.cambioclimaticocr.com/2012-05-22-19-47-24/empresas-y-organizaciones-hacia-la-carbono-neutralidad-2021>

FONAFIFO - Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica <http://www.fonafifo.go.cr/>

Ministerio del Ambiente y Energía <http://www.minae.go.cr/>, consultada 23 mayo 2018.

•POLÍTICA AGROPECUARIA, ALIMENTARIA Y DE DESARROLLO RURAL.

Programas gubernamentales y la inserción del pequeño productor agrícola en la economía abierta.

Ana Belem Sánchez Mancilla¹
Leticia Mejía Guadarrama²

379

Resumen

El objetivo es dar cuenta de cómo los cambios en la política para el sector agrícola, a partir de las instituciones y los programas gubernamentales (Banrural, Procede, Procampo, entre otros), han influido en las formas de producir y comercializar del pequeño productor agrícola en una economía de mercado en los ejidos Buenavista de Cortés y Laguna Larga de Cortés del Bajío guanajuatense.

El Bajío guanajuatense ha sido parte de distintas dinámicas económicas y movimientos sociales por la tierra que han contribuido a la reconfiguración agrícola, uno de los resultados es la expansión hacia una producción ya no sólo de cereales, sino también una de hortalizas y más reciente de agave, lo cual es parte del cambio de un modelo sustitución de importaciones y uno de economía abierta (agroexportador neoliberal).

Esto se ve reflejado en los ejidos señalados, ya que durante la fase de sustitución de importaciones el Estado con su política de desarrollo y bienestar creó instituciones financieras y crediticias (Banco ejidal y Conasupo) que buscaban dar un respaldo a los campesinos. Sin embargo, en la economía de mercado el Estado contribuye a la penetración del capital en el campo mediante una estrategia reguladora y de creación de programas gubernamentales. Lo que ha dado como resultado el desdibujamiento del campesino para dar paso al pequeño productor agrícola y el dismantelamiento de las instituciones de apoyo al campo. El trabajo evidencia como en Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés el pequeño productor agrícola ha buscado alternativas para seguir en el sector productivo ante el cambio de la política para el desarrollo económico agrícola.

La información que se presenta fue obtenida a partir de revisión estadística y un trabajo de campo que incluyó observación directa, recorridos y entrevistas a productores agrícolas, a funcionarios de dependencias gubernamentales, organizaciones campesinas y comercializadoras.

Palabras clave: Estado, Programas gubernamentales, Pequeño productor agrícola, Economía de mercado e Inserción.

¹ El Colegio de Michoacán A. C., anas@colmich.edu.mx

² El Colegio de Michoacán A.C., limg@colmich.edu.mx

Introducción

México durante el pasado siglo XX y lo que va del XXI pasó de ser un país rural a un país urbano y transitó por tres modelos económicos: agroexportador, sustitución de importaciones (industrial) y neoliberal (economía abierta). En este último se vio el cambio de un Estado benefactor a uno regulador, lo cual ha implicado para el campo y la agricultura que las agroindustrias transnacionales predominen y acaparen el control de la comercialización y transformación de los bienes básicos, además del uso intensivo del suelo con nuevas tecnologías y la entrada de cultivos para la exportación.

El presente trabajo tiene por objetivo dar cuenta de cómo los cambios en la política para el sector agrícola, a partir de las instituciones y los programas gubernamentales (Banrural, Procede, Procampo, entre otros), han influido en la formas de producir y comercializar del pequeño productor agrícola en una economía de mercado. Ello es claro en los ejidos Buenavista de Cortés y Laguna Larga de Cortés del Bajío guanajuatense, en donde los pequeños productores agrícolas habían tenido un rol importante en la producción de los alimentos; ahora han tenido que adaptarse a las interacciones con otros actores y los propios recursos naturales que usan, además a los cambios en la forma de producir y organizarse. Lo anterior se asocia al aumento del costo de los insumos, la incertidumbre en el precio de las semillas, el deterioro en sus condiciones de salud, la comercialización desventajosa, así como condiciones climáticas y geográficas no siempre favorables.

Estos ejidos están permeados por el cambio de modelo económico, ya que durante la fase de sustitución de importaciones el Estado con su política de desarrollo y bienestar creó instituciones financieras y crediticias (Banco ejidal y Conasupo) que buscaban dar un respaldo a los campesinos, a la vez que mantener su control. Sin embargo, en la economía de mercado el Estado facilita la penetración del capital en el campo mediante el desmantelamiento de sus instituciones, los cambios al artículo 27 constitucional y la creación de nuevos programas gubernamentales que buscan insertar a los campesinos a una lógica de producción competitiva, como pequeño productor agrícola. El trabajo evidencia como en los ejidos Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, el campesino, ahora pequeño productor agrícola, ha buscado alternativas para seguir en el sector productivo ante el cambio de la política para el desarrollo agrícola.

El texto se divide en tres apartados. En el primero se presentan los antecedentes y características de los dos ejidos, para ello se da un contexto general del cambio de la Hacienda a Ejido. En el segundo apartado se muestran como el cambio de modelo económico incide en el papel del Estado y con ello la institucionalidad y programas en apoyo al campo, lo cual se evidencia de manera empírica en los pequeños productores agrícolas de los ejidos. En el tercer apartado se presenta una reflexión, donde se deja ver como el desmantelamiento de las instituciones del Estado Benefactor y los nuevos programas gubernamentales implementados obligan al campesino, que no ha desaparecido, a convertirse en un pequeño productor agrícola pauperizado y subordinado. La información que se presenta fue obtenida a partir de revisión estadística y un trabajo de campo que incluyó observación directa, recorridos y entrevistas a productores agrícolas, a funcionarios de dependencias gubernamentales, organizaciones campesinas y comercializadoras durante 2017 y 2018.

Antecedentes y características de los ejidos

La lucha y la concentración de la tierra son procesos que permiten entender el devenir histórico de las transformaciones que ha tenido el campo mexicano a lo largo del pasado siglo XX y durante el XXI, el acercamiento al contexto de algunos momentos y procesos históricos ayuda en la comprensión del surgimiento del movimiento revolucionario mexicano y con ella la necesidad del reparto agrario, como parte de las políticas de reestructuración del Estado, sucesos que han influido de manera directa en Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, dos ejidos del Bajío guanajuatense²⁸ que han formado parte del proceso ejidal a partir de la desintegración de la hacienda.

Los ejidos Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, a principios del siglo XX tenían categoría de hacienda²⁹, ya que formaban parte de las tierras que pertenecían a los señores Manuel y José Cortés, últimos administradores que compraron el casco y las tierras más cercanas en 1860. En 1929, lo que quedaba de la hacienda de Santa Ana Pacueco aparece como propiedad de José Cortés, quien recibió la finca en 1889, por dotación que de ella hizo a su favor la señora Josefa Peña de Cortés (Chávez, 2012). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) registra que para el año de 1900 a 1940 Laguna Larga era una hacienda, para 1950 cambió de categoría política a ranchería, para 1980 se da un cambio en el nombre de localidad, ya que se reconoce como Laguna Larga de Cortés. En el caso de Buenavista de Cortés se identificó que formaba parte de la hacienda perteneciente a la familia de los Cortés, dueños de Laguna Larga de Cortés, para el año de 1910 se registra como categoría de rancho hasta 1970 (INEGI, 1900, 1950, 1970 y 1980). La figura institucional de la hacienda en la zona de estudio, tuvo influencia en la forma de organizar y producir las tierras:

“[...] la hacienda era todo esto, ahí era la fragua donde hacían los arados, aquí eran las casas de ellos que luego se las daban a los trabajadores, en toda la iglesia ahí encerraban los becerros, ahí les decían el corral pa los animales grandes, o sea yuntas, les nombraban yuntas a dos bueyes que producían y la hacienda era ahí, ahí era la casa del rico, donde esta esa casa rosa, todo eso abarcaba, lo que es hora el jardín de la iglesia, la casa esa, llega hasta allá donde se ve aquella barda, eran las casas del rico, [...] todo era de él, el terreno, el rancho, todo era de él, [...], era Guillermo Cortes, era español”(Torres R., comunicación personal, 15 de febrero de 2018).

Esto permite entender que tanto Laguna Larga de Cortés como Buenavista de Cortés se integraron a una estructura agraria del Bajío guanajuatense conformaba por hacendados, rancheros, aparceros y arrendatarios. Para los años veinte y a comienzos de los treinta la hacienda se fue desintegrando poco a poco a raíz de la Revolución mexicana y de la Reforma agraria bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1935-1940) alcanzando su punto máximo con las expropiaciones masivas de tierras (Nikel, 1988). La concentración de tierras en unas cuantas manos y frente a la miseria de numerosas familias campesinas, fueron parte de los afanes del movimiento revolucionario, que

²⁸ La región del Bajío, que por lo general se expresa en función de sus características geográficas similares, abarca parte de cuatro estados: Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Jalisco, por lo que se refiere sólo al Bajío guanajuatense está presente en 30 de los 46 municipios (Ruíz: 2008).

²⁹ Institución social y económica cuya actividad productora se desarrolla en el sector agrario, la cual está definida por las siguientes características (constitutivas) primarias: 1) dominio de los recursos naturales (la tierra, el agua), 2) dominio de la fuerza de trabajo (los recursos humanos), 3) dominio de los mercados regionales locales y 4) exigencia de una utilización colonialista (constituyendo a la vez la legitimación de los punto 1-3) (Nikel, 1988)

incluyeron la cuestión agraria (Gómez De Silva, 2016), como lo expresa uno de los habitantes del ejido: “[...] ¡viva la revolución mexicana!, fue la que quitó el yugo, fue la que le quito el terreno al hacendado, porque el hacendado era dueño de: Laguna Larga de Cortés, La Quesera de Cortés, La Jamacua de Cortés, Buenavista de Cortés y sabe cuántos Corteses, hasta donde alcanzaban a ver, eran dueños, pero ellos no las trabajaban, las trabajaban los esclavos que éramos nosotros, por eso dice viva la Revolución Mexicana [...]” (Sierra A., comunicación personal, 29 de enero de 2018).

Como parte de las políticas del gobierno cardenista, se fraccionó buena parte de las grandes haciendas, demoliendo una longeva institución económica y social que simbolizaba no sólo la consolidación de la propiedad territorial y del poder local desde mediados del siglo XIX, sino también, el legado de conquistas, sujeciones y depredaciones virreinales (Kourí, 2015). En este sentido, la promulgación de la ley agraria por los carrancistas, toma relevancia en dos aspectos, por un lado, el comienzo y rumbo de la reforma agraria en la historia moderna de América Latina y por otro, la transformación del orden legal y la distribución social de la propiedad rural en México.

Con las modificaciones a la Constitución se da paso a la Reforma agraria³⁰, proceso de expropiación y redistribución de la propiedad rural entre 1913 y 1992, periodo en el cual se dio el reparto de tierras, bajo la modalidad de ejidos o de comunidades agrarias (Zúñiga y Castillo, 2010). En este proceso el Estado jugó un papel importante con relación a la forma de organizar el territorio y la cuestión agraria, pues enmarca las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana en cuanto a la tenencia y el aprovechamiento de las tierras.

La creación del ejido,³¹ y su importancia en el ámbito rural, permite entender que el concepto encierra la base de la trama territorial en tres aspectos: administrativo, organizacional y político. En este sentido, la repartición de tierras en Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés se efectuó a los descendientes de José Cortés quienes seguían apareciendo como dueños y fueron ellos los que enfrentaron el reparto agrario. De acuerdo con el Acta de Posesión y Deslinde relativa a la dotación de tierras ejidales total y definitiva al poblado, se realizó el día primero de abril de 1936, fecha en la que se establece que la dotación consta de una superficie total de 867 hectáreas de terreno, lo cual se tomó de la forma siguiente:

“[...] de la Hacienda Laguna Larga, propiedad del señor José Cortés 300 Hs. (trescientas hectáreas) de humedad, 224 Hs. (doscientas veinticuatro hectáreas), de temporal y 151 Hs. (ciento cincuenta y una hectáreas), de agostadero, y de las fracciones que enseguida se mencionan de la misma hacienda de Laguna Larga, se tomarán la superficies siguientes: de la fracción perteneciente a la señorita Luisa Margarita Cortés, 51 Hs. (cincuenta y una hectáreas) de humedad; de la fracción de la señorita Luz Magdalena Cortés 48 Hs. (cuarenta y ocho hectáreas) de humedad, la fracción correspondiente a la señorita Eva Marina Yolanda Cortés 48 Hs. (cuarenta y ocho hectáreas) de

³⁰“Conjunto de operaciones que tienden a transformar la estructura territorial de un estado o de una región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el fin de asegurar la mejora de las técnicas de cultivo y el aumento de la producción agrícola” (Jean Le Coz, 1974 citado en Fraile, 1991, p. 11).

³¹ Se define como aquel “producto de un proceso legal denominado dotación; las tierras las recibe un núcleo de población. En su origen, pues, no hay una compra: las tierras se obtienen gratuitamente y proceden de haciendas expropiadas, tierras del Estado, etc.” (Trujillo, 2009, p. 102).

humedad, y de la fracción perteneciente a la señora Marina Scriber de Cortés, 45 Hs. (cuarenta y cinco hectáreas) también de humedad.”³²

Para Buenavista de Cortés de acuerdo con el Diario Oficial (DO) de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos la dotación de tierras ejidales al poblado se efectuó el día 19 de octubre de 1935 con una superficie total de 783 hectáreas de la siguiente forma: “[...] se tomaran íntegramente de la hacienda de Buenavista de Cortés, propiedad del señor Guillermo Cortés: 265 Hs. (doscientas sesenta y cinco Hectáreas) de riego o humedad y 518 Hs (quinientas dieciocho hectáreas) de temporal ” (DO, 1935: 123).

Actualmente el ejido Laguna Larga de Cortés se integra por 205 ejidatarios, 350 avecindados y 64 posesionarios (PHINA, 2017) y cuenta con una superficie ejidal de 1,235.067674 hectáreas. Internamente está compuesto de colonias: El Triángulo, Cárdenas, INDECO, Camacho y Olivos, estos últimos nombres asignados para conservar el apellido de la persona que anteriormente fue dueño de tierras ejidales. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) lo considera como zona urbana³³, según datos del Censo de Población y Vivienda (2010) registra una población total de 3,040 habitantes, de la cual 1,464 son hombres y 1,576 son mujeres. El ejido de Buenavista de Cortés se integra por 218 ejidatarios, 88 avecindados y 10 posesionarios (PHINA, 2017) y cuenta con una superficie ejidal de 918.906245 hectáreas. Es considerado por el INEGI como localidad rural, dado que el Censo de Población y Vivienda (2010) registra una población total de 1,368 habitantes, de los cuales 638 son hombres y 730 son mujeres.

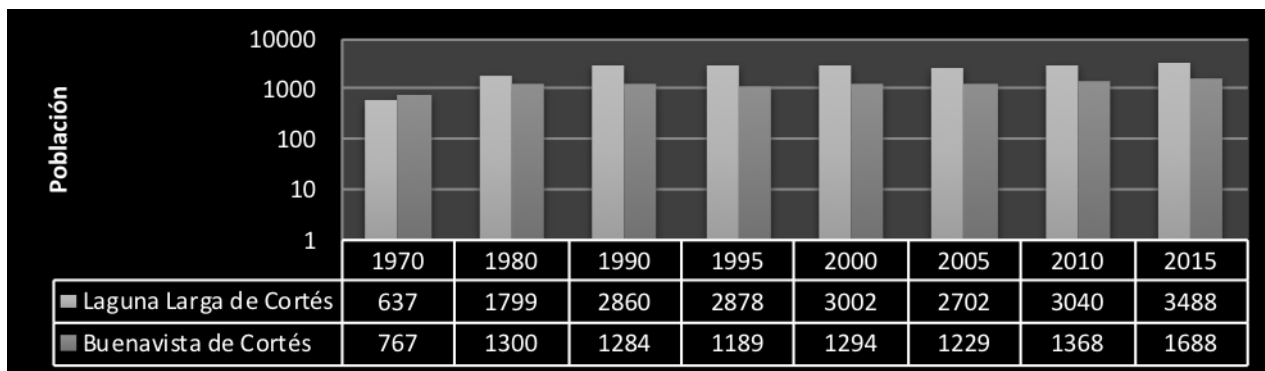
Se trata de ejidos con condiciones físicas diferentes, aunque se encuentran casi a la misma altitud. Laguna Larga de Cortés ubicado a una altura de 1,685 msnm (véase mapa 1) y Buenavista de Cortés ubicado a una altura de 1,701 msnm (véase mapa 2). Ambos ejidos con un uso predominantemente agrícola, dado que se encuentran situados en una parte de planicie y otra de ladera, con fuentes de agua diferentes para la producción agrícola. Asociado con los aspectos físicos, además de otros de carácter sociodemográfico y económico.

El proceso de crecimiento poblacional que han tenido los ejidos, marca una primera diferencia, Laguna Larga de Cortés cuenta con un mayor número de habitantes en comparación con Buenavista. Se observa en la gráfica 1, que de 1970 al 2010 se da un crecimiento poblacional en ambos ejidos, el primero como se enuncia con una tasa de crecimiento anual (TCMA) de 10.94 por ciento y el segundo con una tasa de 5.42 por ciento (1970-1980). La diferencia se nota de 1980 a 1990, el primero con una tasa positiva de 4.75 por ciento y el segundo con una tasa negativa de -0.12 por ciento, del 2000 a 2005 se tiene una tasa negativa para ambos casos, Laguna Larga con -2.08 por ciento y Buenavista con -1.03 por ciento.

Gráfica 1. Población de los ejidos 1970-2015.

³² El acta de deslinde fue proporcionada por el productor agrícola Rafael Macías Huaracha el día 11 de marzo de 2018 como parte de su acervo personal, durante el recorrido de campo en Laguna Larga de Cortés.

³³ La categoría actual de localidad urbana y rural según el criterio de población que establece el INEGI, no alcanza a reflejar las condiciones reales de estos núcleos agrarios que son trastocados por procesos de modernización tecnológica para la agricultura y las propias condiciones de infraestructura, vivienda y de servicios.



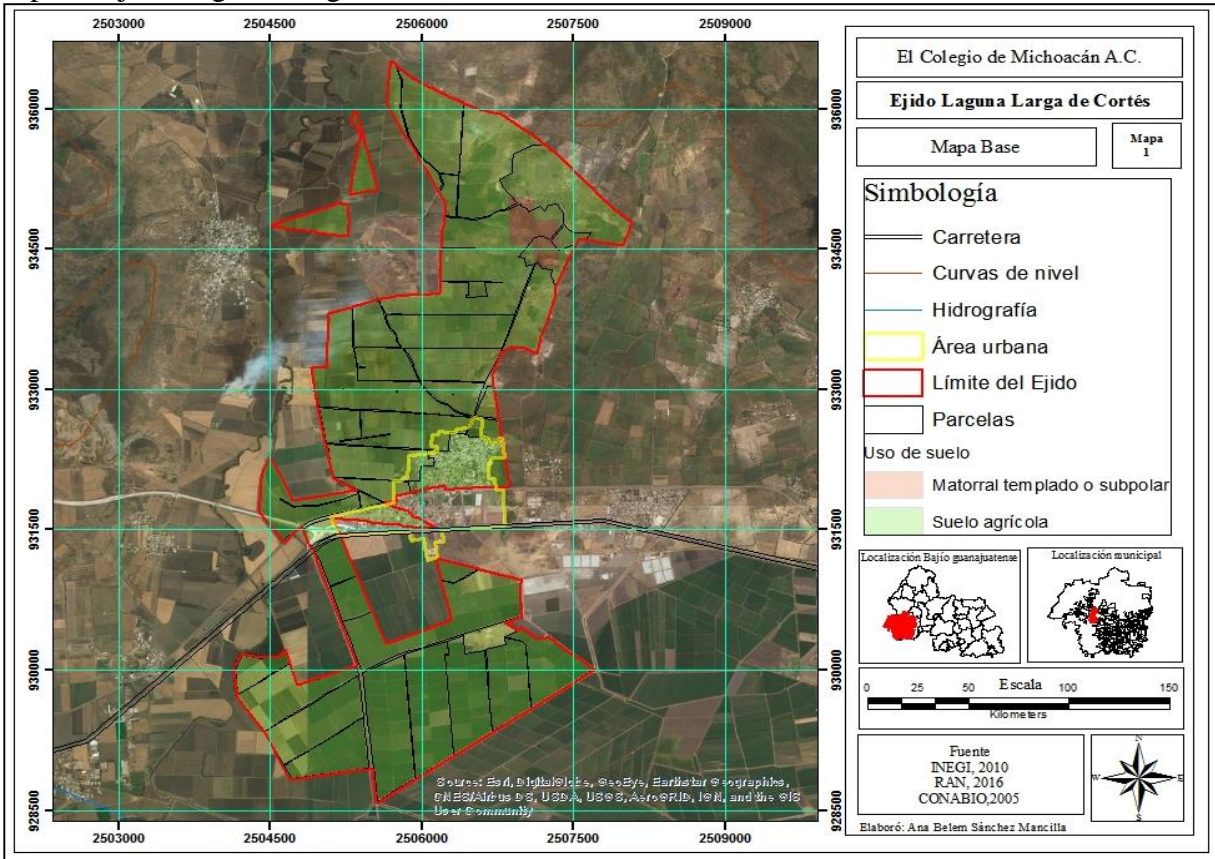
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Industria y Comercio (1972) e INEGI (1980, 1990, 1995, 2000, 2005 y 2010) y cálculos propios (2015)

La disminución de la población en los ejidos en términos relativos, está relacionada con la transformación de la estructura social y económica de México durante el siglo XX, a principios de éste casi las tres cuartas partes de la población vivían y trabajaban en el campo (72%), sin embargo, esto cambio, dado que a finales de este siglo los mexicanos rurales sólo representaban el 25.3%, es decir, sólo una cuarta parte del total a nivel nacional (Warman;2001), datos que reflejan la transición de una sociedad agraria a una predominantemente urbana.

Otra diferencia son las fuentes de abastecimiento de agua en el sistema de riego para la producción agrícola, las cuales han tenido un papel importante en el cambio de cultivos y la organización de los productores. El ejido Buenavista de Cortés cuenta con 5 pozos (2 se organizan en sociedad y 3 pertenecen a particulares), a diferencia del ejido Laguna Larga de Cortés se tiene un registro de 4 pozos (2 se organizan en sociedad y 2 son particulares), además de la que proviene de la Presa Mariano Abasolo, datos de CONAGUA (2017) registra que se construyó en el año de 1971, su nombre común es “San Antonio de Aceves”³⁴. Este aspecto da pauta a otra diferencia en cuanto a las tierras de temporal y de humedad, ya que de la superficie total de tierras en Buenavista de Cortés el 34 por ciento son de humedad y el 66 por ciento son de temporal, en Laguna Larga de Cortés el 57 por ciento corresponden a humedad, el 26 por ciento son de temporal y el 17 por ciento es de agostadero.

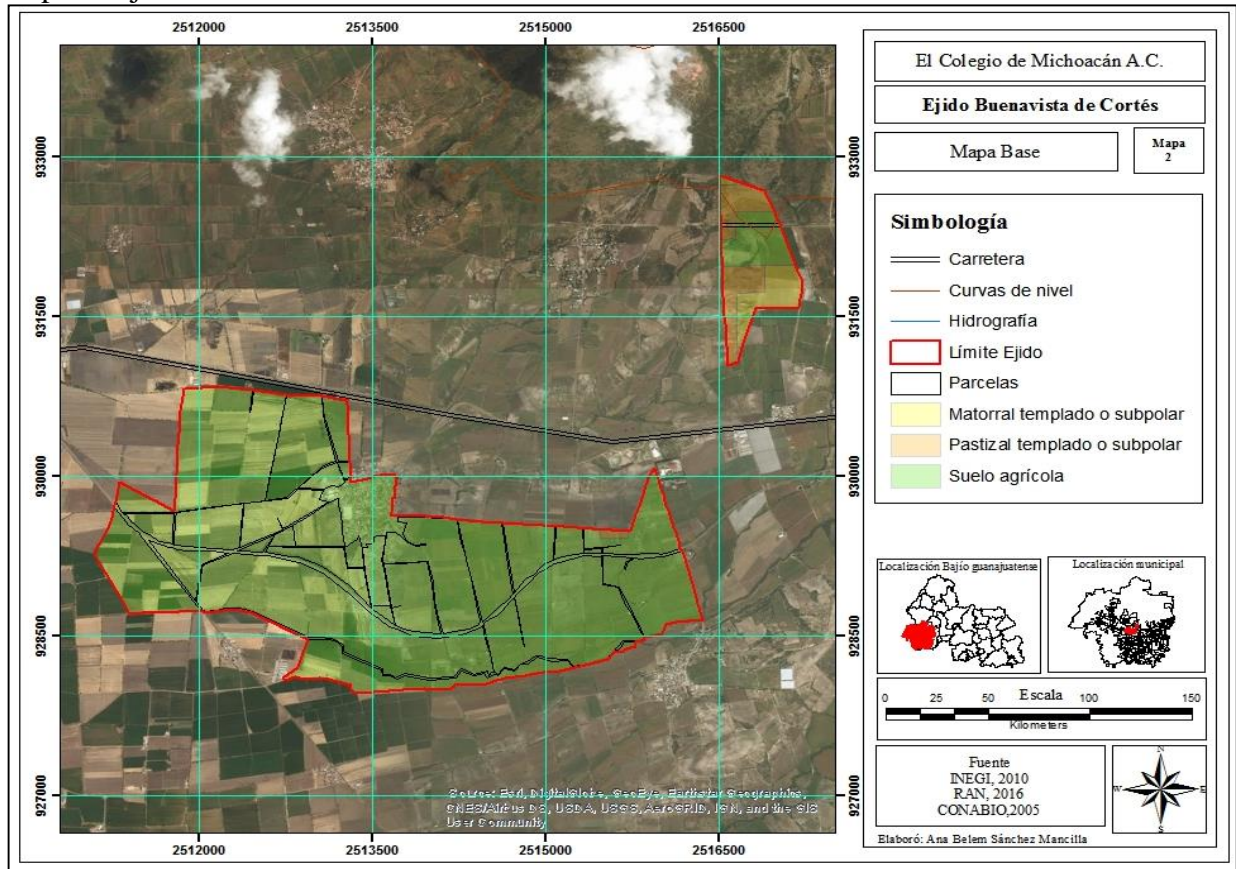
³⁴ La Asociación de Usuarios Presa Mariano Abasolo A.C. registra que la presa distribuye a 2,000 hectáreas de riego por un canal que tiene una distancia de 14 kilómetros. Se cuenta con aproximadamente 500 usuarios que pertenecen a los siguientes ejidos: Sauz de Méndez, La Joya, Lomita de Aceves, Santa Elena, Los Ocotes, La Cinta, La Hermita, La Madeja, Zaragoza, Acuitzio y Laguna Larga de Cortés. En el caso de la Laguna Larga de Cortés 149 productores son usuarios del agua, con un total de 241.56 hectáreas.

Mapa 1. Ejido Laguna Larga de Cortés



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2010), RAN (2016) y CONABIO (2005)

Mapa 2: Ejido Buenavista de Cortés



Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2010), RAN (2016) y CONABIO (2005).

1. Cambio de modelo económico y políticas para el campo

En los últimos tres siglos se han implementado tres modelos económicos en México: agroexportador (1830-1929), sustitución de importaciones³⁵ (1930-1982) y crecimiento hacia fuera o Neoliberal (1983-actualidad) (Graillet, Nava y López, 2006, Gómez-Oliver, 1995 y Monserrat y Chávez, 2003). Si se considera como puntos de referencia la crisis de 1929³⁶ a 1932, la reforma agraria, el cambio de políticas realizadas durante el periodo cardenista (1934-1940) y la contrarreforma de 1992, los modelos económicos permiten explicar los cambios que se han tenido en el sector agrícola y su incidencia en los pequeños productores agrícolas.

a) Modelo agroexportador o modelo primario exportador (1830-1929)

El modelo agroexportador en México se basaba en la exportación de materias primas y alimentarias hacia países industrializados principalmente a Estado Unidos (*desarrollo económico hacia afuera*). Algunas de sus características fueron la especialización de las economías de exportación,

³⁵ Durante este modelo existieron políticas y estrategias económicas como es el de Desarrollo estabilizador (1934-1982) y desarrollo compartido (1960-1980).

³⁶ La Crisis mundial de 1929 terminó con la aspiración de México de convertirse en un país agroexportador. La quiebra de las haciendas tradicionales remanentes, así como de algunas empresas modernas, replanteo el papel de la reforma agraria en la economía nacional (Warman, 2007, p. 2).

la dependencia respecto al capital foráneo, la consolidación de los latifundios, la producción de monocultivos, entre otros. En cuanto el papel del Estado fue intervencionista y participativo. La propiedad de la tierra durante este modelo se caracterizaba por ser latifundista, que posteriormente dio origen a la hacienda como “una forma particular de propiedad y organización de la producción consolidándose como un sistema inamovible y estructuralmente clasista que concentraba la tierra en pocas manos” (Graillet, Nava y López, 2006: p. 31).

Durante el porfiriato (1877-1910) México se convirtió en productor y exportador mundial de plata e importante productor de oro. Las transformaciones que sucedían en las economías industriales, se expresó en un incremento de la demanda de materias primas y de alimentos por parte de los países centrales, aspecto que fue atendido en parte por los países dependientes como México que respondió a las exigencias de la economía internacional (Ayala y Blanco, 1981).

Entre 1883 y 1910 se promulgaron las leyes de colonización y de tierras baldías, con el propósito de promover el desarrollo de la agricultura, de difundir la privatización de la propiedad agraria y de acelerar la colonización de las tierras vírgenes. Las leyes de aguas también permitieron despojar a los indios de sus tierras, a partir de 1888 se otorgaron concesiones a sociedades con el fin de promover la irrigación, situación que tuvo su cúspide cuando se crea, en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación. Mientras que se promulga Ley Agraria el 6 de enero de 1915, donde se concebía al ejido no como un nuevo sistema de tenencia, sino como la reparación de una injusticia (Graillet, Nava y López, 2006).

b) Modelo de Sustitución de Importaciones (1930-1982)

Este modelo tenía como objetivo generar un *desarrollo económico hacia adentro*, por lo que el factor dinámico de crecimiento, sería el de exportaciones como se tuvo en el modelo agroexportador, pero ahora con una mayor inversión en el sector industrial, además se aprovechó la producción de materias primas locales a partir de la sustitución. La principal característica de este modelo es que los bienes manufacturados desplazaron a los bienes primarios, como las exportaciones dominantes, la industrialización se convirtió en el motor del crecimiento (Boltvinik y Hernández, 1981).

Como parte de las estrategias y políticas económicas se tuvo el denominado Desarrollo Estabilizador³⁷, el cual se implementó durante 20 años, en este periodo el sector agrícola tuvo una primera fase de auge (1940-1958), “la agricultura creció en forma irregular pero alcanzó una tasa casi semejante a la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto. En 1940, la agricultura representaba el 19% del producto interno bruto nacional; en 1950 había bajado solamente al 17%” (Gómez-Oliver, 1995: 5). La estrategia se caracterizó principalmente por un enfoque industrial para incrementar la productividad en los otros sectores económicos; se aplicó la política agrícola compensatoria, basada en subsidios fiscales, que se mantuvo por medio de la estabilidad de

³⁷ Otra de las políticas que se incorporó fue la del Desarrollo Compartido (1968-1972), surgió por el debilitamiento de las tasas de crecimiento económico, por su parte la política comercial, salarial, agropecuaria y de fomento a la inversión extranjera se mantuvo. La política fiscal y monetaria tuvieron una transformación radical, el crecimiento del sector industrial siguió estando por encima del sector agropecuario, ahora la política económica a seguir era la monetaria expansiva (Monserrat y Chávez, 2003).

precios; otras políticas estuvieron encaminadas con relación a lo monetario, comercial, salarial y de fomento a la inversión extranjera (Gómez-Oliver, 1995 y Monserrat y Chávez, 2003).

El Estado por su parte se caracterizó como un estado benefactor o de bienestar social, dado que generó políticas para el desarrollo social y crecimiento económico. En el sector agrícola el apoyo fue establecer los precios de garantía, política que data de 1953 y consistía en fijar precios de maíz, frijol y trigo, para 1970 se incorporaron 12 cultivos más a dicho sistema, esta política estuvo en función hasta el año de 1988 (Martínez, 1990). La participación del Estado en el sector agrícola se observó también a partir de la institucionalización, creando una serie de entidades públicas para el desarrollo, control y apoyo al campo, de las cuales se pueden destacar: Nacional Financiera (1934), Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (después Conasupo que se creó en 1965).

Durante este modelo, el objetivo también fue encaminado a la autosuficiencia alimentaria, para lo cual se le asignó al sector agropecuario y al desarrollo rural una inversión pública que pasó del 13.5% total en el periodo de 1965-1976, a un 19.3% durante el lapso 1977-1979. Además los créditos de avío y refaccionarios fueron a través de la institución Banrural creada en 1975, lo cual dio un incremento de un 15% durante el periodo de 1977-1979 (Graillet, Nava y López, 2006). A pesar de ello la política agrícola compensatoria fue ineficaz para lograr el desarrollo eficiente del sector agrícola, se favoreció al sector de agricultura empresarial y perjudicó a los pequeños productores agrícolas.

c) Modelo Neoliberal o crecimiento hacia afuera (1983-actualidad)

El modelo Neoliberal consiste en otorgar un papel protagónico al mercado en la asignación de los recursos, incrementar la participación de agentes privados en las decisiones económicas e incorporarse a la creciente integración de la economía mundial, el objetivo consistió en mejorar la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional (Monserrat y Chávez, 2003). Este modelo económico dio un giro estructural en el papel del Estado, ya que ahora se convertiría en regulador y promotor del desarrollo económico. Las políticas estarían enfocadas hacia la apertura de la inversión privada nacional y extranjera, ahora el mercado se basaría en la oferta y demanda, ambos como reguladores de los precios de las materias primas, incluidos los productos agrícolas.

Es importante destacar que la política de modernización actuó en tres aspectos básicos: 1) la redefinición del papel de Estado en la economía, para reducir su intervención en la economía directa; 2) la desregulación económica, para reducir los controles gubernamentales y abrir espacios a los agentes privados y 3) la apertura comercial, para promover la competitividad externa (Monserrat y Chávez, 2003). El cambio estructural y del Estado trajo consecuencias al sector agrícola, la apertura al sector privado exigía otros cambios que se relaciona con la modificación al marco jurídico de la tenencia de la tierra, ya que el objetivo era dar certeza jurídica y con ello la penetración del capital a través de la modernización y el fin del reparto agrario.

Los cambios en el sector agrícola siguieron al impulsar la economía abierta, mediante la inversión productiva externa para el desarrollo socioeconómico y tecnológico en los diferentes sectores del país, por lo que políticas y tratados fueron parte de este cambio económico. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es uno de ellos, el cual entró en vigor en 1994,

como parte del programa de ajuste estructural de la economía en México. En su firma participó Estados Unidos, México y Canadá (Tarrío, Ruiz, Stteffen, 2010). El tratado tenía por objetivo la expansión comercial por lo que generó expectativas para el sector agroexportador, sin embargo, afectó a algunos pequeños productores agrícolas que quedaron subordinados a otros productores o intermediarios al no poder incorporarse directamente a esta vía.

Las transformaciones políticas y económicas a partir del cambio de modelos en el país, muestran una clara incidencia en la actividad agrícola de los pequeños productores en la forma de organización, la producción y la comercialización, que van relacionados con el incremento de actividades no agrícolas en el campo, migración temporal o permanente, productividad agrícola con rasgos de modernización (uso de maquinaria), subordinación y finalmente empobrecimiento de la mano de obra agrícola. Aspectos presentes en los ejidos Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, donde convergen una agricultura familiar³⁸ y una agricultura capitalista³⁹.

2.1. Programas gubernamentales y su relación con los pequeños productores agrícolas

Las políticas económicas por parte del Estado combinadas con mecanismos de mercado cambiaron radicalmente el concepto de campesino, que era “aquel que trabaja en la agricultura por su cuenta propia, por oposición a aquél que trabaja sobre la base de un salario o aquel que contrata mano de obra asalariada” (Vergopoulos, 1979, p. 35). Esta definición remite a las relaciones de producción capitalista y la primera unidad de producción campesina, que integra a los miembros de la familia de los campesinos. Canales (1988, p. 51) por su parte lo define como “poseedor de una porción de tierra que explota por su cuenta con su propio trabajo manual como ocupación exclusiva o principal, apropiándose de primera mano, en todo o en parte, los frutos obtenidos y satisfaciendo con éstos, directamente o mediante su cambio, las necesidades familiares”.

La inestabilidad socioeconómica, los cambios económicos y su expansión originados por el mercantilismo marcaron la pauta de abordar el concepto de campesino de otra manera. De acuerdo con Hubert Carton de Grammont la “unidad de producción familiar y el ejido, las dos instituciones que sostuvieron el Estado Desarrollista, ya no son las únicas bases de la organización productiva y social de los campesinos. Ahora la unidad de producción familiar se inserta cada vez más en estructuras productivas asociativas más amplias, normalmente integradas a una cadena agroindustrial o agrocomercial” (Carton de Grammont, 2000, p. 96), aspectos que llevan a plantear el uso de otros conceptos como es el de productor agrícola, ya que el modelo económico de economía abierta, cuya característica es la modernización para el “desarrollo y el progreso”, no es más que la continua destrucción del modo campesino y su sustitución por el modo agroindustrial (Carton De Grammont, 2000, p. 73).

Lo anterior lleva a la necesidad de utilizar el adjetivo “pequeño” para identificar a un tipo específico de productor agrícola. El calificativo de pequeño “se refiere no sólo a la extensión de sus tierras o a la intensidad del uso de otros factores; hace alusión sobre todo, al escaso poder de

³⁸ Para Chayanov la agricultura familiar o campesina se define como “modo de producción, diferente del capitalista, y no de una economía de transición” (Bartra, 1976, p. 63).

³⁹ Es aquella que se “constituye una explotación que requiere de intervenciones de capital a largo plazo. La inversión en medios de producción está insertada en el proceso de reproducción ampliada del capital” (Appendini y Almeida, 1977, p. 8).

mercado de los campesinos frente a las estructuras monopólicas y monopsónicas (en los mercados de crédito, de productores y de insumos) que definen su posición desventajosa” (Hernández, 2000, p. 18) , de esta manera se define como pequeño productor agrícola a “aquellos que tienen limitado al crédito o aseguramiento, predomina entre ellos el trabajo familiar en menoscabo de la contratación en el mercado laboral, su capital humano suele ser escaso y es común el desaprovechamiento de las ventajas comparativas en favor de la producción para el auto consumo” (Ellis, 1993, p. 9 citada en Hernández, 2000).

El retiro del Estado en el campo ha jugado un papel importante en los cambios y problemáticas a las que se ha enfrentado el pequeño productor agrícola para producir y comercializar. Esto se observó durante el trabajo de campo por la presencia y creación de distintas instituciones que en su momento brindaron apoyo al sector agrícola y que en la actualidad se han desmantelado, dejando sólo la evidencia física de su existencia anecdótica entre los productores, quienes se han subordinado al sector privado (comercializadoras, banca crediticia y financieras) como parte del sector dominante de una economía abierta.

a) Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA), Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) y Compañía Nacional de Subsistemas Populares (Conasupo).

La fase del Estado benefactor tuvo una gran influencia en el apoyo al campo como parte de sus políticas de desarrollo en la cadena agroalimentaria, poniendo en la práctica instituciones financieras y crediticias que dieron un respaldo a los productores agrícolas en el sector productivo, ya que el “70 % de la población económicamente activa de México (de un total de 16,500 000 habitantes aproximadamente) vivían esencialmente de las actividades agropecuarias” (Castaño, 2014, p. 121). El gobierno cardenista como parte de las políticas se buscó mejorar la calidad e incrementar la cantidad y rendimiento del sector agrícola, razón por la cual se institucionalizó el apoyo al sector primario.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA) fue creado en febrero de 1926 por el presidente Calles y el Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) en diciembre de 1935 por el presidente Cárdenas (Castaño, 2014, p. 126). Este último formó parte de la fragmentación del anterior Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual tenía como propósito orientar el financiamiento de los pequeños propietarios a diferencia del BNCE que fue atender de manera exclusiva a los ejidatarios. La creación del BNCE tuvo por objetivo “dotar de créditos a los campesinos de las comunidades ejidales organizadas colectivamente a través de sociedades para adquirir las herramientas, las refacciones, los avíos y la maquinaria agrícola que le permitiera aumentar la capacidad productiva de sus parcelas” (Castaño, 2014, p. 12). “[...] el Banco ejidal fue mucho muy atrás, [...], el Banco ejidal era prestarnos de fertilizantes, semillas y un peso pa gastar o echar peones o pal diésel del tractor [...], cuando venía la cosecha, le pagábamos nosotros al banco pa seguir trabajando, así era cuando el Banco ejidal, pero el banco desapareció [...]” (Ruíz. H. José, comunicación personal, 24 de febrero de 2018). Los posibles malos manejos de los recursos en relación a la producción agrícola a nivel ejidal, estatal y federal, llevaron a su declive, en la actualidad, sólo forma parte de la memoria de los productores.

Por su parte la Compañía Nacional de Subsistemas Populares (Conasupo) se creó en 1965 con el objetivo de “organizar, dentro de una sola paraestatal, todas las actividades reguladoras del gobierno relacionadas con el agro. Se definió como un instrumento que permitiría promover el desarrollo económico y social de México” (Yúnez y Barcenias, 2000, p. 191). Tuvo dos funciones

principales: a) regular los mercados de los productos básicos, para establecer una relación más eficiente y racional entre productores y consumidores, es decir eliminar a los intermediarios y b) proteger a los consumidores de bajos ingresos para tener acceso a los productos básicos y a los productores de escasos recursos ayudarles a mejorar su nivel de vida, a partir de las actividades económicas (Conasupo, 2000 citado en Yúnez y Barcenias, 2000).

Una de sus principales políticas fue el precio de garantía durante la comercialización de productos agrícolas, como frijol, maíz, oleaginosas, sorgo, trigo y leche en polvo; así como procesar, almacenar y distribuir la producción y otorgar licencias de importación (Yúnez y Barcenias, 2000). En la actualidad el precio de la semilla se ha convertido en una incertidumbre y problemática constante entre los productores agrícolas quienes se han visto subordinados a los costos y precios establecidos por los intermediarios, como parte de un proceso de economía abierta, pero sobre todo el desmantelamiento de las instituciones que brindaron apoyo al campo, de las cuales sólo queda la evidencia material de su existencia en los ejidos (véase imagen 1 y 2).

Imagen 1. CONASUPO del ejido Laguna Larga de Cortés



Fuente: foto tomada en trabajo de campo el día 08 de diciembre de 2017. Los productores comentaron que estas fueron bodegas de almacenamiento de la comercializadora Unión y Progreso del Campo, S.P.R. de R.L.

Imagen 2. CONASUPO del ejido Buenavista de Cortés.



Fuente: foto tomada en trabajo de campo el 4 de diciembre de 2017. Se observa la bodega donde se almacenaban los granos. Los conos era el lugar donde se recibía la producción. La obra se construyó en 1968 durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz.

Durante las conversaciones y entrevistas sostenidas con los pequeños productores agrícolas se mencionaron los costos de inversión para la producción cerealera (maíz, trigo y sorgo), factor que se ha convertido en un problema al que se han tenido que enfrentar para seguir en el sector productivo. Por ejemplo para una hectárea se requiere de un costal de 20 kilos de semilla, que tiene un costo de \$1,200, pesos mexicanos, esto puede variar de acuerdo a la marca y calidad de la misma (agricultura capitalista), a esto se le suma el costo de los foliares, insecticidas, preparación y siembra, la inversión aproximada va de \$25,000 pesos por hectárea para producir de 7 a 10 toneladas, esto también tiene una variación de acuerdo al tipo de cultivo, tipo de semilla, cuidado y condiciones climáticas⁴⁰.

Ante esta situación y debido a la inversión que se requiere para cultivar las tierras, algunos de los pequeños productores agrícolas han optado por rentar las tierras para la producción cerealera y para el agave en los últimos diez años. Este último cultivo ha incrementado su producción en los

⁴⁰ Información obtenida en trabajo de campo.

ejidos por razones económicas (incremento en el costo de los insumos para producir y bajo precio durante la comercialización de los cereales), sociales (migración de la miembros de la familia, condiciones de salud, edad y género en los productores), condiciones físicas (calidad del suelo y ubicación geográfica) y expansión de la producción de la materia prima de empresas tequileras (crisis del agave en Jalisco y demanda de la bebida) y la Denominación de Origen que tiene el municipio de Pénjamo⁴¹.

Durante el recorrido de campo el día 28 de noviembre de 2017, el Ingeniero Agrónomo Pedro Amador Camacho encargado fitosanitario de los cultivos de agave comentó que se tenía agave sembrado en diferentes puntos del municipio (Laguna Larga de Cortés, Buenavista de Cortés, Aratzipú, entre otros). Informó que para el caso de Laguna Larga se tienen 60 hectáreas de agave y que a nivel municipal alrededor de 1,200 a 1,300 hectáreas sembradas, también que se tiene pronosticado sembrar 600 hectáreas más en el estado de Guanajuato en los municipios con Denominación de Origen. Finalmente comentó que las tierras son rentadas a los ejidatarios para producir dicho cultivo (el arrendatario es la empresa tequilera José Cuervo).

b) Cambios en la banca crediticia. Banco de Crédito Rural (Banrural) a Financiera Rural (Finrural).

El sistema financiero rural se vio afectado en la economía de mercado por la privatización de la banca crediticia, a raíz de esto se incrementaron las tasas de interés y una apertura a la intervención de la banca privada. Que no favoreció al pequeño productor agrícola de los ejidos pues se sustituyó el Banco de Crédito Rural (Banrural) que brindó apoyos crediticios. “[...] Nosotros tenemos dos tractorcillos, que Banrural en aquel tiempo nos lo facilitó a pagarlo, cada seis meses (era) un abono, cuando el Banrural nos ayudaba con fertilizantes y semilla, en aquellos años [...], era un banco dependiendo del gobierno que apoyaba el campo, así era se llamaba Banrural [...], duro bastantes años, duro como unos 30 años más o menos [...] en ese tiempo si le daba apoyo, facilitaba fertilizante y semilla para sembrar y le facilitaba dinero para la manutención de uno [...]” (Galván. T. A., comunicación personal, 6 de febrero de 2018).

Uno de los efectos inmediatos de la reforma financiera por el modelo neoliberal y modernización que el Estado implementó fue la desaparición de Banrural, a partir del 2001 fue sustituido por la Financiera Rural (Finrural). El Finrural es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo era reorientar la política de crédito subsidiado y de fomento productivo (Meza, 2011). Los pequeños productores se vieron afectados, dado que no tienen conocimiento de su existencia, además los crediticios que ofrece este organismo son orientados hacia los productores con mejores y mayores recursos y se relaciona debido a que parte del “capital de la institución está colocado en inversiones en valores y no en cartera de crédito. En el 2009 del total de activos de la institución el 33 % fueron para inversiones y 66 para crédito” (Meza, 2011, p. 4).

c) Programa de Certificación de Derechos ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). Reconfiguración espacial en los ejidos.

⁴¹ Se define como Denominación de Origen (DO) “el mecanismo ideal para resguardar la creatividad que implica la elaboración de productos a partir de métodos tradicionales, vinculados a las costumbres de zonas geográficas delimitadas y que se caracterizan por contener una importante carga histórica y cultural” (Instituto Mexicano de la Propiedad industrial y Secretaría de Economía, 2016, p. 8).

En 1992 se hace una reforma al artículo 27 Constitucional⁴² y se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) con el objetivo de “otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos comunes y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que hayan aceptado participar en el programa” (Robles, 2003, p. 32). Ello fue un claro ejemplo de como gobiernos autoritarios y la imposición de una economía abierta impulsó contrarreformas agrarias radicales, a través de las cuales la tierra de propiedad social se convirtió en una mercancía (Rubio, 2009).

El ejido Laguna Larga de Cortés forma parte de este cambio, ya que se incorpora al programa el día 3 de noviembre de 1997 y el ejido Buenavista de Cortés el día primero de abril de 1995. Es importante mencionar que los ejidos tienen una ampliación en la superficie ejidal (véase cuadro 1). En el caso de Laguna Larga de Cortés se tuvo un polígono más en la parte noreste con una superficie de 305.34 hectáreas, estos cambios dan cuenta de la superficie actual del ejido con un total de 1235.067674 hectáreas, la cual se distribuye de la siguiente manera: 42.932889 hectáreas corresponden al asentamiento humano al interior del ejido, 88.602321 hectáreas son de superficie de uso común y 1.237059 hectáreas destinadas a la superficie de reserva de crecimiento. El ejido de Buenavista de Cortés por su parte se amplía con un polígono más, con una superficie total de 075 hectáreas, 37 áreas, y 89,276 centiáreas, distribuidas en un área parcelada de 073 hectáreas, 84 áreas y 62.365 centiáreas, no tiene tierras de uso común, no tiene asentamientos humanos con infraestructura existente de 1 hectáreas, 53 áreas y 26.911 centiáreas, no tiene afectaciones, ni ríos, arroyos y otros cuerpos de agua.

Cuadro 1. Ampliación de los ejidos 1935-1979.

Ejido	Superficie registrada					
	Dotación	Ampliación			Expropiación	
	Superficie en hectáreas	Número de ampliaciones	Fecha	Superficie	Fecha	Superficie
Laguna Larga de Cortés	867	Una ampliación	09/08/1944	305.34	17/09/1979	2.595
Buenavista de Cortés	783	Dos ampliaciones	07/11/1945	38.8	-----	-----
			10/05/1960	69.9737	24/09/1984	30.412487

Fuente: elaboración propia con base en el PHINA (2017).

La incorporación de los ejidos al programa permitió que las tierras ahora se vieran con un valor y uso mercantil, ya que antes de la contrarreforma, el ejido se concebía como un sustento familiar y no como un medio de acumulación y reproducción económica aplicada (Bouquet, 1996). Las

⁴²Durante esta reforma “se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país, con los que se establecieron cerca de 30, 000 ejidos y comunidades que comprendieron más de 3 millones de jefes de familia” (Warman, 2007, p. 1).

modificaciones de las características del ejido (inalienable⁴³, imprescriptible⁴⁴, inembargable⁴⁵ e intransmisible), formaron parte de los cambios estructurales que el Estado ejerció a raíz de una economía abierta, aspecto que influyó para que las tierras ejidales ahora fueran legalmente vendibles y rentables.

d) Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

El programa Procampo fue creado en 1994 como medida complementaria a la reforma constitucional, es un programa de “pagos directos a los productores de granos básicos en base a la superficie cultivada. Este programa de compensación de desventajas estructurales brindó por primera vez un apoyo a los minifundistas que no habían podido tener acceso a los mercados por que consumían íntegramente su propia producción” (Warman, 2007, p. 6). Actualmente dicho programa también ha mostrado rezago hacia los pequeños productores agrícolas de los dos ejidos, se mencionó que el apoyo ha disminuido, principalmente hacia los pequeños productores agrícolas que arriendan sus tierras para el cultivo de agave y que solo reciben un pago anual por dicho arrendamiento.

Los cambios económicos e institucionales durante el neoliberalismo son visibles en las dinámicas de los pequeños productores agrícolas, quienes han enfrentado problemas durante la producción y comercialización y lo que a su vez los ha empujado a buscar alternativas para seguir produciendo, como es el arrendamiento. Práctica que, por un lado, permite seguir manteniendo la producción cerealera que ha caracterizado a la zona de estudio y a la región del Bajío guanajuatense y por otro, la incorporación de otros cultivos como es el agave durante los últimos 10 años.

2.2. Organización, forma de producción y comercialización. La inserción de una economía de mercado en el pequeño productor agrícola

La organización en la producción cerealera en los ejidos da cuenta de la existencia de una agricultura familiar, entendida como “la agricultura que se realiza preponderantemente con el trabajo del productor y su familia” (CEDRSSA, 2014, p. 3), su aplicación en el caso mexicano se define como “la que realizan los campesinos, independientemente del régimen de propiedad de la tierra, con el trabajo preponderante del núcleo familiar, usando y transformando los recursos naturales para la obtención de productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, acuícolas y silvícolas, que se destinan al autoconsumo o a la venta” (CEDRSSA, 2014, p. 6). Durante la década de los sesenta y setenta este tipo de agricultura tenía una mayor presencia en ambos ejidos, a partir de la utilización de elementos rudimentarios y la forma de organizarse para producir.

“[...] mire más bien nos organizábamos con mi padre y la familia, trabajando toda la familia, en primer lugar el papá de uno, ya después los hermanos, todos íbamos a trabajar ahí y fuimos creciendo, fuimos creciendo, pero ya se va modernizando, y ya es mejor ahora,

⁴³El concepto de inalienable significa “que no se puede pasar o transmitir a otro la propiedad o el dominio de las tierras ejidales, es decir, dichas tierras no serán desincorporadas del régimen agrario por ningún concepto a no ser que se cumplan con las formalidades previstas en los artículos 56” (Ruiz, 2014, p. 188).

⁴⁴El vocablo se refiere a que “las tierras del núcleo agrario no son susceptibles de apropiación (o desincorporación del régimen ejidal) mediante la vía de la prescripción” (Ruiz, 2014, p. 188).

⁴⁵El terminó significa “que no se puede ser objeto de embargo o que sobre las tierras propiedad del núcleo no podrá fijarse ningún tipo de gravamen” (Ruiz, 2014, p. 189).

hasta para cosecharlo, en antes andaba uno con un canasto cargado y una rozadera, y moche y moche de aquí pa tras, se llenaba el canasto de atrás iba uno lo vaciaba, y ahora no, ahí está la máquina [...]” (Sierra, N. A., comunicación personal, 29 de enero de 2018).

“[...] yo a los 10 años ya andaba manejando un tractor para ayudarle a mi papá, andábamos ya trabajando ya desde muy chicos, todo el tiempo nos hemos dedicado a la agricultura [...] con las yuntas, andaban con los caballos, una yunta de unos novillos andaban trabajando las tierras, sí, sí me tocó ver esa parte... a mí ya no me tocó trabajar eso,[...] la mera verdad en las yuntas, ya no me toco [...], ya fue con la mecánica, con la yunta yo ya no trabaje [...]”(Paz. T. Cesar, comunicación personal, 7 de febrero de 2018).

La agricultura familiar ha tenido que modificar su forma de organizar y producir las tierras debido a la modernización. La forma de sembrar (imagen 3) dio un cambio, ya que anteriormente era más laborioso y se exigía mayor trabajo a los productores. Se sembraba con yunta de bueyes y arado, que se fueron eliminando, después se incorporó el tiro de caballos (imagen 4), que permitía hacer el trabajo más rápido y después el sistema de tractores, en la actualidad la dinámica de producción y organización es a base de maquinaria y donde la participación familiar es poca a comparación de la década de los sesenta y setenta. Para el caso del ejido Laguna Larga de Cortés se mencionó que el uso del tractor se incorporó aproximadamente en 1985 a partir de sociedades, una de ellas fue integrada por 18 socios (ejidatarios), los cuales obtuvieron créditos para tractores otorgado por el Banco ejidal.

Imagen 3. Arado para laborar la tierra.



Fuente: imagen tomada en trabajo de campo el día 16 de febrero de 2018. El productor agrícola Ramón mostro el arado, herramientas de trabajo para laborar el campo durante la década de los sesenta y setenta como parte de la agricultura familiar.

Imagen 4. Uso del tiro de caballos.



Fuente: imagen tomada en trabajo de campo en abril de 2017. Partes del municipio de Pénjamo aún se siguen utilizando el tiro de caballos para la siembra de temporal.

Con los cambios económicos y con ello la modernización, se da un giro al uso de maquinaria: “[...] desquelitando a pura mano, todavía no había herbecidas de esas, iré antes se rallaba, la parcela se preparaba y se rallaba, se hacía surcos y se sembraba ahí, entonces ya después vino la maquinaria, ya se acostumbró a otras, ya es más rápido, ahora ya no es aquel maíz que se sembraba

desapartado: una caña aquí otra aquí y otra aquí, ahora se siembra parejo, ahora ya se economiza mucho, también dan mucho maíz[...]”(Sierra, N. A., comunicación personal, 29 de enero de 2018). Con base a lo anterior se puede decir que en algunos aspectos se benefició el productor (menos trabajo y mayor producción), y en otros no (mayor costo de producción y plagas).

Para la comercialización cerealera los productores agrícolas han tenido un problema con el precio, ya que en los últimos cinco años se ha mantenido constante. Se hizo referencia que durante el periodo de gobierno de Calderón el precio de los granos se elevó aproximadamente de \$4,000 a \$4,500, lo cual favoreció a los productores, sin embargo, en la actualidad el precio está por debajo en comparación de lo que fue durante ese periodo de gobierno y por la inflación. En la fase de comercialización se observa el intercambio desigual de los productores y los intermediarios capitalistas, por las ganancias que obtienen los últimos (Bartra, 1976). Para vincular la penetración de la economía abierta y su afectación en el pequeño productor agrícola, se visitaron 4 comercializadoras, de las cuales se obtuvieron dos entrevistas ALBAGRO S.A. de C.V (CONASA) (véase imagen 5) y Comercializadora en Nutrientes Agropecuarios S. A. de C.V (FERTICO) (véase imagen 6).

Imagen 5. Comercializadora CONASA.



Fuente: imagen tomada en trabajo de campo el día 16 de marzo de 2018.

Imagen 6. Comercializadora FERTICO



Fuente: imagen tomada en trabajo de campo el día 15 de marzo de 2018.

Esto permitió identificar que en la parte sur del municipio de Pénjamo se encuentran nueve empresas importantes en cuanto a la compra de granos, las cuales son: la de Antonio Soto, CONASA, FERTICO, El Maizal, Bali, Nu3, la de Pedro Aceves, B.H. y Unión y Progreso del Campo, S.P.R. de R.L. Esta última ha tenido un papel importante para los ejidos Laguna Larga y Buenavista de Cortés y algunos otros que se encuentran cercanos, como La Maraña, Los Ocotes, por mencionar algunos.

La Unión y Progreso del Campo, S.P.R. de R.L. anteriormente se llamaba Productores Unidos Bajío Penjamense, S.P.R. de R.L, la cual tiene su antecedente a partir de Las Sociedades de Producción Rural y surgió como una respuesta alternativa a BORUCONSA (Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V.) por la política gubernamental durante el periodo de reducción de acciones al Sistema CONASUPO. BORUCONSA implemento la constitución de sociedades, contando con

técnicos del Programa PACE, quienes fueron instruidos para formar organizaciones de productores que le permitieran un respiro a BORUCONSA, a la fecha sobreviven: Productores Progresistas S.P.R. de R.L. y la de Productores Unidos Bajío Penjamense, S.P.R. de R.L. (Cabrera, Hernández y Figueroa 1996)⁴⁶. Productores Unidos Bajío Penjamense, S.P.R. de R.L. concentró durante su origen a 13 comunidades con un total de 293 socios fundadores (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Comunidades y socios fundadores.

Nombre de la comunidad	No. De Socios	Aportaciones y/o Bonificación del Programa PACE
01.- La Ermita	21	3,262.08
02.- Sauz de Mendez	11	1,950.00
03.- Lomita de Aceves	11	13,326.08
04.- San Bernardo de Camarena	13	4,942.03
05.- Las Liebres de Suárez	20	13,866.15
06.- Laguna Larga de Cortés	32	14,389.26
07.- Las Fichas	22	5,168.23
08.- Mitad de Noria	19	2,397.20
09.- San Rafael de La Maraña	34	12,096.60
10.- La Cal Grande	26	16,413.57
11.- Buenavista de Cortés	38	10,914.97
12.- Santa Elena	24	3,691.62
13.- Los Ocotes	22	8,679.89
Total	293	111,097.68

Fuente: tomado de Cabrera, Hernández y Figueroa (1996).

Se observa que el ejido Laguna Larga de Cortés, Buenavista de Cortés y San Rafael de la Maraña eran de los que tenían mayor número de socios en comparación de los 10 restantes. La sociedad se dio de alta ante La Secretaría de Hacienda y Crédito Público el día 21 de octubre de 1994, quedando con un total de sólo 216, el número se redujo debido a que sólo 220 productores dieron aportación y cuatro más se les devolvió su monto, por convenir a sus intereses (Cabrera, Hernández y Figueroa, 1996). Para 1998 cambia de nombre a lo que actualmente se conoce como Unión y Progreso del Campo, S.P.R. de R.L.

Para 1999 se tenían sólo 99 socios, mientras que para 2017 (de acuerdo con la entrevista) sólo se encuentra integrado por 43 socios. Para identificar a la organización de manera externa se sostuvo una entrevista con uno de los socios del ejido Laguna Larga de Cortés a lo que respondió: “[...] mire ahorita ya me abandoné, hay un lío en eso, ahí le prestaban al que tenía más saliva, también me pedían 6 o 7 cosas para poderme dar mi inversión, entonces con esa inversión se lo daban a quien querían y como uno esta novatillo... en aquel tiempo me pedían 40 mil pesos, duré como dos años, desde que no sembré ya no voy [...]”[...]”(Sierra A., comunicación personal, 29 de enero de 2018). La Unión como parte de las comercializadoras se ha convertido en un acaparador más y no como una sociedad que beneficie a los productores agrícolas. Los pequeños productores agrícolas son generadores de mercancía que se subordinan a la comercializadoras como el sector productivo dominante, asociado al deslinde del Estado para el apoyo al campo al abandonar la

⁴⁶ El documento fue proporcionado por el productor agrícola Rafael Macías Huaracha, como parte de su acervo durante el trabajo de campo junto con su esposa María, el día 11 de marzo de 2018.

política benefactora, convirtiéndose a un Estado regulador ante la participación del sector privado como responsable e intermediario.

2. Reflexiones finales

El cambio de modelo económico ha influido de manera directa e indirecta en la zona de estudio, donde la forma tradicional cerealera de producir basaba en una agricultura familiar se ha visto sometida a diferentes problemas y los pequeños productores agrícolas han implementado adecuaciones para continuar con sus tierras y su actividad agrícola, pero cada vez más subordinados al mercado, mientras el Estado se repliega a su papel de regulador en el sector agropecuario, ante su deslinde y desmantelamiento de las instituciones que subsidiaban al campo.

Situación que ha permeado en el cambio de un campesino cuya organización se basaba en la unidad familiar y de subsistencia, ahora existe una heterogeneidad de productores, donde los pequeños son los menos favorecidos ante una imperante economía abierta y capitalista.

La importancia de considerar a los pequeños productores agrícolas como sujetos de estudio es porque aún siguen formando un eslabón importante en el sector productivo, mientras que las políticas estructurales y programas gubernamentales no consideran la diversidad de características sociales, culturales, económicas y ambientales de estos productores. Lo encontrado en campo, hasta el momento, permite tener un contexto de como el aparato institucional en el apoyo al campo tuvo un papel fundamental en la forma de organizar y producir las tierras en una agricultura familiar, ya que los productores han manifestado que el Banco ejidal y el Banrural fueron instituciones que les brindaron apoyo. Las actuales políticas abandonaron esas prácticas, dado que los créditos ahora son otorgados a quienes tienen la capacidad crediticia en la banca privada, ya no existe financiamiento, ni subsidios y existen un monopolio en el sector agropecuario que acrecienta la pauperización de los pequeños productores.

Los cambios estructurales del Estado y económicos, también han contribuido en una organización espacial del ejido basada en una relación de pequeños productores con grandes productores (capitales) por medio de procesos de arrendamiento para cultivar productos primarios con mayor valor en el mercado (agave y hortalizas), ya que los capitales están considerando ciertas particularidades, como calidad de suelo, ubicación, dependencia de factores naturales, sociales, entre otros, con el propósito de aumentar las ganancias, en detrimento de la agricultura familiar y hacia una tendencia en el cambio de los monocultivos (maíz, trigo y sorgo), que no ha favorecido del todo a los pequeños productores agrícolas.

Finalmente, las instituciones en apoyo al campo permitieron una comercialización de los productos sin tanto intermediarismo, que poco a poco se ha debilitado por cuatro razones: a) el cambio al modelo económico neoliberal (mercado abierto), b) la aparición de intermediarios (mayor participación del sector privado), c) el cambio de papel del Estado de benefactor a regulador y d) la mala administración y funcionamiento de las instituciones en los diferentes niveles de gobierno. Estos cambios institucionales para el agro mexicano permeó a los ejidos, donde el productor agrícola ha tenido que adecuarse, ahora mediante su relación directa con los intermediarios y no con el Estado.

Bibliografía

- Appendini, Kirsten A. y Salles Almeida Vania. (1997). *Agricultura capitalista y agricultura campesina en México (diferencias regionales en base al análisis de datos censales)*. México. D.F. segunda edición. El Colegio de México A. C.
- Bartra, Roger. (1976). Introducción a Chayanov. *Nueva Antropología*, vol. 1, núm. 3, enero. México. Asociación Nueva antropología A. C. Pp. 49-69. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15900303>
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos Enrique. (1981). Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar. *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Cordera Rolando (selección), Fondo de Cultura Económica. México. Pp. 456-533.
- Bouquet, Emmanuelle. (1996). La tierra ejidal en México: ¿mercancía u objeto social? *Estudios agrarios*, vol. 2, núm. 5, octubre, México. Pp 79-104.
- Cabrera, Moreno J. Guadalupe, Hernández Bravo Manuel y Figueroa Escamilla Juan. (1996). *Informe preliminar que presentamos como consejo de administración en funciones de Productores Unidos Bajío Penjamense, S.P.R. de R.L.* 27 de julio. Pénjamo, Guanajuato.
- Canales, Alejandro. (1988). Viejas y nuevas polémicas”. *Las sociedades rurales hoy*, Zepeda Patterson Jorge (Editor). México. Colegio de Michoacán A.C. Pp. 63-81.
- Carton de Grammont, Hubert. (2000). Política neoliberal, estructura productiva y organización social de los productores: una visión de conjunto. *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, Yúnez-Naude Antonio (Com.).México. Colegio de México A.C. Pp. 73-99.
- Castaño, Pareja Yoer Javier. (2014). Estrategias de fomento y desarrollo de la actividad agropecuaria durante el sexenio cardenista. El papel desempeñado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, 1934-1940. *Secuencia*, núm. 89, mayo-agosto. México. Pp 119-140. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-03482014000200005
- CEDRSSA. (2014). *Elementos para la definición de la agricultura familiar. Año Internacional de la Agricultura Familiar, 2014*, XLII Legislatura Cámara de Diputados, Reporte del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- Chávez, Torres Martha. (2012). *El Chilarillo es el pasado, San Felipe es el presente: origen y delineamiento de un pueblo ganadero en el Bajío guanajuatense*. Michoacán. El Colegio de Michoacán A.C.
- CONABIO. (2005). *Portal de Geoinformación. Sistema Nacional de Información Sobre Biodiversidad*. México. Recuperado de <http://www.conabio.gob.mx/informacion/gis/>
- CONAGUA. (2017). *Sistema de seguridad de Presas*. Rescatado de <http://201.116.60.136/inventario/tgeneralidades.aspx?DSP,1337>
- Fraile, Pedro. (1991). Las reformas agrarias y la modernización económica. *Geocrítica*, mayo. Barcelona. Universitat de Barcelona.
- Gobierno Constitucional de Los Estados Unidos Mexicanos. (1935). *Diario Oficial*, Tomo XCII, núm. 8, martes 10 de septiembre. México.
- Gómez de Silva, Cano Jorge J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. México. Biblioteca Constitucional.

- Gómez-Oliver, Luis. (1995). El papel de la agricultura en el desarrollo de México. *Análisis*. México. UNAM. Recuperado de <http://herzog.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae2/u113.pdf>
- Graillet, Juárez Eduardo, Nava Tablada M. Martha E. y López Ortega Bolívar E. (2006). Los modelos económicos en México, sus políticas e instrumentos de desarrollo en el sector agropecuario. *Ciencia Administrativa*. Veracruz. Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas. Pp 29-50. Recuperado de <https://www.uv.mx/iiesca/difusion/revista-nueva/>
- Hernández, Estrada Mara Isabel. (2000). Una tipología de los productores agropecuarios. *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, Yúnez-Naude Antonio (Com.). México. Colegio de México A.C. Pp. 17-99.
- INEGI. (1900). *Censo General de la República Mexicana 1900*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1900/>
- INEGI. (1980) *X Censo General de Población y Vivienda 1980*. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1980/default.html>
- INEGI. (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1990/default.html>
- INEGI. (1995). *Conteo de Población y Vivienda 1995*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1995/default.html>
- INEGI. (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2000/default.html>
- INEGI. (2005). *II Conteo de Población y Vivienda 2005*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/default.html>
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*. México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/default.html>
- Instituto Mexicano de la Propiedad industrial y Secretaría de Economía. (2016). *Denominaciones de Origen. Orgullo de México*. México. Pax México y Carlos Cesarman, SA.
- Kourí, Emilio. (2015). La invención del ejido. *Nexos*, vol. 37, núm. 445, enero. México. Pp. 54-61. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=23778>
- Martínez, Fernández Braulio. (1990). Los precios de garantía en México. *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 10, octubre, Bancomext. México. Pp 938-942.
- Meza, Castillo Miguel. (2011). Crédito rural y neoliberalismo. *La Reforma del Sistema Financiero Rural*. México. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Miguel%20Meza_sistema_financiero_rural_No_15.pdf
- Monserrat, Huerta Heliana, y Chávez Presa María Flor. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, vol. XVIII, núm. 37, primer semestre. México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Pp 55-80. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41303703>
- Nickel, Herbert. (1988). *Morfología social de la hacienda mexicana*. México, FCE.
- PHINA. (2017). *Fichas Técnicas de Núcleos Agrarios*. México. Registro Agrario Nacional. Recuperado de <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>
- RAN. (2016) *Sistema de Información Geoespacial de Catastro Rural*. México. Registro Agrario Nacional. Recuperado de <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/sistema-de-informacion-geoespacial>

- Robles, Berlanga Héctor. (2003). Tendencias del campo mexicano a la luz del Procede. *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas del poder y juego de actores en torno a las tenencias de la tierra*, Leonard Eric, Quesnel André y Velásquez Emilia (Coord.). México. Ciesas, IRD y Porrúa. Pp. 131-155.
- Rubio, Blanca. (2009). *Explotados y Excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México. Plaza y Valdes 3ª edición.
- Ruiz, Alarcón Alejandra. (2014). La organización ejidal en el desarrollo rural de México. *Estudios Agrarios*. México. Procuraduría Agraria y Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. Pp 181-204.
- Ruiz, Rueda Héctor. (2008). *La resistencia campesina: estrategias de reproducción social y movimientos sociales en el Bajío*, Tesis de Doctorado en Desarrollo Rural. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Pp. 45-99.
- Secretaría de Economía. (1950). *7º Censo General de Población de Los Estados Unidos Mexicanos*. México. Dirección General de Estadística. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/1950/doc/1950_c.pdf
- Secretaría de Industria y Comercio (1972) *IX Censo General de Población 1970*. México. Dirección General de Estadísticas. Recuperado de http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/ccpv/1970/doc/1970_c.pdf
- Tarrío, María, Ruiz Héctor y Steffen Cristina. (2010). La agricultura mexicana desde la geopolítica de la globalización. Las reformas neoliberales y el TLCAN. *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*, Rodríguez Carlos, Concheiro Luciano y Tarrío María (Coord.). México, UAM-X. Pp. 281-323.
- Trujillo, Bautista Jorge Martín. (2009). El ejido, Símbolo de la Revolución Mexicana. *Problemas Sociales y Regionales en América Latina. Estudios de Caso*. Luzón José Luís y Cardín Marcía (coordinadores). Barcelona. Universidad de Barcelona. Pp 101-126.
- Vergopoulos, Kostas. (1979). El papel de agricultura familiar en el capitalismo contemporáneo. *Cuadernos Agrarios*, Núm. 9. México. pp. 33-40
- Warman, Arturo. (2001). *El campo mexicano en el siglo XX*. México. FCE.
- Warman, Arturo. (2007). La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives - Réforme agraire, colonisation et coopératives agricoles - Reforma agraria, colonización y cooperativas*, FAO. México Pp. 1-8 Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm#bm9>
- Yúnez, Naude Antonio y Barceinas Fernando. (2000). En el comercio y en los precios de los cultivos Básicos. *Estudios económicos*, vol. 15, núm. 002, julio-diciembre. México. El Colegio de México, A.C. Pp. 189-227. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59715202>
- Zúñiga, Alegría José G. y Castillo, López Juan A. (2010). La Revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano. *Alegatos*, núm. 75, mayo-agosto. México. Pp. 497-522.

La venta de carne en Huehuetla, Puebla. Un estudio de caso sobre el comercio e insalubridad.

Luis Roberto Canto Valdés¹

Introducción

El comercio de carne de animales -tales como el ganado vacuno, porcino y el de gallina- durante mucho tiempo ha venido lidiando con un problema que impera el hallar una forma correcta de sacrificarlos para evitarles sufrimiento ya que al morir así generan estrés, y la carne se contamina. En efecto, actualmente se considera que el miedo y el sufrimiento, en el estado “pre-mortem”, liberan en el organismo de los animales toxinas antes de fallecer, por lo que no es recomendable consumir su carne. Sin embargo, se vende.

La muerte violenta de estos animales da lugar a carne que podría ser dañina para el ser humano porque segrega sustancias que pueden resultar tóxicas. De acuerdo a lo anterior, consideramos que es importante abordar el tema del sacrificio de los animales ligado a la venta de carne dentro de la comunidad de Huehuetla (en un estudio de caso) para determinar hasta dónde el desconocimiento de este problema puede estar vinculado con la falta de higiene en donde estos animales pierden la vida.

Por tanto, este trabajo tiene por finalidad presentar un análisis de datos, a partir de la perspectiva de la investigación de la Antropología con la Etnografía, con la finalidad de examinar un problema que consistió en percibir cómo es dada la muerte a los animales que la gente del lugar consume, cómo son criados, y de dónde son traídos. Para que a partir de ello se pueda discernir cuáles son los problemas que se registran en el lugar.

Partimos del hecho de que este tipo de estudios puede ser muy revelador en el sentido de ver cómo muchas veces las prácticas culturales pueden vincularse con el desconocimiento, mismo que no contempla los datos que puede causar, en este caso el consumo de carne intoxicada por el estrés pre-mortem.

Empero, este trabajo presenta una mirada acerca de los modos en que los totonacos de Huehuetla crían y benefician a sus animales para su posterior comercio. Queremos señalar que no pretendemos juzgarlos sino más bien entender por qué persisten estas costumbres y si desconocen los problemas que esto podría acarrear a su salud como a las de sus consumidores.

Las fuentes para desarrollar esta investigación son la observación participante a partir del registro etnográfico, sobre cuya metodología ahondaremos más adelante. No menos importante es enfatizar que las fotografías son una parte importante de nuestra investigación porque nos permitirán apreciar y documentar parte de estos “usos y costumbres”.⁴⁷ Nos interesó, principalmente, la forma

¹ Universidad Intercultural del Estado de Tabasco. luisitoelgrande_2@hotmail.com

en la que les es inducida la muerte a cerdos, vacas y gallinas ya que son los animales que se consumen en el lugar.

Para lograr lo anterior se les dará un tratamiento por separado, por ello abordaremos de manera individual la forma “pre mortem” y “pos mortem” de vacas, cerdos y gallinas aunado con su atención veterinaria y crianza.

Registro de datos y observación participante con los “matanceros”.

La búsqueda de datos se realizó a partir de la pesquisa etnográfica, observación participante y también entrevistas con los actores sociales inmersos en el sacrificio de los animales para su eventual venta en el mercado de Huehuetla de Puebla. Debido a lo anterior, consideramos que es importante resaltar cómo se hizo nuestra búsqueda de fuentes.

La observación fue determinante para este trabajo de campo, por ello se tomó, muy en serio, lo dicho por J. P. Goetz y M. D. LeCompte, seleccionamos a nuestro objeto de estudio, los carniceros y criadores de animales, para documentar cómo se sacrifican los animales para el consumo humanos a partir de nuestro diario de campo y entrevistas al interactuar con un grupo humano determinado a quien seleccionamos como nuestro sujeto de estudio (Goetz y LeCompte, 1988).

Lo anterior tiene consonancia con lo dicho por Martyn Hammersley y Paul Atkinson (1994), la observación participante hace que el investigador forme parte del fenómeno que estudio al tratar de “invisibilizarse” al tratar de registrar el fenómeno en su amplitud. En el registro de los datos es muy importante saber ver, así como también el escuchar y preguntar (Hammersley y Atkinson, 1994). Por tal motivo, primero observaremos las formas de dar muerte a los animales, y después preguntaremos a los “matanceros” el por qué de tal o cual uso u costumbre.

La autora Elsie Rockwell (2009) sostiene que la etnografía es una parte muy importante de todo proyecto de investigación porque documenta las prácticas humanas en relación con su contexto. El análisis realizado, a partir de la etnografía, da lugar, al igual que con la historia, a entender los hechos humanos en relación con su contexto de vida (Rockwell, 2009). En dicho tenor, la investigación etnográfica permite, a partir del empirismo, entender a qué se debe que algunas actividades humanas ocurran de una u otra forma.

En cuanto a la relación sociedad-ambiente, se debe de tener en cuenta lo dicho por Francisco Peña, quien sostiene que la complejidad social representa un reto para la etnografía porque esta tendrá que desentrañar la interacción del comportamiento de una sociedad en relación con su ambiente natural. Sin embargo, el contexto social debe de ser tomado en cuenta ya que esto puede servir de colofón para entender por qué suceden las cosas de tal o cual forma sin caer en la estigmatización (Peña, 2004). Lo anterior es importante para nuestra investigación, ya que la forma de matar a los animales mucho tiene que ver con los usos y costumbres así como con el desconocimiento de nuevas formas para sacrificarlos. El ambiente en sí, de acuerdo con Peña, no determina nada en ninguna cultura, lo que hace es influir en que se actué de una u otra forma (Peña, 2004).

En cuanto a la observación participante, y la aplicación de las entrevistas, para nosotros resultó muy interesante lo que sostiene Michael Angrosino (2012), quien indico que las experiencias e interacciones deben de hacerse en el contexto para entender el problema que se desea estudiar. Por tanto, el autor asevera que los estudios de caso suelen ser de lo más reveladores porque permiten la comprensión de un fenómeno humano (Angrosino, 2012).

En cuanto a la forma en la que se registró el fenómeno social de la forma en la que mueren los animales, se tomó en cuenta lo dicho por Angrosino, quien indicó que el problema como tal no existe en la realidad de las personas que comparten un(os) hábito(s) dentro de una cultura, sino que por el contrario abstraemos un problema de la realidad y se hace una hipótesis entorno a ella para dirigir nuestro objeto de investigación. Por tanto, no se debe de olvidar que las comunidades muchas veces mantienen un aislamiento que puede ir de lo total a lo parcial, y su identidad no es fija sino cambiante. Y toma de fuera algunos elementos que le son convenientes mientras que desecha otros, pero esta elección no es meditada por lo que pertenece al plano de lo inconsciente (Angrosino, 20012).

Debido a todo lo anterior, para esta investigación la observación participante lo ha sido todo porque nos ha permitido ver por qué sacrifican a los animales de tal o cual forma, y en qué se basa la razón para seguir actuando así. Sobre este punto hablaremos después de abordar el problema de la venta y producción de carne para el consumo humano.

Una revisión historiográfica

En esta tercera parte nos abocaremos a revisar algunas posturas que se han gestado, a nivel de investigación científica (desde la ciencia veterinaria), sobre los diversos problemas que yacen detrás de la producción del ganado. Pondremos especial atención en los dilemas “pre-mortem” y “pos-mortem”, ya que nos interesa saber qué es lo que se ha dicho, por otros autores, sobre el tema del sacrificio de los ganados y también en cuanto a su producción.

En dicho tenor se tiene lo sostenido por los autores Héctor Sumano, Luis Ocampo y Lilia Gutiérrez, quienes centraron su atención en cuanto a la producción de carne para evaluar el peligro que yace detrás del crecer animales, “engordarlos” a base del clenbuterol y con otros químicos del tipo β -agonistas. Estos autores remarcan que aunque están penados a nivel mundial porque estas sustancias dañan la salud humana, en especial el sistema cardiovascular, no hay más que sanciones legales cuya pena recae en castigos de pago de multa; la cárcel para los productores no permanece como una impronta en las leyes. Los autores concluyen, a partir de análisis químicos sobre la carne, que estas sustancias podrían causar daños no inmediatos sobre el consumidor sino a largo plazo contrayendo el promedio de vida de los compradores quienes eventualmente la engullen (Sumano, Ocampo y Gutiérrez, 2002).

La forma en la que se transporta el animal fue un problema que preocupó a Carmen Gallo (2007). Esta autora se interesó por abordar la manera en la que son inadecuadamente transportados los animales en América del Sur, especialmente en Chile. La autora indicó que la mala transportación de animales no solamente genera la muerte del animal, sino que también da lugar a la propagación de estrés entre los animales, lo mismo sucede con los viajes prolongados. Para remediar el problema la autora sugiere que se hagan pausas en el traslado y que no se trasladan en cada camión más animales de los que se debe. Ratificó que el estrés contamina la carne que al final llega al consumidor, quien consume una carne que, en su estado “pre-mortem” liberó muchas toxinas a causa del estrés sufrido. La autora asevero que, lamentablemente, la legislación pone poco énfasis por normal este problema, y que las autoridades hacen poco por vigilar este vigente problema. Por tanto, la carne contaminada por el estrés sigue llegando a los consumidores, quienes desconocen el peligro latente que existe en la carne que consumen (Gallo, 2007).

Por su parte, los autores Carmen Gallo y Néstor Tadich B. (2008) realizaron una investigación para determinar cuántos ganados bovinos pueden ser transportados de forma adecuada sin que los animales generen estrés “pre-mortem”. Ambos autores indicaron que el estrés contamina la sangre de los animales y hace que sus organismos liberen toxinas. Los autores analizaron este problema para la producción de ganados en Chile. Los autores indicaron que el transporte inadecuado de estos animales contamina la sangre porque genera un estrés que tarda en diluirse, por lo que al sacrificar al animal la carne está contaminada (Gallo y Tadich, 2008). La generación de estrés, desde nuestro punto de vista no solamente se da en los momentos del transporte, sino también antes de sacrificar a los animales; esto será algo que miraremos a profundidad en esta investigación.

Otros estudios han enfocado su atención hacía el empleo de fármacos para la crianza de los ganados así como para la atención de la salud. Una de ellas es María F. Cano Abad, quien nos cuenta del potencial peligro que existe en estos fármacos (antibióticos, clenbutenol, β -agonistas, anabólicos, etc.). Cano Abad considera que el uso de estos medicamento debe de hacerse, en algunos casos, con un escrupuloso seguimiento veterinario, y en otros no debe de emplearse porque contamina la carne. Muchos de estos medicamentos intoxican al animal, el cual debe de pasar por un periodo de desintoxicación que le permita al organismo del animal recuperarse. Lamentablemente, esto muchas veces no sucede y luego de aplicar algunos de estos medicamentos el animal pasa del estado “pre-mortem” al “pos-mortem” (2008). Lo que esta autora afirma fue encontrado en nuestro trabajo de campo, sobre todo en lo relativo de la medicación sin prescripción veterinaria.

Por su parte, Pablo Tapia Illatopa (2011) investigó la situación que se registra en Lima, Perú, en cuanto a las consecuencias que puede haber en el consumo de carne bovina que tenga residuos antibacterianos. El autor puso hincapié en poner atención en el tiempo que debe de transcurrir entre la inyección de un antibacteriano y el momento “pre-mortem”. Tapia aseveró que no hay vigilancia, por desgracia, acerca de la verificación de la calidad de la carne para asegurar que está libre de antibacterianos antes de conducirla al lapso “pre-mortem”. Aunque la legalidad lo pena, la realidad es que no hay vigilancia sobre este punto (Tapia, 2011).

Por último, los autores Jorge Hernández Bautista, Jesica Aquino López y Francisco Ríos Rincón (2013) se interesaron por evaluar las características que tiene la carne, en cuanto a sus propiedades fisicoquímicas, organolépticas y mirc

Los animales en Huehuetla, crianza y venta de carne

En el municipio de Huehuetla los habitantes tienen animales en sus casas, estos serán clasificados de la siguiente manera, los consumibles y los no consumibles. Los consumibles son gallinas, pavos, cerdos y vacas, los no consumibles son gatos, perros y caballos por mencionar a los más importantes.

En Huehuetla la crianza de animales es una actividad importante en cuanto al lucro de la crianza de carne se refiere. Los pavos y los cerdos son un medio de ahorro para muchos de los habitantes de la comunidad. Los pavos son animales que se regalan en las ocasiones especiales, como bautismos y celebración de compadrazgo (por mencionar algunos ejemplos), por lo que la carne de este animal rara vez se comercializa dentro de la comunidad. No sucede lo mismo con los puercos cuya carne se consigue con gran facilidad, los matanceros compran los cerdos dentro de

la comunidad o fuera de ella en las comunidades cercanas, los criadores ven en estos animales una forma de ahorrar, y a su venta pueden ver su dinero junto.

En esta penúltima parte, de este trabajo, dirigiremos nuestra atención al análisis de todos los pormenores que pudimos ubicar sobre la crianza de animales cuya finalidad tiene la venta de la carne, esto nos podrá servir para saber cuáles son todos los peligros de salubridad que podría haber en torno a la venta de la carne en la comunidad. No menos importante es poner atención en las formas en las que se sacrifica a los animales, ya que es allí en donde, en medio de la insalubridad, se genera un estrés “pos-mortun” que contamina la carne de los animales. Nuestras apreciaciones de campo serán medulares en dicho sentido.

En los domicilios particulares de Huehuetla la gente suele criar animales para diferentes fines, entre los que sobresalen el auto consumo, venta o cría de animales de compañía. Las gallinas viven en los patios de los hogares totonacos cuyo destino final es para el autoconsumo y venta.

Las gallinas suelen ir de un patio a otro, en muchas de las ocasiones, en su recorrido defecan por doquier depositando su excremento por todas partes. Estos animales, en nuestra investigación de campo detectamos que en la mayoría de los casos estos animales no reciben atención veterinaria, y que la gente los medica según les dicte su saber. En muchos casos estos animales son muertos por “autosuspensión”, o bien con un golpe en la cabeza luego de sujetarla por algunos segundos, fuertemente, entre sus piernas.

Fotografía 1: Una gallina corriendo y criando por un patio



Fotografía de Luis Roberto Canto Valdés

Las gallinas y los pollos mueren cuando les estiran el cuello, ya muertas son puestas en agua hirviendo para quitarle las plumas, las cuales luego son aventadas al barranco o a la basura revuelta que embolsan revuelta que no se clasifica. La materia fecal que producen en los domicilios estos animales es depositada principalmente en el alcantarillado.

En nuestro trabajo de campo pudimos percibir que la gente desconoce que al matar así a las gallinas crean en ellas un estado de miedo y de ansiedad que da lugar a un estrés, por lo que la carne queda contaminada. Tanto consumidor como vendedor no tienen en claro este problema, por lo que el uso y costumbre de este tipo de venta de carne dará lugar a problemas de salud.

La venta de carne de cerdo es otra actividad muy importante en el lugar ya que su carne forma parte de la dieta de los totonacos. Sin embargo su comercio como crianza está revestido de varios problemas que presentaremos a continuación.

Nuestros informantes claves, matanceros y carniceros, nos indicaron que los cerdos son criados fuera de Huehuetla, por lo general, y traídos de comunidades cercanas como Putaxtca, Xilocoyo, 5 de mayo, Zozocolco de Guerrero, Ixtepec, etc. Los carniceros de Huehuetla adquieren a los cerdos y los mantienen en sus chiqueros por periodos no mayores de dos semanas. En promedio, cada uno de los doce carniceros del municipio “beneficia” entre 5 y 8 cerdos a la semana. La demanda de la carne de puerco es alta dentro de la comunidad.

En general, la forma de matar a un marrano consiste en conducirlo al matadero, un lugar muy cercano al chiquero -que no suele caracterizarse por su limpieza,- para luego atar sus patas y parte media con la finalidad de levantar sus patas delanteras con el fin de suspenderlo para dejarlo caer, de forma conducida, sobre una barreta muy filosa que lo espera erguida desde el hoyo del piso, las personas del lugar aseguraron que esto busca atravesarlo con sumo cuidado para evitar que la sangre se disperse dentro de la carne del animal ya que con ello se busca evitar que la carne del puerco se ponga roja y dura. Sin embargo, el animal grita y se agita durante todo el proceso negándose a ir allí, esto genera un estado de estrés “pre-mortem”.

Una vez que se logra final al puerco con la barreta, el marrano es despojado de su pelo con soplete de gas butano o con gasolina, luego es raspado con espátulas para dejarlo sin pelo. En las patas es donde se usa más gasolina o potencia del soplete.

Fotografía 2: Quitándole el pelo al puerco.



Imagen de: Luis Roberto Canto Valdes.

El cadáver del cerdo, tras haber perdido el pelo, yace en el piso sucio. Los cuchillos filosos lo destajan por completo separando las partes para diferentes fines de comercialización. La sangre que brota del animal muerto va a dar a la coladera o es recolectada en una charrola.

Fotografía 3: Apunto de desmembrar al marrano.



Imagen de Luis Roberto Canto Valdes.

La carne del ganado vacuno es menos consumida por los habitantes de Huejutla a causa de su alto precio. Por tal motivo solamente se matan de dos a cuatro reses por semana. En el municipio de Huehuetla únicamente hay dos lugares en donde se sacrifica la res para comerciar con su carne, el domicilio conocido de Don Salomón y de don Pascasio. La carne de las reses que se matan, cada semana, es repartida entre ocho carniceros quienes venden la carne los días viernes y domingos. Estos animales no son criados en Huehuetla por lo que son adquiridos comúnmente del municipio de Zacapoaxtla, el cual está como a dos horas y media de distancia.

El ganado vacuno, ya en Huehuetla, es tenido por alrededor de una semana. Estos animales son atados a la pared y dejados por un tiempo que oscila entre las ocho y diez horas, durante este tiempo los animales permanecen a la intemperie resistiendo las condiciones climáticas que se presente sin tomar agua u alimento alguno. Esta dolorosa espera causa mucho estrés en los animales, quienes desconocen que la muerte les sobrevendrá en poco tiempo.

La muerte les espera a las tres de la mañana los días viernes o domingo ante un piso sucio, frio e indiferente. La forma de sacrificar la vaca consiste en atar las patas traseras y luego las delanteras, mientras esto pasa el animal se orina, quizás por miedo o por instinto, y después se desploma cerca de dicho líquido respirando de forma agitada. Posteriormente es arrastrado hasta un desnivel en donde un punzón filoso le es enterrado en el pecho, de inmediato la sangre brota a chorros y es recogida por una charola, y los vasos de los matanceros se acercan para recoger su sangre caliente para beber ya que piensan que “la sangre caliente de las vacas se toma cuando hay debilidad o para quedar más fuertes”. Lo relato hasta esta parte será ilustrado con las siguientes dos fotografías.

Fotografía 4: Atando al ganado para matarlo



Imagen de Luis Roberto Canto Valdés

Fotografía 5: Desangrando a la res



Imagen de Luis Roberto Canto Valdès

La muerte por desangramiento tarda como de tres a cuatro minutos, pero se espera un poco más para que fallezca la vaca. Luego de desangrado y muerto, el animal es pisado por los matadores con el afán de cerciorarse de que ha muerto, tras su fallecimiento es desatado y destajado en un piso sucio. La descuartizarían le espera al cadáver de la vaca para separar todo su cuerpo en partes que serán vendidas “de la vaca todo se aprovecha, la piel, los intestinos, sus huesos, todo, todo se vende.”

Fotografía 6: destajando a la res



Imagen de Luis Roberto Canto Valdés

Durante la desmembración de los animales los matanceros suelen consumir alcohol, e intercambiar plástica con el español o el totonaco. La música a alto volumen también suele estar presente, a todo lo que da, en sus celulares que los acompañan a todos lados.

A MANERA DE CIERRE

En nuestro trabajo de campo pudimos constatar con toda claridad que los animales son muertos en condiciones poco salubres, y que además los animales pasan por un estado “pre-mortem” de estrés que contamina la carne del animal.

El estrés “pre-mortem” hace que animal libere toxinas que yacerán desapercibidas en la carne del animal por parte del consumidor y del vendedor, este último la comercializa desconociendo lo que vende y el primero la adquiere sin saber lo que hay dentro de dicha carne. Las formas de matar el animal no aplican métodos de muerte más rápidos, en realidad la muerte misma genera un sufrimiento en el animal que acarreará problemas de salubridad al consumidor. Lo anterior quedó constatado tanto en la forma de dar muerte a cerdos como a vacas.

Los datos recabados también muestran que la muerte de los animales, cuya carne se comercia, acontece en lugares poco salubres dentro del patio o terraza de las casas de los matanceros. La mayoría de las veces estos animales son medicados por las personas sin que se cuente con el escrutinio veterinario. Además, no hay ningún peritaje de salubridad sobre estos animales, su salud se confía a la palabra del vendedor quien asevera que es un animal sano.

La gente no actúa de mala fe, por lo que los matanceros no venden la carne conociendo todos los peligros que hay dentro de ella, los compradores tampoco están ciertos de las toxinas que yacen en la carne que compran. La gente cree que la mayoría de dichas bacterias mueren con el fuego durante la preparación para el consumo, pero esto no es del todo cierto.

Sin embargo, tenemos que resaltar que uno de los matanceros de res, la segunda vez que nos acercamos a su domicilio para realizarle una entrevista se negó, y nos pidió que no volviéramos a su casa. Temen que la gente de fuera venga a ellos con nuevas ideas que son contrarias a las que se tienen, y piensan que esto les puede causar perjuicios.

Mientras una u otra cosa pase, en Huehuetla, como en otros municipios u comunidades totonacas, los animales para el consumo son muertos de dicha forma y desmembrados de la misma manera, y se sigue desconociendo los peligros de vender carne contaminada por el estrés, animales que han sido criados en condiciones poco salubres y que son destajados con poca higiene.

Bibliografía

- Angrosiano, M.(2012). *Etnografía y observación participante en Investigación Cualitativa*. Morata: Madrid.
- Cano Abad, F. (2009). Fármacos de uso veterinario. 2009, de Departamento de Farmacología Facultad de Medicina UAM Sitio web: https://www.uam.es/departamentos/medicina/farmacologia/especifica/ToxAlim/ToxAlim_L18d.pdf
- Gallo S., C. (2007). Transporte, bienestar animal y calidad de carne: animal y calidad de carne: una perspectiva regional de América. 2007, de Instituto de Ciencia Animal y Tecnología de Carnes Instituto de Ciencia Animal y Tecnología de Carnes Facultad de Ciencias Veterinarias Facultad de Ciencias Veterinarias Universidad Austral de Chile Universidad Austral de Chile Sitio web: http://www.inac.gub.uy/innovaportal/file/3325/1/present_C_GalloURUGUAY_2007.PDF
- Gallo, C. y Tadich, N. (2008). “Bienestar animal y calidad de carne durante los manejos previos al faenamiento en bovinos”, en: *Revista Electrónica de Veterinaria*, Vol. IX, No. 10B, pp. 1695-7504.
- Goetz, J. P. y LeCompte, M. D. (1988). *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa*. Morota: Madrid.
- Hernández Bautista, J., Aquino López, J., Ríos Rincón F. (2013). “Efecto del manejo pre-mortem en la calidad de la carne”, en: *Nacameh. Publicación electrónica arbitrada en Ciencias y Tecnología de la carne*, Vol. 7, No. 2, 41-64.
- Hammersley M. y Atkinson, P.(1994). *Etnografía. Métodos de Investigación*. Paidós: España.
- Peña, F. (2004). “Una revisión crítica de los vínculos ambiente-sociedad en los estudios antropológicos”, en: Llanos Hernández, L., Goytia Jiménez A., y Ramos Pérez, A. (Coordinadores). *Enfoques metodológicos críticos en investigación en Ciencias Sociales*, Plaza y Valdés Editores: México, pp. 101-114
- Rockwell, E. (2009). *La experiencia Etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós: Buenos Aires.
- Sumano L., H., Ocampo C. L, y Gutierrez O. L. (2002). “Clenbuterol y otros β -agonistas, ¿Una opción para la producción pecuaria o u8n riegos para la salud pública?”, en: *Vet. Mex.* No. 33(2), pp. 137-159
- Tapia, Illatopa, P. (2011). Residuos de antibacterianos en carne bovina. Lima: SIRVS.

Políticas de agointensificación sustentable: Una necesidad social

Marycruz Álvarez Jiménez ¹
Eduardo Hernández Hernández ²
Darío Fabián Hernández González ³

Resumen:

La imperativa necesidad de producción de alimentos para proporcionar una soberanía y seguridad alimenticia ha orillado a los Estados a la llamada intensificación agrícola, entendida como el incremento del uso de factores productivos con el objeto de aumentar la productividad agrícola. No obstante, el fomento de esta mecánica, a través de políticas gubernamentales, ha tenido y aún tiene, severos impactos en los ámbitos sociales y ecológicos entre los que pueden citarse la erosión de suelos, contaminación de agua y afectación a la salud humana. Este contexto puso de manifiesto la imposibilidad de continuar con esa mecánica sin comprometer a las generaciones futuras. Por ello se propuso un nuevo paradigma, la „intensificación agroecológica“ que implica el incremento de la productividad agrícola de forma sustentable y cuyo ideal está incluido en los artículos 25 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) por lo que toda persona, sin excepción, debería beneficiarse de estos preceptos constitucionales. Sin embargo, paradójicamente, los impactos de la intensificación agrícola tradicional continúan expandiéndose, efectos como la pérdida de biodiversidad, destrucción de hábitat, entre otros. Así, se hace necesario analizar los programas y políticas vigentes en materia de intensificación agrícola, así como su fundamento legal con el objetivo de identificar el punto de inflexión por el cual los principios constitucionales se ven imposibilitados de permear hasta el nivel de programas y beneficiar a la población. Para alcanzar este objetivo se realizó un análisis de las Leyes Federales vigentes que fungen como marco legal de los programas y políticas destinadas a promover la productividad agropecuaria en México. También se analizaron los supuestos y tipos de beneficios derivados de dichas políticas para ser contrastados con los objetivos plasmados en Leyes Federales y la CPEUM. Se encontró que la mayor parte de los programas de agointensificación buscan proporcionar equipo y financiamiento, pero permiten al productor decidir de qué manera dará uso a tales maquinarias. Por consiguiente, las técnicas de cultivo realizadas durante décadas atrás se conservan, así como la continua degradación ecológica. De esta manera se concluye que, es necesario rediseñar las políticas de intensificación con acompañamiento de expertos en la materia, preferiblemente del sector científico-académico para asegurar la sostenibilidad de los sistemas agrícolas.

Palabras clave: soberanía alimentaria, sostenibilidad, agroecología, desarrollo rural.

¹ Universidad Veracruzana, mewry.alvarez@gmail.com

² Universidad Veracruzana, eddy.salsero@gmail.com

³ Universidad Veracruzana, darhernandez@uv.mx

Introducción

En las últimas décadas la población en México ha aumentado drásticamente pasando de alrededor de 30,000,000 a casi 120,000,000 personas en sólo 60 años (desde 1950 a 2010; Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2017). Es decir, en 6 décadas se cuadruplicó la población en el país (Figura 1).

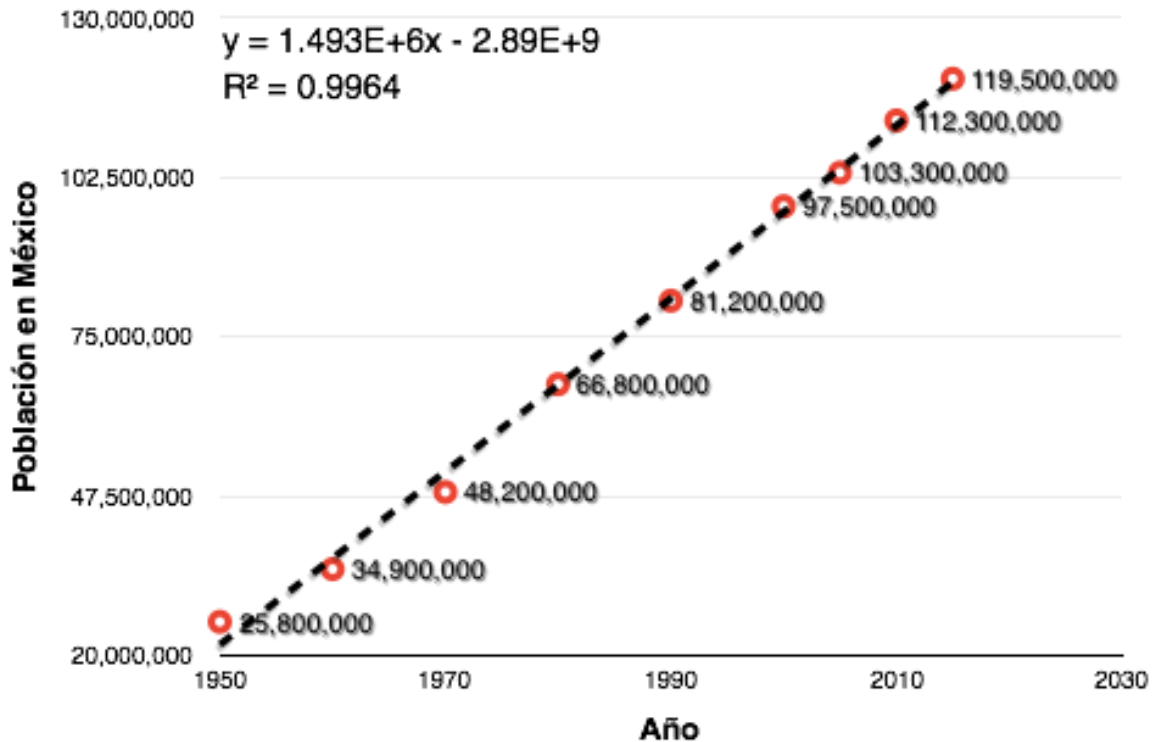


Figura 1. Crecimiento poblacional en México de 1950 a 2015. Datos de INEGI, 2017.

Ante la creciente población y su respectiva demanda de alimentos, en los diferentes Estados se ha hecho necesaria una intensificación agrícola, definida como el incremento del uso de ciertos factores productivos, manteniendo constante algunos otros, como la tierra; para poder soportar la acelerada demanda del incremento poblacional y con ello proporcionar una soberanía y seguridad alimentaria (Moposita, Mouso, Rodríguez, Figueredo y Mena, 2017).

La agroatensificación ha sido la herramienta por excelencia para cubrir la necesidad de alimentos de la sociedad pues, desde su introducción, en la década de los cincuenta trajo consigo un aumento en la producción de alimentos, que acompañó el crecimiento de productos agropecuarios a nivel global, caracterizando a la agricultura intensiva con la utilización de grandes cantidades de insumos, en su mayoría provenientes del exterior, como fertilizantes y agrotóxicos, el desarrollo de explotaciones homogéneas, de gran escala de producción con tecnificación y mecanización, constituyendo la era de la modernización (Sperat y Jara, 2013). Por su eficacia, esta práctica se ha expandido y cubre alrededor del 80% de las 1.500 millones de hectáreas de tierra cultivables a nivel mundial (Altieri y Nicholls, 2013).

A pesar de sus beneficios, las estrategias de agrootensificación implementadas están implicadas en el deterioro ambiental, incluyendo la erosión de los suelos y otras formas de degradación de los mismos, tales como: deforestación, uso desmedido de fertilizantes y pesticidas que afectan la calidad del agua, la interrupción de los ciclos hidroecológicos y la pérdida de biodiversidad (Masaquiza, Peredo, Curbelo, Figueredo y Cervantes, 2017). Esto genera fenómenos en cadena que pueden ocasionar pérdidas a la productividad agrícola, tanto local como regional y nacional, poniendo en peligro la seguridad alimentaria, la calidad de los alimentos, la salud pública y otros aspectos a largo plazo (Altieri y Nicholls, 2013).

Todos los impactos antes mencionados comprometen la seguridad alimentaria debido a que según la Organización de la Comida y Agricultura, el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura y el Programa Mundial de Alimentos (por sus siglas en inglés FAO, IFAD y WFP) contamos con 870 millones de personas (una de cada ocho en el mundo) en malnutrición o hambre. Pero eso no se debe a la producción insuficiente de alimentos. De hecho, la producción actual alcanzaría para alimentar a 9 mil millones de humanos que se calcula vivirán en el 2050. Se debe a que la agricultura actual no es sustentable y por el contrario es la principal responsable de la contaminación y afectaciones a la salud humana en diversas formas (Titonell, 2013).

Además, como otro efecto negativo de las técnicas tradicionales de intensificación en México, la agricultura es la actividad que consume la mayor cantidad de agua dulce. El 77% de las extracciones de los ríos y aguas subterráneas son para uso agrícola (CONAGUA, 2011), tres veces más que hace 50 años y para 2050 se estima que la demanda aumentará en un 19% adicional (SEMARNAT, 2017), por lo que conforme pasa el tiempo la disponibilidad de agua para consumo humano disminuye cada vez más (Figura 2).

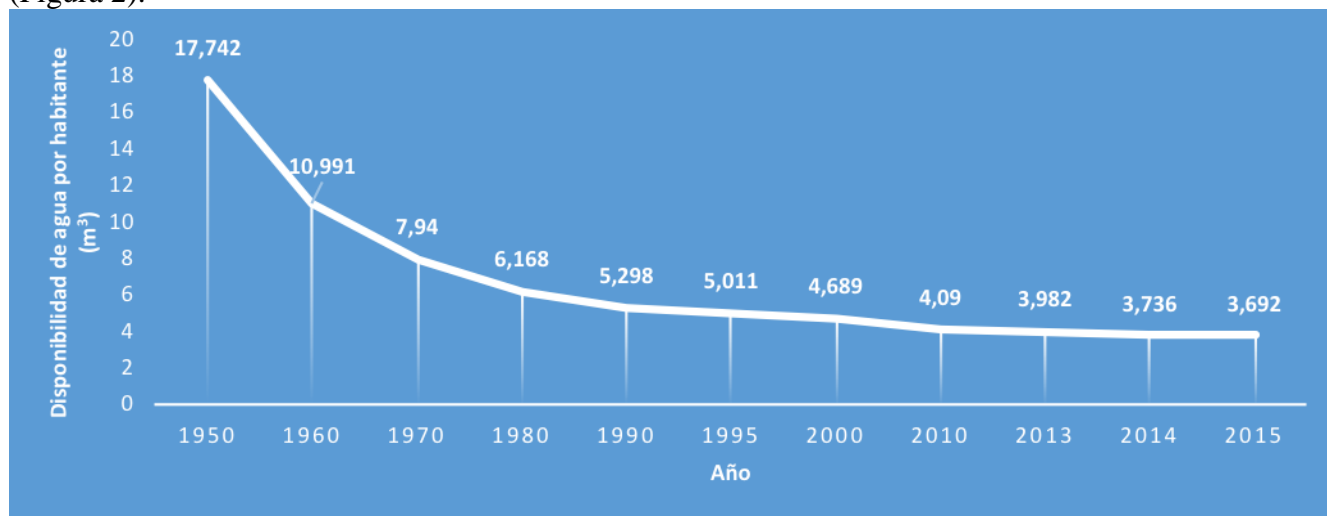


Figura 2. Disponibilidad de agua por habitante en México (m³) de 1950 a 2015. Datos de SEMARNAT, 2017.

Los problemas antes mencionados residen en que los métodos convencionales de producción agropecuaria no son accesibles, no funcionan o no se adaptan a las realidades de los productores. El modelo de distribución de los alimentos en el mercado y los patrones de consumo también llevan a grandes pérdidas de alimentos a nivel mundial y desbalances nutricionales. Se calcula que entre el 30 y 50% de los alimentos producidos nunca llegan al estómago humano. En la India, por ejemplo, se pierden aproximadamente 21 millones de toneladas de trigo anuales debido a problemas de almacenamiento post-cosecha, lo equivalente a cuatro veces la producción anual de trigo en España (Titonell, 2013).

Actualmente estamos entrando en una era en la que el capital natural será cada vez más el factor limitativo. Donde el desarrollo sustentable exige que el capital natural sea mantenido intacto (Daly, 1989). Como consecuencia, es relevante prever el mejor uso y conservación de los recursos naturales; ya que sin recursos naturales no hay agricultura y sin ésta no hay seguridad alimentaria. El ser humano necesita cierta calidad de vida y esto depende de las posibilidades que tengan de satisfacer adecuadamente sus necesidades fundamentales. Las cuales según Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) son pocas, delimitables y constantes en todo tiempo y cultura.

Esto ha llevado obligatoriamente al razonamiento de la necesidad de una intensificación sostenible, definida como el proceso de “producir más alimentos en la misma área de tierra mientras se reducen los impactos ambientales”, plantear estrategias de desarrollo sustentable que contemplen los efectos asociados del crecimiento demográfico, la provisión de alimentos, la protección de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas, el desarrollo de tecnologías amigables con el ambiente, la regulación sobre el acceso a los recursos naturales y la formación de capital humano (Godfray *et al.*, 2010). Max-Neff y Hopenhayn (1993) dicen que debemos abandonar el ansia de modernización uniformizadora, pensar en los valores de uso y apreciar la diversidad.

Para llevar a cabo todo esto, deben realizarse cambios políticos de desarrollo nacional y comunal, planteando políticas de agointensificación sustentable en mejoramiento de las prácticas agrícolas y cambios de actitud de las empresas privadas que ven en los recursos naturales de este país, las fuentes inagotables de materia prima. Con este objetivo deben tenerse en cuenta las siguientes estrategias ambientales sustentables que se deben frenar o revertir: 1) la tendencia a la sobremecanización y a la sobreutilización de insumos industriales (fertilizantes, pesticidas, etc.) derivadas de políticas arancelarias que han favorecido su importación a bajo costo; 2) el uso ineficiente de los recursos hidráulico, derivadas de políticas de subsidio que reduce los costos privados del agua a una fracción significativa de su costo social; 3) la tendencia a la ganaderización en áreas aptas para el cultivo o la plantación; 4) la tendencia a reducir la biodiversidad del ecosistema en determinados espacios, afectando a uno de los factores de su estabilidad a largo plazo (Schejtman, 2006).

Además, para recuperar el desarrollo perdido se requiere un enfoque neoestructuralista y una perspectiva sociocéntrica, en que el Estado debe responder a la ciudadanía, guiar y regular estratégicamente el mercado, utilizando políticas sociales, financieras, de desarrollo productivo y tecnológico, de regulación entre otras (Sunkel, 2006). Para eso Hirschman diseñó un método de investigación basado en las prácticas observadas en lo que la gente hacía, contrario a las visiones ortodoxas que planteaban normas a partir de lo que se debería hacer; él planteaba la estrategia hacía el desarrollo económico no como una necesidad de superar la escasez de factores sino como una necesidad de mejorar la habilidad de los agentes para tomar decisiones (Adelman, 2008). Recomendando a los gobiernos adoptar como prioridad de su política económica el estímulo a aquellas inversiones que a su vez fueran capaces de inducir un mayor volumen de decisiones de inversión asociadas o eslabonadas con las primeras.

Objetivos.

Analizar los programas y políticas vigentes en materia de intensificación agrícola así como su fundamento legal con el objetivo de identificar el punto de inflexión por el cual los ideales de sustentabilidad (principios constitucionales) se ven imposibilitados de permear hasta el nivel de programas y beneficiar a la población.

2. Desarrollo.

Métodos Analítico – Marco jurídico

Ya que las políticas de desarrollo se acotan a lo establecido en un marco legal, se llevó a cabo una búsqueda de los lineamientos jurídicos que regulan el desarrollo agrícola sustentable en México a la luz de los Derechos Humanos. Este análisis permitió establecer los ideales y derechos que se buscan garantizar, como lo es la seguridad alimentaria.

2.1.2. Analítico – Políticas públicas.

Una vez que se contó con el marco jurídico de la materia y para lograr una efectiva comparación con las políticas, se procedió a analizar los programas públicos vigentes que buscan garantizar el derecho a la alimentación a través de la agointensificación de cultivos. Esto incluyó al Programa de Apoyos a Pequeños Productores (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA], 2018), Programa de Fomento a la Agricultura (SAGARPA, 2018) y el Programa para la Productividad y Competitividad Agroalimentaria (SAGARPA, 2018).

2.1.3. Comparativo – Pertinencia de las políticas públicas respecto a su marco jurídico.

A través del método comparativo se contrastaron los supuestos de las políticas de agointensificación con su respectivo marco jurídico y su interpretación conforme a los principios constitucionales.

2.2. Resultados.

2.2.1. Resultados del análisis jurídico.

2.2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Siendo la CPEUM la máxima Ley del país, en ella se reconocen los derechos humanos que han de protegerse a toda la población del país. Existen más de cincuenta derechos humanos reconocidos en la CPEUM, dentro de este conjunto, los derechos a la alimentación y a un medio ambiente sano se ven directamente relacionados con la soberanía alimenticia y el desarrollo sustentable de los sistemas productivos.

El derecho alimentación está reconocido en el párrafo 3 del artículo 4° que establece que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”. Además, determina que es el Estado quien tiene la obligación de garantizar este derecho (CPEUM, 2017). Este derecho constituye justificación plena para la agointensificación de los sistemas productivos pues, como se mencionó anteriormente, el crecimiento poblacional demanda continua e ininterrumpidamente, más alimentos que, de acuerdo a la CPEUM (2017) deben ser nutritivos, suficientes y de calidad. Sin embargo, la garantía de este derecho no debe interrumpir la garantía de algún otro derecho humano, esto es lo que ocurre con el derecho al medio ambiente sano.

El derecho a un medio ambiente sano es otro derecho humano contemplado en el artículo 4°, párrafo 5, del mismo documento legal y establece que “toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para su desarrollo y bienestar” (CPEUM, 2017). En este lineamiento debe destacarse el “equilibrio ecológico”, mismo que, según lo expuesto con anterioridad está siendo alterado por las estrategias de agointensificación tradicionales.

Por lo tanto, se tiene que el proceso de agroatensificación es necesario (pues garantiza el derecho a la alimentación), pero este debe ser modificado para que, simultáneamente, garantice el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Como último derecho humano, relacionado con este tema, están los “derechos agrarios”. El artículo 27° en su fracción XX establece que “el Estado [...] promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral [...] y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra (CPEUM, 2017). Con esta disposición se fortalece el argumento anterior, las políticas de intensificación deben, primordialmente garantizar el derecho a la alimentación pero, de forma simultánea, deben mantener un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y dar un uso óptimo a la tierra.

>Leyes Federales de desarrollo rural sustentable en México

Las Leyes Federales deben acotarse a reglamentar lo establecido en la CPEUM (2017), por lo que su análisis podría significar redundar en los mismos derechos humanos ya mencionados. Sin embargo, leyes como la Ley Agraria, la Ley de Capitalización del ProCampo, Ley de Desarrollo Rural Sustentable de la Caña de Azúcar, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras presentan especificidades relevantes para el presente análisis.

En primera instancia, la Ley Agraria (LA, 2017), a pesar de ser reglamentaria del artículo 27 de la CPEUM el cual versa sobre las actividades agropecuarias y el óptimo uso de la tierra, esta Ley se limitará a enumerar disposiciones sobre la regulación de las propiedades ejidales de campesinos y exponer que estas se atienen a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LA, 2017). Consiguientemente, no proporciona un marco legal que promueva la armonía entre factores de producción agropecuarios y conservación del medio ambiente.

Por otro lado, hay cuatro Leyes Federales vigentes que explícitamente tienen por objetivo promover la productividad del campo (intensificación de actividades agropecuarias). Estas son la Ley de Capitalización del ProCampo (LCPC, 2001), Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA, 2006), Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (LOFNDARFyP, 2014), Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS, 2017) y la Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (LCDGyFAGA, 2012).

Debe destacarse que, para promover la agroatensificación de México (siguiendo los lineamientos de los artículos 25 y 27 fracción XX de la CPEUM), estas leyes se centran en proporcionar el acceso de los productores a recursos económicos, créditos y la recuperación de préstamos (LCPC, 2001; LCDGyFAGA, 2012 y LOFNDARFyP, 2014) y en el establecimiento de organizaciones estructuradas para mejorar la dinámica de desarrollo de las actividades productivas de la caña de azúcar (LDSCA 2006).

Únicamente la LDRS (2017) propone un proceso de transformación social y económica que [...] conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural. El método para lograr este objetivo, según se establece en su artículo 7, es promover la capitalización mediante obras de infraestructura básica y productiva, así como a través de apoyos directos a los productores (LDRS, 2017).

De esta manera, se tiene que la herramienta por excelencia propuesta en las Leyes Federales de México para garantizar el derecho humano a la alimentación, los derechos agrarios y el derecho al medio

ambiente sano, es la capitalización económica. Es decir, el Estado concibe que, a través de estos apoyos económicos, toda persona gozará de alimentación nutritiva, suficiente y sana; de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para su desarrollo y bienestar así como del óptimo uso de la tierra en actividades agropecuarias.

Dichos apoyos económicos deben administrarse a través de programas o políticas en quienes recae la última responsabilidad de convertir los ideales de derechos humanos en una realidad. A continuación se presentan los programas considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF, 2018) que buscan cumplir con estos objetivos.

Programas de agroatensificación vigentes pero insuficientes

Ya que el Programa de Apoyos a Pequeños Productores se ubica en un marco que promueve la garantía de derechos a través del financiamiento, los apoyos otorgados por este programa son primordialmente aportes económicos a los productores. De los más de treinta conceptos de apoyo contemplados en el Programa, sólo cinco se relacionan con asistencia y capacitación técnica (Programa de Apoyos a Pequeños Productores [PAPP, 2018]). La mayoría se relacionan con el aporte de infraestructura, equipo, maquinaria, semillas e incluso fertilizante inorgánico (como ocurre en el componente El Campo en Nuestras Manos; PAPP, 2018).

Cabe destacar que la asistencia y capacitación técnica son conceptos de apoyo optativos. Es decir, dependen de si les contemplan o no en el proyecto sometido a evaluación. Por lo tanto, su aplicación no es obligatoria y los apoyos a pequeños productores pueden limitarse al aporte de equipo, maquinaria y otros. Además, en este lineamiento no existe regulación que oriente hacia la “agroatensificación ecológica”, no hay indicaciones del aprovechamiento de un policultivo o uso de alternativas de biocontrol de enfermedades, etc.

Programa de Fomento a la Agricultura (PFA)

Considerando que este programa se ubica en el mismo marco legal que el PAPP (2018), los apoyos que promueve el PFA (2018) también son, en general, de naturaleza económica. De los 47 incentivos promovidos por el PFA (2018), 45 se relacionan con la adquisición de material, equipamiento, infraestructura y pago de servicios profesionales. Sólo dos conceptos incentivan el acompañamiento técnico para el éxito del proyecto y uso responsable de toda la maquinaria e insumos facilitados por el PFA (2018).

También es de destacar que, a pesar de que el PFA (2018) contempla diversos apoyos a la adquisición de bioinsumos agrícolas (compostas y biofertilizantes), esto no asegura que los proyectos que los apliquen sean sustentables. De hecho, una de las debilidades, es la fragmentación de sus apoyos en distintos componentes e, incluso, en diferentes programas. De esta manera, se tiene que el PFA (2018), al igual que PAPP (2018) se centra en proveer de recursos, tanto materiales como económicos, a los productores con una mínima y optativa asistencia técnica que podría coadyuvar a la sustentabilidad de los programas.

Programa para la Productividad y Competitividad (PPC, 2018)

Al igual que en los casos anteriores, el PPC (2018) se basa en el mismo marco legal, por lo que sus apoyos a la población son preponderantemente económicos. Los apoyos que este Programa ofrece son hasta el 50 o 75%, según sea el caso, del costo total del proyecto a apoyar. Dicho proyecto debe versar sobre el diseño de metodologías para diferenciación de productos, capacitaciones, certificaciones, diseño/implementación de promoción sectorial, equipamiento para centros de innovación y de entrenamiento (PPC, 2018).

De acuerdo a lo anterior, este programa busca propiciar un mayor desarrollo del capital humano que lleva los agronegocios para potencial su desarrollo. Aunque sumamente relevante, este Programa tampoco regula o promueve un desarrollo sustentable de los sistemas agrícolas.

Incongruencia de políticas con leyes.

En consecuencia, se tiene que entre los tres programas que, por obligación, deben garantizar los derechos humanos a la alimentación nutritiva y al medio ambiente sano, dentro de sus más de 70 líneas de apoyo (entre componentes, incentivos y conceptos de apoyo), ninguno incorpora estrategias integrales de desarrollo sustentable. En su mayoría se acotan a establecer elementos con los que el Estado puede contribuir al desempeño de las actividades que los particulares ya se encuentran realizando (tales como maquinaria, infraestructura, semillas, fertilizantes, etc. PAPP, 2018).

Los autores no omitimos mencionar el gran esfuerzo, inversión e importancia que estos programas tienen. Sin embargo, ante la situación demográfica y ecológica actual, los programas son insuficientes. En otras palabras, los beneficios de la agrootensificación son tan relevantes como necesarios, sobre todo en la situación actual con un crecimiento poblacional lineal e ininterrumpido (INEGI, 2017). No obstante, para asegurar la supervivencia de la sociedad, así como la suficiencia de recursos de las generaciones futuras, es necesario rediseñar las políticas de agrootensificación para incentivar acciones que, sin lugar a dudas, mantengan el equilibrio ecológico y aseguren la permanencia de un medio ambiente sano para el desarrollo de próximas generaciones. Es decir, las políticas deben evitar limitarse a proveer de insumos, equipo o infraestructura; estas deben, por el contrario, establecer un acompañamiento técnico y científico obligatorio para el máximo y sustentable aprovechamiento del suelo, según lo establece nuestra CPEUM (2017).

Propuesta de solución

Una solución a esta problemática es la integración del sector productivo con el científico-académico utilizando inicialmente el método Delphi el cual es una técnica de obtención de información, basada en la consulta a expertos de un área (incluyendo a los campesinos), con el fin de obtener la opinión de consenso más fiable del grupo consultado (Reguant-Álvarez y Torrado-Fonseca, 2016). Estos expertos son sometidos individualmente a una serie de preguntas que se intercalan con retroalimentación de lo expresado por el grupo para producir una opinión que represente a todos para la toma de las decisiones más adecuadas en este caso sin comprometer el equilibrio ecológico y los recursos naturales de generaciones futuras, para posteriormente realizar y/o modificar las políticas de agrootensificación.

Conclusiones

Se recomienda el rediseño de las políticas de agointensificación a través del mejoramiento de incentivos a la interacción entre instituciones mediante acciones como: acompañar las políticas con instrumentos, presupuestos, mayor participación ciudadana y sobre todo de académicos, elementos articulados a través del método Delphi, para que sean más efectivas; fomentar espacios de participación ciudadana; considerar en las políticas públicas nacionales ejes transversales como juventud, género y poblaciones indígenas; y transitar hacia el pensamiento estratégico y el análisis prospectivo para responder oportunamente a los nuevos desafíos.

Bajo el panorama actual de crecimiento poblacional, es necesario establecer estrategias multidimensionales, como la implementación de políticas que consideren las diversas necesidades de este grupo y propongan soluciones integrales y oportunas, donde más que una confrontación entre los personajes sociales, se lleve a cabo una conciliación, donde la estrategia sea encaminada a su aplicación en correspondencia con las características particulares de cada sector, respetando la sostenibilidad como principio común de producción.

Bibliografía

- Adelman, J. (2008). Observando a Colombia: Albert O. Hirschman y la Economía del Desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*. 62. 1-40.
- Altieri, M. y Nicholls, C. (2013). Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica. *Agroecología*, 7 (2), 65-83.
- Comisión Nacional del Agua [CONAGUA]. (2011). Estadísticas del agua en México, edición 2011. Recuperado de <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/SGP-1-11-EAM2011.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 5 de febrero de 1917, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 15/09/2017.
- Daly, H, E. (1989). “Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario”. Ed. Fondo de Cultura Económica, (9) México, D.F.
- Godfray, C., Beddington, J.R., Crute, I.R., Haddad, L., Lawrence, D., Muir, J.F., Pretty, J., Robinson, S., Thomas, S.M., Toulmin, C. (2010). Food security and sustainable intensification. *Philos. Trans. R. Soc. B Biol. Sci.* 369.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], (2017). *En México hay 32.9 millones de hogares y la población estimada es de 122.3 millones de personas: encuesta nacional de los hogares 2016*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enh/enh2017_06.pdf
- Ley Agraria (L.A), 26 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 27/03/2017.
- Ley de capitalización del ProCampocampo (LCPC), 31 de diciembre de 2001, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 31/12/2001.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), 7 de diciembre de 2001, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 22/12/2017.
- Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (LDSCA), 22 de agosto de 2005, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 22/08/2005.
- Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (LOFNDAFYR), 26 de diciembre de 2002, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 10/01/2014.
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (LCDGyFAGA), 31 de diciembre de 1954, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 09/04/2012.
- Masaquiza, M.D.A., Pereda, M.J., Curbelo, R.L.M., Figueredo, C.R. y Cervantes, M.M. (2017). Intensificación de los sistemas agropecuarios y su relación con la productividad y eficiencia. Resultados con su aplicación. Artículo de Revisión. *Rev. Prod. Anim.*, 29 (2) 57-64.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a Escala Humana una opción para el futuro. Cepaur Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago, Chile.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1993). Desarrollo a Escala Humana conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, Uruguay.

- Reguant-Álvarez, M. y Torrado-Fonseca, M. (2016). El método Delphi. *REIRE, Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, 9 (1), 87-102. DOI: 10.1344/reire2016.9.1916
- Schejtman, A. (2006). Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica: Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria. RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago, Chile.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca [SEMARNAT]. (2017). Indicadores básicos del desempeño ambiental: agua. Recuperado de <http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/indicadores/dambiental/Agua/Disponibilidad/Disponibilidad%20media.csv>.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA], (2018). Programa de apoyo a pequeños productores. Recuperado de <https://www.gob.mx/sagarpa/es/acciones-y-programas/programa-de-apoyos-a-pequenos-productores-2018>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA], (2018). Programa de Fomento a la Agricultura. Recuperado de <https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/programa-fomento-a-la-agricultura-19361>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación [SAGARPA], (2018). Programa para la Productividad y Competitividad Agroalimentaria. Recuperado de <https://www.gob.mx/sagarpa/es/acciones-y-programas/programa-de-productividad-y-competitividad-agroalimentaria-2018>
- Sperat, R. y Jara, C. (2013). Más allá del productivismo capitalista: eficiencia y agricultura familiar en la reactualización de viejos debates teóricos de los estudios agrarios. *Rev. de Economía Agrícola*, São Paulo, 60 (1), 53-66.
- Sunkel, O. (2006). En busca del desarrollo perdido. *Revista Latinoamericana de Economía*. 147 (37). 13-44.
- Titonell, P. (2013). Hacia una intensificación ecológica de la agricultura para la seguridad y soberanía alimentaria. *Artículo de fondo*. 14, 10-12.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), 29 de noviembre de 2017, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 29/11/2017.
- Programa de Apoyos a Pequeños Productores (PAPP), 29 de diciembre de 2017, Diario Oficial de la Federación. Últimas reformas publicadas 04/01/2018.
- Programa de Fomento a la Agricultura (PFA), 29 de diciembre de 2017, Diario Oficial de la Federación. 10ª sección.
- Programa para la Productividad y Competitividad (PPC), 30 de diciembre de 2016, Diario Oficial de la Federación. 6ª sección.

El uso de alternativas agroecológicas en cultivos de maíz y café

Padrón-Rodríguez¹
Enríquez-López¹
Amaro-Hernández¹
Hernández-González²

Resumen:

El maíz y el café tienen alto valor económico, actualmente han sido afectados por la caída de los precios internacionales, aumento de los costos de producción y degradación de los suelos por la aplicación excesiva de fertilizantes químicos. Es necesario utilizar microorganismos benéficos que mejoren su nutrición y reducir los impactos negativos en los mismos. Por ello se propone aplicar un inóculo de hongos micorrízicos arbusculares y de solubilizador de fósforo a plantas germinadas de maíz en rotación con coberteras y aplicar diferentes especies de *Trichoderma*, a varias concentraciones a semillas de café en invernadero. Con el objetivo de determinar el efecto de estos microorganismos sobre su crecimiento y desarrollo. Para informar a productores y entes del gobierno de la agricultura del municipio Xalapa e interactuar con cada grupo y dar seguimiento a la producción una vez implementada esta metodología, llegando a establecer una política pública.

Palabras clave: Microorganismos; Biofertilizantes; Hongos; *Trichoderma*.

Introducción

Dentro de los productos más importantes producidos en el mundo, se destacan el maíz (*Zea mays* L.), cereal ampliamente utilizado tanto para consumo humano como para alimentación animal (Ayala-Sánchez, Krishnamurthy y Basulto-Graniel, 2009). Es la especie cultivada con más amplia distribución en México, cumple una función de gran importancia en el suministro alimentario familiar y se encuentra muy ligada a la cosmovisión de los pueblos indígenas (Ladha, Pathack, Krupnik, Six y VanKessel, 2005). Además, en el país es uno de los principales productores de café orgánico (*Coffea arabica* L. y *C. canephora*), el cual es considerado como un cultivo de alto valor económico, cultural y ambiental. Actualmente la producción ambas producciones se ha visto afectada por diversos fenómenos, tales como: la caída de los precios internacionales, aumento de los costos de producción, degradación de los suelos, migración de los pobladores ocasionando abandono y el envejecimiento de plantaciones. Para remediar la deficiencia de macronutrientes de fósforo en el suelo, los agricultores recurren a la aplicación excesiva de fertilizantes químicos.

Recientemente, el uso de microorganismos benéficos o los llamados “biofertilizantes microbianos” son una opción para mejorar la nutrición de estos cultivos y reducir los impactos negativos en los mismos. Por otra parte, en Xalapa, Veracruz la mayor parte de la superficie total, 67.3 Km² está destinada a la agricultura, de la cual sólo 132 ha corresponden al cultivo de maíz, con una producción de 184.8 T. y el café ocupa 1345 ha, con rendimientos respectivos de 2,479.5 T (SAGARPA, 2011). La producción actual de biofertilizantes en el país se realiza por pequeñas empresas, instituciones de educación e investigación y por el INIFAP, apoyada por el gobierno federal y/o por gobiernos estatales. A pesar de este desarrollo,

¹ Universidad Veracruzana

² Instituto de IIESES legnara25@gmail.com

la distribución y aplicación a gran escala ha tenido serias dificultades, principalmente por problemas de promoción y distribución (Grageda-Cabrera *et al.*, 2012).

Es necesaria e imponente la aplicación de estas alternativas para aumentar la producción de estos cultivos en el territorio, para disminuir los costos de producción. Además, contrarrestar la constante degradación de los suelos y evitar así la pérdida de zonas cultivables. Por lo que se propone aplicar un inóculo de HMA (Rizofermic) y un hongo solubilizador de fósforo *Penicillium brevicompactum* a las plantas germinadas de maíz en rotación con plantas coberteras (Souchie, Azcón, Barea, Silva y Saggin-Júnior, 2010). Además, inocular con diferentes especies de *Trichoderma* las semillas de plantas de café a diferentes concentraciones. Esto se realizará a nivel de invernadero y luego de determinar el efecto de estas especies de microorganismos sobre el crecimiento y desarrollo, mediante la medición de las variables se llevará a condiciones de campo.

Con esta investigación se pretende informar e interactuar con los productores y los entes del gobierno involucrados en la agricultura de este municipio. Además, dar seguimiento a la producción una vez que se haya implementado esta metodología y llegar a establecer una política pública a favor de cada de los miembros de los participantes en este proceso.

Desarrollo

Este trabajo está enfocada a promover microorganismos benéficos y productos orgánicos para la producción de café y maíz, donde estén involucrados los productores, instituciones y gobiernos, en donde el gobierno estatal, debe fomentar el uso de microorganismos benéficos a todos los productores de café y maíz en estado de Veracruz, las instituciones deben fomentar a los investigadores e involucrados (estudiantes, maestros, doctores) a trabajar con los productores para desarrollar y solucionar problemáticas de los cultivos, dando alternativas para controlar algunas plagas y enfermedades y por último los productores los cuales deben de aplicar las sustancias alternativas que les permitan obtener mayor producción.

Para promover el desarrollo sustentable en plantaciones de café y maíz se propondrá el uso de biofertilizantes a los productores en la región de Xalapa Veracruz, de los cuales se trabajará en invernaderos.

Para café se obtendrán las cepas de *Trichoderma* que son provenientes del Cepario del Instituto de Ecología A.C. (INECOL): *Trichoderma sp* (IE-978), *Trichoderma riseei* (IE-639) y *Trichoderma harzanium* (IE-980), de los cuales tendremos cinco tratamientos con tres repeticiones cada uno, *Trichoderma* aplicado a plantas con roya (TCR), *Trichoderma* aplicado a plantas sin roya (TSR), Fungicida (Oxicloruro de sodio) (OS), Plantas con roya (PSR), plantas con roya (PCR), donde se aplicarán tres dosis conocidas del antagonista (1×10^5 , 1×10^{10} , 1×10^{15}), mediante aspersion a las plantas previamente etiquetadas. Por medio de inhibición, se pondrán las semillas de *Trichoderma* de diferentes variedades de café (costa rica, oro azteca, caturra), con tres repeticiones y observar si el hongo le da una resistencia a las plantas en la presencia de la roya, para obtener plántulas de calidad.

En lo que respecta a las plantas de maíz primero se sembrarán plantas coberteras inoculadas con HMA y HSF, con uno de estos o biofertilizantes que los incluyan, en las áreas dedicadas al cultivo. Una vez concluido el ciclo de coberteras y antes de la siembra del maíz, se cosechan estas plantas y su biomasa se reincorporará al suelo, y así queda listo el terreno para la siembra de maíz. Las plantas coberteras deben sembrarse en las áreas de cultivo de maíz en el período correspondido al ciclo Otoño-invierno, pues la siembra de este cultivo se realiza en el ciclo Primavera-Verano (Marinho, Ndiae, Linhares y Azevedo, 2007).

Debe aplicarse de la forma anteriormente referida porque así cuando llegue el período de siembra del maíz ya el suelo tiene los nutrientes requeridos por la planta para su adecuado crecimiento y desarrollo, donde se debe de mantener los niveles adecuados de fósforo y nitrógeno para la correcta nutrición de las plantas, así como también la acción de los hongos inoculados en las plantas coberteras previas al cultivo, el fósforo en el suelo en la forma disponible para que sea utilizado por las plantas de maíz, fomentar una mayor producción de maíz sin el uso de fertilizantes químicos (Azcón, Ambrosano y Charest, 2003).

El uso de biofertilizantes y productos orgánicos se debe de aplicar antes, durante y después de la cosecha, durante periodos de dos meses a una concentración adecuada que no afecte al cultivo.

Cadena de valor

Para llevar al mercado se entenderán los involucrados de la cadena de valor en el cual empieza por el productor, es la persona que se encarga de cultivar las plantas de café y maíz, en este sentido es quien se encarga de fertilizar, podar, cosechar, seleccionar para obtener tanto la plántula como la semilla de buena calidad, además de que deben de disponer de maquinaria automotriz, energía y servicios para poner en venta el producto, para poder clasificar, empaquetar, envasar, y vender a los exportadores. Donde el comprador es quién va con los agricultores para comprar su producto, el transportista encargado de distribuir la semilla a los productores que deben tener una planta industrial con equipo necesario. El comercializador es la persona física que se dedica a la compraventa del producto en cualquier parte de la cadena productiva, se distribuye al mercado local y/o mercado Regional y para finalizar a los consumidores, Humanos, Animales e Industriales (Richardson, Barea, McNeill y Prigent-Combaret, 2009).

Este trabajo debe tener una cooperación técnica basada por organizaciones Internacionales (FAO; CRS); Instituciones académicas (CIIDIR; ITVO; ITO; UABJO; UABJO; UAM; Universidad Autónoma de Chapingo; Instituto Tecnológico Superior de Teposcolula; Instituto Tecnológico Superior de San Miguel El Grande; CIESAS; Jardín Etnobotánico de OAX; INIFAP; AGROS; Alternativas y Proceso de Desarrollo AC; CEDICAM; Proyecto Mixteca Sustentable A.C; MASAGRO; DICONSA). Financiado por Instituciones Gubernamentales Nacionales (SAGARPA; SEDARPA; CONANP; FIRCO).

Cada uno debe de entender su rol que le corresponde en la cadena de valor para ello se puede promueve tener normas en el establecimiento de programas municipales, estatales o gubernamentales que busquen aumenten el apoyo a la producción de maíz utilizando plantas coberteras y biofertilizantes a base de HMA HSF y Trichoderma. Promover un mayor vínculo de las Instituciones Gubernamentales con los procesos de producción de maíz y café con cada uno de los actores de la cadena productiva para fomentar los precios de los productos derivados en el mercado local y/o regional para poder ampliar el mercado local y/o regional de productos derivados del maíz.

Debido a toda la problemática que existe de plagas y enfermedades, además de la degradación de los suelos en la cafeticultura, es necesario optar por nuevas estrategias, entre las cuales está el uso de microorganismos antagónicos, como *Trichoderma*, que es una opción viable, ya que es de fácil producción y tiene características que la hacen multifuncional (parasitismo, antibiosis, competencia por nutrientes y espacio e inducción de resistencia en las plantas), además es de bajo costo y no presenta riesgo al ecosistema ni a la salud humana.

Instituciones nuevas o mejoradas (titulares de apoyo)

Se implementará proyectos que propicien la capitalización de la cadena productiva en plantas de café y maíz en las zonas del estado de Veracruz, donde se involucran las Universidades, alumnos, instituciones

como el Instituto de Ecología A.C. (INECOL), al igual que entes federativos con el objetivo de concretar acciones de promoción, difusión e investigación en las actividades de producción agroecológica de cultivos de importancia económica. Promover el desarrollo sustentable en las plantaciones de maíz, mediante el uso de plantas coberteras tratadas con HMA y HSF en rotación con dicho cultivo.

Proponer el uso de biofertilizantes en plantaciones de maíz y café, vigilar para que no se usen excesivamente los fertilizantes químicos, fomentar entre los productores la idea del uso de esta alternativa agroecológica que sustituya a la agricultura tradicional, apoyar a los productores en la implementación de esta nueva técnica de cultivo de maíz de forma tal que se generalice en el territorio, vigilar porque se mantenga el equilibrio ecológico en las plantaciones de maíz en el municipio, incentivar a los productores a aplicar esta estrategia, evitando así la degradación del suelo, Aumentar la producción de maíz en el municipio a gran escala con reducción de uso de fertilizantes químico y así fortalecer las organizaciones de productores municipales de maíz a través del uso adecuado de cada uno de los servicios.

Propuestas

Por otro lado se daría a conocer a los productores un programa de calidad en la selección de grano de café, siguiendo la metodología que ocupa Colombia, tener doble alternativa para prevenir la roya, la primera sería tener plantas genéticamente modificadas, aplicar ciertas concentraciones y varias especies de *Trichoderma* para conocer cuál es la dosis y cuál es la más efectiva., fomentar que la población de cafecultores sean partícipes de la problemática y soluciones que se le pueden dar a sus cultivos.

Realizar talleres para que conozcas acerca de la prevención de algunos microorganismos que son benéficos y la aplicación de estos mismos, es decir aplicar las dosis de *Trichoderma*. Fomentar experimentos pilotos en invernadero como en campo, viendo cuales son las variables que nos pueden perjudicar para mejorar la técnica. Propiciar la venta de plantas y semillas de buena calidad a otros comerciantes incluso internacionalmente. Conservar y fomentar las regiones que han sido olvidadas. Proponer que alumnos de las Universidades realicen prácticas en campo y trabajen con los cafecultores dando una solución a una problemática. Implementar estímulos económicos a productores que lleguen a obtener la más alta producción. Implementar estrategias con el café que no es de buena calidad, dejarlo con la pulpa para que se pueden hacer compostaje con lombriz. Implementar un sistema de riegos de manera sustentable principalmente cuando las plantaciones están en sequía.

Conclusión

Permite promover y fomentar la cafecultora con métodos alternativos para disminuir la degradación de suelos, reducir plagas y enfermedades, aumentando la producción, obteniendo mayores ganancias. Fomentar la creación de un Programa de Manejo Sustentable del cultivo de maíz en las zonas rurales del municipio e incluso el Estado. Promover y normar un Programa de Orientación a los Productores por parte de la Instituciones Académicas para la explicación de estas técnicas agroecológicas de cultivo de maíz. Impulsar un Programa Municipal de Uso de Plantas Coberteras en rotación con el cultivo de maíz para la recuperación del suelo fuera del período de siembra del mismo. Implementar un Programa Municipal e incluso Estatal para el aumento de la producción de biofertilizantes a base de HMA y HSF. Incentivar la creación de un Programa de Construcción o Remodelación de Fábricas de biofertilizantes.

Bibliografía

- Ayala-Sánchez, A., Krishnamurthy, L., & Basulto-Graniel, J.A. (2009). *Leguminosas de cobertura para mejorar y sostener la productividad de maíz en el sur de Yucatán*. Terra Latinoamericana, 27(1), pp.63-69.
- Azcón, R., Ambrosano, E., & Charest, C. (2003). Nutrient acquisition in mycorrhizal lettuce plants under different phosphorus and nitrogen concentration . Plant Science, 165, pp.1137-1145.
- Ladha, J.K., Pathack, H., Krupnik, T.J., Six, J., & VanKessel, C. (2005). *Efficiency of fertilizer nitrogen in cereal production: retrospects and prospects*. Adv. Agron, 87(1), pp. 85–156.
- Marinho, G.J., Ndiae, A., Linhares, R., & Azevedo, J.A. (2007). *Cultivos de cobertura como indicadores de procesos ecológicos*. LEISA, 22(4), pp.20-22.
- Richardson, A. E., Barea, J. M., McNeill, A. M., & Prigent-Combaret, C. (2009). *Acquisition of phosphorus and nitrogen in the rhizosphere and plant growth promotion by microorganisms*. Plant Soil, 321, pp.305-339.
- SAGARPA, (2011). Plan de innovación en la Cafecultura de México. SAGARPA, COFUPRO, UACH, Sistema Producto Café, AMECAFE, INCA Rural. México. 165 p.
- Souchie, E., Azcón, R., Barea, J., Silva, E., & Saggin-Júnior, O. (2010). Enhancement of clover growth by inoculation of P-solubilizing fungi and arbuscular mycorrhizal fungi. Anais da Academia Brasileira de Ciências, 82(3), pp.771-777.

Implicaciones en la demanda de alimentos para consumo humano ante la presencia de alerta sanitaria en ellos.

Yecenia de la Rosa Domínguez.¹

Resumen.

Ante la entrada en vigor de la Ley de Modernización de inocuidad alimentaria (FMSA) de la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) de Estados Unidos, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) propuso el “Sistema de Reducción de Riesgos de Contaminación (SRRC)” ambas buscan el mismo objetivo asegurar la inocuidad de los alimentos que se producen. En Estados Unidos los productos importados son examinados para buscar presencia de patógenos humanos en productos listos para el consumo y para detectar plaguicidas en productos agrícolas crudos, en caso de detectar contaminación química o biológica se procede al registro de estos productos en una lista roja lo cual implica el establecimiento de la alerta por empresa, por región, por país; al unísono del cierre del mercado para el producto que presentó el problema. México actualmente cuenta con diversas alertas sanitarias tanto biológicas como químicas, a las empresas exportadoras de estos productos se les ha retirado la posibilidad de exportar a Estados Unidos el bien al que se le ha detectado presencia de contaminante, lo que se busca es saber cómo se ha visto afectada la demanda de alimentos para consumo humano por parte de Estados Unidos con respecto a los productos mexicanos ante la presencia de contaminantes químicos, por ende se procedió a hacer un estudio de demanda mediante una función auto regresiva con un orden de integración, con datos en series de tiempos trimestrales desde el tercer trimestre de 2009 que aparece el primer reporte hasta el 2017, periodo que comprende desde antes de la entrada en vigor de la ley FMSA hasta después de su aprobación, con esto se pudo ver el impacto que tiene la presencia de una alerta sanitaria en la demanda y como era de esperarse hay una relación inversa entre las alertas y la demanda de alimentos para consumo humano.

Palabras clave: inocuidad alimentaria, Ley FMSA, demanda, alerta sanitaria, economía institucional.

Introducción

El 21 de diciembre de 2010 fue aprobada en Estados Unidos la Ley de Modernización de la inocuidad alimentaria (FMSA), firmada el 4 de Enero de 2011 y publicada entre octubre de 2015 y mayo de 2016, que entrará en vigor para exportadores a partir de Mayo de 2017. La presente Ley contiene siete puntos a tratar los cuales son (FDA, 2011; SENASICA, 2016^A; SENASICA, 2016^B):

1. Estándares para la producción, cosecha, empaque y almacenamiento para el consumo humano (PSR).
2. Análisis y control preventivo de riesgos para alimentos procesados (HAPC).
3. Controles preventivos para alimentos de animales (HAPCA).
4. Programa de verificación de proveedores extranjeros (FSVP).
5. Certificación de Auditores Externos (TPA).
6. Transportación sanitaria de alimentos para consumo humano y de animales.
7. Adulteración internacional.

¹ Universidad Veracruzana. libra41084@hotmail.com

La FMSA se diseñó como medida preventiva, para evitar enfermedades de transmisión vía alimentos. Y aunque la FMSA está direccionada hacia los proveedores de alimentos de Estados Unidos de América indirectamente afecta a los países que exportan alimentos a dicha nación (FDA, 2011), ya que al exigirles a los importadores que los productos que comercializan sean inocuos estos a su vez se lo demandarán a sus proveedores.

Ante la emisión de esta Ley, México a través de SENASICA propuso el “Sistema de Reducción de Riesgos de Contaminación (SRRC)” manteniendo el mismo objetivo que la Ley FMSA. El SRRC fue reconocida por la FDA como un programa capaz de asegurar la inocuidad de los alimentos que se producen en México (SENASICA, 2016^C; SENASICA, 2016^D), de esta forma se garantiza al importador americano que el producto de procedencia mexicana que cuente con la certificación de inocuidad proporcionada por SENASICA (MÉXICO CALIDAD SUPREMA) cumple los requerimientos de la FMSA.

En 2013 se obtuvo 133 alertas sanitarias a productos importados de procedencia mexicana, de los cuales 13 fueron biológicos y 120 químicos (SENASICA, 2014^D), para el 2014 se presentaron 126 alertas, de las cuales 3 fueron biológicas y 123 químicas (SENASICA, 2016^D), en el 2015 el número de alertas sanitarias descendió a 109, siendo 2 biológicas y 107 químicas (SENASICA, 2015), para el 2016 se presentaron 7 alertas biológicas y 84 químicas, actualmente sólo se conocen las 111 alertas químicas (FDA, 2017); de acuerdo con el último reporte publicado el 23 de junio de 2017 sólo se conocen las 164 alertas químicas (FDA, 2017).

Lo que causa la presencia de químicos en la fruta es el exceso en las dosis de plaguicidas, que bien puede deberse a la resistencia de la plaga (organismos) para con el producto usado o bien por descuido intencional o por desconocimiento sobre los intervalos de seguridad, igualmente se puede deber a la aplicación de plaguicidas por recomendación pero no por técnicos especialistas, también por el uso de mezclas de distintos plaguicidas que pueden no estar autorizados para el cultivo (Asamblea General de Asociados, Agrocare, 2016).

Sobre el último punto se sabe que La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) emite una lista de plaguicidas químicos y orgánicos que están autorizados para su uso, además cada uno de los plaguicidas es vinculado al tipo de alimento en el que debe ser usado, para evitar que se emplee en otro cultivo en el cual podría tener algún efecto negativo (COFEPRIS, 2017).

En caso de detección de alerta sanitaria de acuerdo con lo que marca la FDA se procede al establecimiento de la alerta por empresa, por región, por país; al unísono del cierre del mercado para el producto que presentó el problema (FDA, 2011; SENASICA y *Dirección general de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera*, 2014^D); se incrementaría el número de inspecciones a productos en frontera, lo cual conlleva a mantener el producto mayor tiempo retenido en frontera (SENASICA y *Dirección general de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera*, 2014^D).

Los importadores buscarán proveedores que cumplan los lineamientos de inocuidad que exige la FDA, mientras que los productores mexicanos tendrían que buscar con apoyo de SENASICA implementar un plan de acción correctivo y demostrar ante las autoridades de la FDA que se ha corregido el problema, esperando que el secretario restablezca su comercio (FDA, 2011).

El problema reside en que dado el caso dentro de la selección aleatoria de los productos se tome alguno o algunos con problemas microbianos o químicos es que las repercusiones económicas podrían durar años, así lo pone de manifiesto SENASICA al citar como ejemplo al caso del melón *cantaloupe* que desde el 2001 aún mantiene su alerta sanitaria, lo que da a entender que retirar una alerta sanitaria no es fácil y peor aún es que el cierre del mercado a un producto que tiene alerta sanitaria no se efectúa sobre productor al que se le detectó el problema en su producto, sino que se aplica al país (SENASICA, 2014^A) y el proceso de liberación requiere el escrutinio, en el caso de México por parte de SENASICA, de caso por caso, es decir productor por productor para posteriormente pasar a la revisión de la FDA para su aceptación (SENASICA, 2016^D), es así como se ha venido resolviendo el problema del melón mexicano (SENASICA, 2016^C).

De acuerdo con SENASICA (2015) la presencia de residuos de plaguicidas que estando o no autorizados para su uso en productos de origen vegetal afectan su comercialización, es una de las amenazas más comunes, pero no tan impactante en la salud de los consumidores como la biológica, empero ambas junto con la amenaza de contaminantes inducidos pueden provocar la restricción del producto en el mercado nacional e internacional.

Ante la aplicación de la nueva ley de modernización de inocuidad alimentaria (FMSA) resulta de vital importancia para continuar el comercio internacional de alimentos con Estado Unidos seguir los lineamientos exigidos por SENASICA mediante el Sistema de Reducción de Riesgos de Contaminación (SRRC) para obtener su aprobación para que los *BROKERS* (los compradores intermediarios del producto) o las empresas importadoras compren con seguridad el producto nacional.

Marco teórico

La preocupación por los problemas en la salud humana originados por el consumo de alimentos ha dado paso al establecimiento de una ley de inocuidad alimentaria que además de permitir mantener un control sobre los productos alimenticios que se comercializan y brindar la seguridad a los consumidores de estar adquiriendo un producto saludable ha servido además como un mecanismo regulador del comercio alimentario.

Tanto la ley de modernización de inocuidad alimentaria como el Sistema de Reducción de Riesgos de Contaminación son nuevos contratos sociales de comercio internacional, situándolos en el entorno institucional y en las instituciones de gobernanza, ambas forman parte de la llamada nueva economía institucional (Carrasco y Castaño, 2012), teoría que fue reconocida en 1991, que además ha sido importante en el contexto de la política económica de los años 90's del siglo pasado (Molteni, 2006).

Esta teoría amplia el panorama de estudio de los intercambios comerciales, para que se considere el contexto institucional en el que se desenvuelven (Villareal, 2001), es decir mantenemos en el análisis las leyes económicas que rigen el mercado, en este caso las leyes de la demanda, anexando al análisis la reglamentación que se exige de productos inocuos.

Este neoinstitucionalismo permite comprender aún más las relaciones comerciales, cuestionar los resultados que se obtienen de la economía neoclásica, puede servir como el estudio del comercio desde una perspectiva heterodoxa, o simplemente como se ha empleado en este trabajo como un complemento que amplía el entendimiento de un fenómeno económico (Carrasco y Castaño, 2012).

Bajo esta teoría se acepta la intervención estatal, institucional o de asociaciones civiles que estén encaminadas a promover o ejecutar a un mecanismo que permita dar solución a una falla del mercado (Williamson, 2005). Se reconoce que el mercado en este caso no es capaz de filtrar los productos aptos para consumo de los no aptos, es por eso por lo que se requiere de herramientas que conduzcan un proceso de mercado hacia el fin deseado (North, 1991).

Metodología

Para plantear el modelo de demanda de alimentos provenientes de México por parte de Estado Unidos se tomó como referencia el trabajo presentado por Sánchez-Torres *et al.* (2011), a dicho modelo se le agregó la variable de alerta sanitaria por contaminación química, otra diferencia es que este estudio es con datos trimestrales y no anuales.

Modelo ARIMA Modelos Autorregresivos Integrados de Medias Móviles

Un modelo es autorregresivo AR (P) si la variable dependiente en un tiempo t puede ser explicada por ella misma pero en un momento atrás (Wooldridge, 2013), si la serie de tiempo es estacionaria la media será constante, sin embargo se tiene una media no es constante pero con fluctuaciones alrededor de esta constantes se dice que es débilmente estacionaria, que es el caso particular de la variable de demanda que presentó tendencia determinística o predecible, por eso es que se le aplica el filtro Hodrick-Prescott y con eso se suprime la tendencia observada y obtiene su estacionariedad. Entonces se tiene una serie de tiempo estacionaria en un sentido débil, lo cual implica estabilidad de la media, la varianza y las covarianzas (Gujarati y Porter, 2009).

$$\mu_t = \mu \quad (1)$$

$$\sigma_t^2 = \sigma \quad (2)$$

$$\gamma_{t,t-k} = \gamma^k \quad (3)$$

Analizando el resto de las variables el PIB y el TCR presentaron tendencia estocástica por lo que se tuvo que diferenciar para hacerlas estacionarias, el resto de las variables ya eran estacionarias al 95% de confianza de acuerdo con la prueba de raíz unitaria Dickey-Fuller (Green, 2002, Gujarati y Porter, 2009, Wooldridge, 2013). Posteriormente se estima el estadístico Q de Box-Pierce, el cual prueba la hipótesis nula de que toda la correlación hasta el rezago k es igual a cero. En ella se detectó la posibilidad de aplicar más de un proceso autorregresivo (Green, 2002, Gujarati y Porter, 2009).

Un modelo es integrado si se requiere aplicar primeras diferencias, para este caso se recurrió previo un análisis de cointegración Engle-Granger de las variables (Green, 2002, Gujarati y Porter, 2009, Wooldridge, 2013), se estimó con las variables sin diferenciar así que la prueba marcó que requería un nivel de cointegración. Motivo por el cual el modelo termina expresado de la siguiente manera:

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta_1 \Delta Y_{t-1} + \beta_2 \Delta Y_{t-2} + \epsilon_t \tag{4}$$

Dónde:

ΔY_t = Es el diferencial de la variable dependiente

α = Es la deriva o el intercepto

β = Es el componente de tendencia determinística dentro del proceso

ΔY_{t-1} = Es el proceso autorregresivo de primer orden

ΔY_{t-2} = Es el proceso autorregresivo de segundo orden

ϵ_t = Es el término de error estocástico

Reescribiendo la función anterior (4) de modelo ARIMA (2,1,0):

$$\Delta dhp_t = -\alpha - \beta_1 \Delta dhp_{t-1} - \beta_2 \Delta dhp_{t-2} - \beta_3 \Delta php_t + \beta_4 \Delta pib_t - \beta_5 \Delta tcr_t - \beta_6 \Delta ashp_t + \epsilon_t \tag{5}$$

Tabla 1.- Descripción de variables para la función de demanda de alimentos

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	FUENTE
Demanda de importaciones de alimentos Ln (D)	Es la variable dependiente del modelo expresado en kilogramos, a la que se le aplica logaritmo, son las	www.trademap.org (para la demanda EUA-México)

	importaciones de alimentos de EUA proveniente de México. En el año t	
Precio unitario de importación de alimentos ln (Precio)	Variable independiente, en la identidad i en el año t, de la cual se espera un comportamiento negativo. Se obtiene dividiendo el valor de las importaciones entre su cantidad, posteriormente se expresa en términos reales considerando el índice de precios al consumidor de Estados Unidos año base 2010, por último, se le aplica logaritmo	www.trademap.org Para la demanda EUA-México:
Producto Interno Bruto de EUA ln (PIB)	Variable independiente, en el año t, de la cual se espera un comportamiento positivo. Es una aproximación al ingreso de Estados Unidos. También se expresa en términos reales según año base 2010.	Para la demanda EUA-México: stats.oecd.org
Tipo de Cambio Real Peso/dólar ln (TCR)	Variable independiente, en el año t. Que representará la capacidad de compra del dólar frente al peso, por ello se espera una relación positiva con la demanda. Fundamentada en la teoría de la paridad del poder adquisitivo, para su cálculo se empleó el índice de precios al consumidor de Estados Unidos y México con año base 2010. Será el resultado de multiplicar el tipo de cambio nominal por el cociente del índice de precios al consumidor de Estados Unidos entre el índice de precios al consumidor de México.	www.inegi.org.mx www.banxico.org.mx https://mx.investing.com/currencies/usd-mxn-historical-data unstats.un.org/unsd/mbs/app/DataView.aspx?sid=5001&cid=840&yearfrom=2000&year=2017&p=M
Alerta Sanitaria ln (Alerta)	Variable independiente, en el año t, se espera que tenga una relación funcional negativa con respecto a la demanda.	FDA 2017 ^a

	Es una variable que restringe el comercio	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Casi todas las variables empleadas presentaron el comportamiento esperado excepto el tipo de cambio real, efecto que se tratará de dar explicación más adelante, como se puede corroborar en la ecuación 6 y en el cuadro resumen (cuadro 1).

$$\Delta dhp_t = -0.063 - 0.22_1 \Delta dhp_{t-1} - 0.77_2 \Delta dhp_{t-2} - 0.80_3 \Delta php_t + 13.41_4 \Delta pib_t - 0.40_5 \Delta tcr_t - 0.07_6 \Delta ashp_t + \epsilon_t \quad (6)$$

Cuadro 1: Cuadro resumen de pruebas de modelo de demanda

VARIABLE	Demanda de EUA sobre alimentos procedentes de México ARIMA (2,1,0)
Precio (Δphp_t)	-0.80 (0.38) 0.035*
PIB (Δpib_t)	13.41 (0.13.48) 0.32*
TCR (Δtcr_t)	-0.40 (0.80) 0.62*
Alerta Sanitaria ($\Delta ashp_t$)	-0.07 (0.064) 0.26*
constante	-0.06 (0.07) 0.43*
Ar(L1)	-0.22 (0.215) 0.29*
Ar(L2)	-0.76 (0.23) 0.001
Desviación estandar de la perturbación ϵ	0.266 (0.07) 0.000*

Número de observaciones: 33 con datos trimestrales en la demanda EUA sobre el producto proveniente México.

Prob>chi2 = 0.002

Nivel de confianza: 95%

El primer dato es el valor de los coeficientes

El segundo dato que aparece entre paréntesis es el error estándar

El tercer dato representado por un * es el P-valor

Fuente: Elaboración propia con información de www.trademap.org, [currencias/usd-mxn-historical-data, unstats.un.org/unsd/mbs/app/DataView.aspx?sid=5001&cid=840&yearfrom=2000&yearto=2017&p=M](http://currencias/usd-mxn-historical-data.unstats.un.org/unsd/mbs/app/DataView.aspx?sid=5001&cid=840&yearfrom=2000&yearto=2017&p=M), www.inegi.org.mx, www.banxico.org.mx, stats.oecd.org y FDA 2017^a.

Como se puede apreciar en el cuadro resumen pese a que algunas de las variables no se presentan significativas al 95% de manera individual en conjunto resultan significativas según el estadístico chi², por este motivo y debido a que las evaluaciones de pos-estimación no detectaron problemas de autocorrelación o autocorrelación parcial, los parámetros autorregresivos satisfacen la condición de estabilidad y el residual mantiene una distribución normal, por todo ello se ha aceptado el modelo.

El coeficiente dice que el valor diferenciado de un año al otro de la demanda será negativo en 0.063%, el primer rezago del valor diferenciado de la demanda dice que ante un aumento porcentual de un periodo anterior reducirá en un 0.22% el diferencial actual, mientras que el segundo rezago indica que la reducción ante una variación porcentual en dos periodos atrás será de 0.77% sobre el diferencial actual, una variación porcentual ascendente en el diferencial de precios hará descender en un 0.80% la variación actual de la demanda, caso opuesto el diferencial del PIB que refleja que ante su aumento porcentual provocará el aumento en un 13.41% del diferencial de la demanda, el TCR por su parte hará descender en un 0.40% el diferencial de la demanda ante su aumento porcentual, finalmente la variable diferenciada de las alertas sanitarias causará una baja en el diferencial de la demanda del 0.07% ante su aumento porcentual.

437

Discusión de resultados

Ante los resultados obtenidos se puede apreciar que la demanda de alimentos de Estados Unidos procedentes de México no se ve muy afectado por el tipo de cambio real a pesar de que en el periodo tomado ha ido aumentando el valor de la divisa norteamericana, lo cual podría deberse a contratos o convenios comerciales establecidos por las empresas importadoras norteamericanas y las exportadoras mexicanas.

La reacción que presenta el aumento del PIB en la demanda indica que los alimentos se comportan como un bien normal, y los precios cumplen la reacción dictada por la ley de la demanda. Finalmente, el efecto adverso en la demanda que provoca las alertas sanitarias ante la presencia de contaminantes químicos son restricciones no arancelarias que limitan el intercambio comercial.

Conclusiones

La economía institucional y la llama nueva economía institucional nos hacen entender que los intercambios comerciales no sólo están sujetos a las leyes económicas es claro que también están condicionadas a las reglamentaciones o regulaciones establecidas por un marco institucional, en este caso la restricción sanitaria que ejecuta la FDA serán una limitación para el intercambio comercial, afortunadamente es una regulación posible cumplir al limitar y controlar el uso de plaguicidas o bien optar por mecanismos naturales y no químicos de control de plagas.

El problema es que los lineamientos que exige la FDA y SENASICA para mantener la inocuidad en los alimentos, específicamente el exigir el monocultivo, que es un factor de la producción agrícola convencional que provoca la ruptura de los ciclos económicos que conduce al empobrecimiento de los suelos disminución de la biodiversidad e incremento de la resistencia de las plagas (Boada y Toledo, 2003; Naredo, 2010), lo anterior obliga al productor agrícola a aumentar los costos de producción y la dificultad de evitar que se detecte presencia de químicos en sus productos.

Es difícil tratar de cumplir los lineamientos establecidos, sobre todo cuando los requerimientos que exigen las instituciones que buscan la inocuidad alimentaria se contraponen a los fines que buscan. Esto puede ser el reflejo

de dos cosas, por un lado, que aquellos que determinaron las condiciones en las cuales se debe producir y transportar los alimentos no consultaron o no analizaron exhaustivamente las diversas fuentes relacionadas con la producción agrícola, tanto de aquellos que fomentan el estilo de producción convencional como de aquellos que se oponen a este estilo. Por otro lado, existe una estrecha colusión con la industria de agroquímicos que se verán beneficiadas con estos mecanismos solicitados.

Por último, los resultados obtenidos aún no reflejan el impacto real de esta ley de inocuidad alimentaria puesto que la información abarca tan sólo tres trimestres después del inicio de la restricción sanitaria, por lo que sería conveniente realizar este mismo estudio algunos años más adelante para ver cómo se comporta esta regulación en el intercambio comercial.

Bibliografía:

- Asamblea General de Asociados, Agrocare. 2016. IMPORTANCIA DE LA INOCUIDAD EN LAS EXPORTACIONES MEXICANAS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. SENASICA, SAGARPA. En <http://www.umffaac.org.mx/NOTICIAS/5/PPT%20HFS%20agrocare%2019febrero2016.pdf>. Pp. 43
- Boada Martín y Toledo Víctor M. 2003, EL PLANETA NUESTRO CUERPO, La ecología, el ambientalismo y la crisis de la modernidad, Fondo de Cultura Económica, México, Pp. 237
- Carrasco Monteagudo Inmaculada y Castaño Martínez Soledad. 2012. LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL. En nuevas corrientes de pensamiento económico. N.º 865 marzo-abril. Pp 43-53.
- COFEPRIS. 2017. FERTILIZANTES COFEPRIS. En <http://189.254.115.252/Resoluciones/Consultas/ConWebRegPlaguicida.asp>. Consultado en mayo del 2017.
- FDA. 2011. FOOD SAFETY MODERNIZATION ACT. FDA. En <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ353/pdf/PLAW-111publ353.pdf>. Pp. 89.
- SENASICA. 2013. ASPECTOS BÁSICOS Y MARCO REGULATORIO PARA LA ATENCIÓN DE ALERTAS. SENASICA, SAGARPA. En senasica.gob.mx/includes/asp/download.asp?IdDocumento=26256&IdUrl=65421. Pp 53
- FDA. 2017. IMPORT ALERT 99-05. FDA. www.accessdata.fda.gov. Consultado en Abril de 2018.
- Gujarati D.N. y Porter D.C. 2009. ECONOMETRÍA. Mc Graw Hill. México. Pp. 921.
- Green Willian. 2002. ECONOMETRIC ANALYSIS. Prentice Hall. Pp. 959.
- Molteni Gabriel. 2006. PRINCIPALES APORTES DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL (NEI) Y SUS CRITICOS. Revista valores en la sociedad industrial año XXIV. N° 67 Diciembre. Pp 8-19.
- North Douglass C. 1991. INSTITUTIONS. Journal of economic perspectives. Vol. 5. N° 1. Winter. Pp. 97-112.
- OECD. 2017. QUARTER NATIONAL ACCOUNTS. Volume 2016 Issue 4, OECD

Publishing. Paris. <https://stats.oecd.org/index.aspx?datasetcode=qna>. Consultado en junio 2017.

OECD. 2017. QUARTER NATIONAL ACCOUNTS. Volume 2016 Issue 4, OECD Publishing. Paris. En http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=MEI_PRICES&lang=en#. Consultado en junio 2017.

Sánchez-Torres Yolanda, Matus-Gardea Jaime A., García-Salazar José A., Martínez-Damián Miguel Á., Gómez-Cruz Manuel Á. 2011. ESTIMACIÓN DE LA DEMANDA DE IMPORTACIONES DE LIMÓN PERSA (*citrus latifolia tanaka*) EN ESTADOS UNIDOS PROCEDENTES DE MÉXICO (1994-2008). En *Tropical and Subtropical Agroecosystems*. 14. Pp. 819-827.

SENASICA. 2014^A. *EL USO DE PLAGUICIDAS AGRÍCOLAS Y SUS IMPLICACIONES EN EL COMERCIO EXTERIOR DE FRUTAS Y HORTALISAS MEXICANAS*. SENASICA, SAGARPA. En www.cesavejal.org.mx/divulgacion/curso%20exportacion/uso%20plaguicidas.ppt. Pp. 24.

SENASICA. 2014^B. *PROGRAMA NACIONAL DE MONITOREO DE CONTAMINANTES EN LA PRODUCCIÓN PRIMERA DE VEGETALES 2014*. SAGARPA, SENASICA. En www.senasica.gob.mx. Pp. 54.

SENASICA, Dirección general de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera. 2014^D. *FUENTE Y RUTA DE CONTAMINACIÓN DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS*. SENASICA, SAGARPA. En senasica.gob.mx/includes/asp/download.asp?IdDocumento=26251&IdUrl=65403. Pp. 33

SENASICA. 2015. *ALERTAS Y RECHAZOS DE PRODUCTOS VEGETALES POR PRESENCIA DE RESIDUOS DE PLAGUISIDAS*. SENASICA, SAGARPA. En www.senasica.gob.mx. Pp. 23.

SENASICA. 2016^A. *LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA INOCUIDAD ALIMENTARIA (FSMA) DE LOS ESTADOS UNIDOS, ACCIONES SENASICA*. SENASICA. En <http://senasica.gob.mx/?id=6416>. S/P.

SENASICA. 2016^B. *ACCIONES DEL SENASICA ANTE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA INOCUIDAD ALIMENTARIA (FSMA) DE LOS ESATADOS UNIDOS DE AMÉRICA*. SENASICA. En <http://senasica.gob.mx/?id=6416>. Pp. 3

SENASICA. 2016^C. *FORTALECEN MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS COOPERACIÓN EN MATERIA DE INOCUIDAD ALIMENTARIA*. SENASICA. En <http://senasica.gob.mx/?IdNot=2262>. S/P.

SENASICA. 2016^D. *EXPECTATIVAS EN INOCUIDAD: RETOS Y PERSPECTIVAS 2016*. SENASICA, SAGARPA. En senasica.gob.mx/includes/asp/download.asp?IdDocumento=30379...true. Pp. 16.

Villareal René. 2001. *La nueva economía institucional de mercado y el estado de derecho*. En Valdés Diego, Gutiérrez Rivas Rodrigo. 2001. *ECONOMÍA Y CONSTITUCIÓN*. UNAM. Pp 113-143.

Williamson Oliver. E. 2005. WHY LAW, ECONOMICS, AND ORGANIZATION? Annual Review of Law and Social Science, 1, Pp. 369-396.

Wooldridge Jeffrey M. 2013. INTRODUCCIÓN A LA ECONOMETRÍA. CENGAGE Learning.
México. Pp. 878.

Modelo Económico De Evaluación Social De Proyectos Turísticos.

César Mirafuentes de la Rosa¹

Resumen

Actualmente el sector turismo es un pilar importante para detonar el desarrollo económico. El fortalecimiento de dicho sector requiere impulsar el financiamiento de proyectos turísticos que contribuyan a desarrollar nuevos productos y servicios turísticos acordes a las exigencias actuales de dicho mercado, en donde el sector público y privado sean coparticipes. El presente trabajo desarrolla un modelo económico para la evaluación social de proyectos turísticos, cuya finalidad es determinar una metodología que incentive la inversión pública y privada en el mercado del turismo nacional. El modelo que se presenta es un prototipo, pero tiene la intención de abrir la discusión en torno a la temática de la metodología que determine la rentabilidad social de proyectos turísticos, y de esa manera dar pauta a nuevas ideas que profundicen alrededor de la evaluación social dentro del sector turismo.

Palabras clave: proyectos turísticos, evaluación social, metodología, modelo económico, beneficio social

Introducción

Actualmente el turismo ha experimentado un crecimiento continuo a nivel mundial, hecho que ha provocado su amplia diversificación, y, en consecuencia, se ha posicionado como uno de los sectores económicos con mayor impacto para el desarrollo económico. Se ha demostrado que las actividades turísticas son capaces de reducir la pobreza en países en vías de desarrollo, ya que detonan el potencial económico en áreas rurales o semiurbanas (Ruíz, 2008:1-2); por ejemplo, a través de la apertura de nuevas empresas, lo que provoca la generación de nuevos empleos. Por ese motivo, es prioritario que las políticas públicas en materia de turismo se orienten hacia el fortalecimiento de aquellos centros turísticos cuyo rezago radica en la falta de inversión en infraestructura e innovación y modernización de productos y servicios turísticos, de esa forma se detonará su potencial económico, lo cual traerá consigo una mejora social y económica.

México es un país que posee ecosistemas con una biodiversidad invaluable, una amplia gama de paisajes naturales que delinear su geografía, una multiculturalidad rica en tradiciones y expresiones culturales, y un patrimonio arquitectónico singular, estas son tan sólo algunas características que dotan al país de un amplio potencial turístico a nivel internacional y regional. Sin embargo, la competitividad turística de México en el mercado del turismo internacional ha ido disminuyendo en los últimos años por diferentes factores políticos, económicos y sociales; por ejemplo, el incremento de la violencia a causa del fortalecimiento del crimen organizado, los pocos incentivos para estimular la inversión pública y privada en proyectos turísticos o la aplicación de una política pública de turismo desfasada con las exigencias del mercado turístico internacional. La tabla 0.1., muestra que a nivel mundial México se ha posicionado,

¹ Institución: Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: cesar.mirafuentesuamx@gmail.com

con regularidad, entre los diez primeros destinos turísticos durante el periodo 2007 – 2016, pese a ello, en la tabla 0.2., se observa que, en el mismo periodo, a nivel mundial México no figura entre los primeros diez países que recauda mayores ingresos por actividades turísticas, esto puede ser un síntoma de su baja competitividad frente a otros centros turísticos.

El presente trabajo considera que uno de los factores que incide en la disminución de la competitividad del turismo mexicano es la falta de un marco metodológico adecuado para insertar en el sector turismo nacional nuevos productos y servicios turísticos a través de la ejecución de proyectos de inversión entre el sector público y privado, es decir las instituciones de la administración pública federal, encargadas de impulsar la competitividad del sector turismo, adolecen de una metodología que fomente de forma adecuada la creación y ejecución de nuevos proyectos turísticos. Bajo este contexto vale la pena formular las siguientes dos cuestiones: i) ¿De qué depende la innovación de productos y servicios turísticos?, y ii) ¿Qué variables limitan la inserción de nuevos productos y servicios turísticos en el sector turismo de México? Dado que el objetivo del presente trabajo va más allá de determinar los variables de la innovación en el sector turismo se puede decir *grosso modo*, para solventar la primera cuestión, que cualquier decisión de innovación y desarrollo de productos o servicios se fundamenta en la maximización de utilidades. De acuerdo a Parkin y Loría (2015: 330):

“El monto marginal gastado en el desarrollo de un producto nuevo o mejorado es el costo marginal del desarrollo de productos. El monto marginal que el producto nuevo o mejorado genera para la empresa es el ingreso marginal del desarrollo de productos. A un nivel bajo de desarrollo de productos, el ingreso marginal de un mejor producto excede el costo marginal. A un nivel alto de desarrollo de productos, el costo marginal de un mejor producto excede el ingreso marginal. Cuando el costo marginal y el ingreso marginal del desarrollo de productos son iguales, la empresa lleva a cabo la cantidad de desarrollo de productos que maximiza sus utilidades.”

Por lo tanto, la innovación en el sector turismo, al igual que en una empresa, está motivada por la condición de maximización de beneficios.

Tabla 0.1. Los diez destinos más visitados en el mundo en función de la llegada de turistas internacionales en el periodo 2007 – 2016.

Año	2007		2008		2009		2010		2011	
Posición	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas
1	Francia	80.90	Francia	79.2	Francia	76.80	Francia	77.65	Francia	81.40
2	España	58.67	Estados Unidos	57.9	Estados Unidos	55.00	Estados Unidos	60.01	Estados Unidos	62.70
3	Estados Unidos	55.99	España	57.2	España	52.20	China	55.67	China	57.60
4	China	54.72	China	53	China	50.90	España	52.68	España	56.20
5	Italia	43.65	Italia	42.7	Italia	43.20	Italia	43.63	Italia	46.10
6	Reino Unido	30.87	Reino Unido	30.1	Reino Unido	28.20	Turquía	31.36	Turquía	34.70
7	Alemania	24.43	Ucrania	25.4	Turquía	25.50	Reino Unido	28.30	Reino Unido	29.30
8	Ucrania	23.12	Turquía	25	Alemania	24.20	Alemania	26.88	Alemania	28.40
9	Turquía	22.25	Alemania	24.9	Malasia	23.60	Malasia	24.58	Malasia	24.70
10	México	21.60	México	22.9	México	22.30	México	23.29	México	23.40
Año	2012		2013		2014		2015		2016	
Posición	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas	País	Millones de turistas
1	Francia	82.00	Francia	83.60	Francia	83.70	Francia	84.452	Francia	82.60
2	Estados Unidos	66.70	Estados Unidos	70.00	Estados Unidos	75.02	Estados Unidos	77.465	Estados Unidos	75.61
3	China	57.70	España	60.70	España	64.94	España	68.175	España	75.32
4	España	57.50	China	55.70	China	55.62	China	56.886	China	59.27
5	Italia	46.40	Italia	47.70	Italia	48.58	Italia	50.732	Italia	52.37
6	Turquía	35.70	Turquía	37.80	Turquía	39.81	Turquía	39.478	Reino Unido	35.81
7	Alemania	30.40	Alemania	31.50	Alemania	33.01	Alemania	34.971	Alemania	35.58
8	Reino Unido	29.30	Reino Unido	31.10	Reino Unido	32.61	Reino Unido	34.436	México	35.08
9	Rusia	25.70	Rusia	28.40	México	29.35	México	32.093	Tailandia	32.59
10	Malasia	25.00	Tailandia	26.50	Hong Kong	27.77	Tailandia	29.923	Turquía	...

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Barómetro de la Organización Mundial del Turismo.

Tabla 0.2. Los diez destinos más visitados en el mundo en función de sus ingresos por turismo internacional en el periodo 2007 – 2016.

Año	2007		2008		2009		2010		2011	
	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares
1	Estados Unidos	97.40	Estados Unidos	110.40	Estados Unidos	94.20	Estados Unidos	137.01	Estados Unidos	115.60
2	España	57.60	España	61.60	España	53.20	España	54.64	España	59.90
3	Francia	54.30	Francia	56.60	Francia	49.50	Francia	47.02	Francia	54.80
4	Italia	42.70	Italia	45.70	Italia	40.20	China	45.81	China	48.50
5	Reino Unido	38.60	China	40.80	China	39.70	Italia	38.79	Italia	43.00
6	China	37.23	Alemania	39.90	Alemania	34.60	Alemania	34.68	Alemania	38.90
7	Alemania	36.03	Reino Unido	36.00	Reino Unido	30.10	Reino Unido	32.89	Macao (China)	38.50
8	Australia	22.30	Australia	24.70	Australia	25.40	Australia	28.60	Reino Unido	35.10
9	Austria	18.70	Turquía	22.00	Turquía	21.30	Turquía	22.59	Australia	31.50
10	Turquía	18.49	Austria	21.60	Austria	19.40	Macao (China)	22.28	Hong Kong (China)	27.70
Año	2012		2013		2014		2015		2016	
	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares	País	Miles de millones de dólares
1	Estados Unidos	161.60	Estados Unidos	172.90	Estados Unidos	191.92	Estados Unidos	205.42	Estados Unidos	205.94
2	España	58.20	España	62.60	España	65.11	España	56.47	España	60.35
3	Francia	53.60	Francia	56.60	Francia	58.15	Reino Unido	45.46	Tailandia	49.87
4	China	50.00	China	51.60	Reino Unido	46.54	China	44.97	China	44.43
5	Macao (China)	35.90	Macao (China)	43.00	Italia	45.49	Tailandia	44.92	Francia	42.48
6	Italia	41.20	Italia	43.90	China	44.04	Francia	44.86	Italia	40.25
7	Alemania	38.10	Tailandia	41.80	Alemania	43.32	Italia	39.45	Reino Unido	39.62
8	Reino Unido	37.30	Alemania	42.30	Macao (China)	42.74	Alemania	36.91	Alemania	37.43
9	Tailandia	33.90	Reino Unido	41.80	Tailandia	38.42	Hong Kong (China)	36.15	Hong Kong (China)	32.86
10	Hong Kong (China)	33.00	Hong Kong (China)	38.90	Hong Kong (China)	38.38	Macao (China)	30.97	Australia	32.42

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del Barómetro de la organización Mundial del Turismo

Respecto al segundo cuestionamiento, que es el de mayor interés para el presente trabajo, es posible afirmar que existen múltiples variables que limitan la inserción de nuevos productos y servicios turísticos en el sector del turismo nacional, quien suscribe considera que una variable de suma importancia, que debe ser discutida y expuesta, es la falta de una metodología que permita la evaluación social de un proyecto turístico que desemboque en su realización a través de la inversión entre el sector público y el sector privado. La legislación para financiar proyectos con recursos públicos es diversa, pues depende de la naturaleza del propio proyecto. Los recursos destinados para ejecutar proyectos con recursos provenientes de Gobierno Federal, Estatal o Municipal, están sujetos a una legislación en particular y a las reglas de operación de distintos programas gubernamentales, pese a ello, la mayor parte de los proyectos que se pretendan realizar con tales recursos deben mostrar una rentabilidad social para ser financiados por el sector público, esto se debe a que tales proyectos tendrían que generar un beneficio económico que contribuya al bienestar social. Dado que resulta una tarea sumamente compleja realizar un mapeo de cada una de las legislaciones y las reglas de operación para llevar a cabo proyectos turísticos, y el fin del presente trabajo no es tal, se tratará un caso particular para el cual sí es necesario hacer uso de una metodología adecuada para que un proyecto turístico sea financiado a través de recursos público, se trata de las asociaciones público-privadas.

De acuerdo con la Ley General de Asociaciones Público-Privadas, artículo 14, fracción VI, Capítulo Segundo, cualquier proyecto que sea viable para realizarse mediante una asociación público-privada debe ser rentable socialmente. Un proyecto es rentable socialmente si produce un beneficio social mayor a la tasa de descuento, la cual es determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual actualmente es del 10 por ciento. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público carece de una metodología para evaluar la rentabilidad social de proyectos turísticos, dado que no existe ningún documento oficial con dicha información, tampoco la Secretaría de Turismo posee un documento similar; si bien existe un documento llamado *Elementos para evaluar el impacto económico, social y ambiental del turismo de naturaleza en México*, el modelo de evaluación que presenta es muy débil en relación a los fundamentos económicos que lo sostienen y con respecto al rigor de un método que mida y cuantifique el verdadero beneficio social de un proyecto turístico. En el siguiente apartado se expone un prototipo de modelo económico para evaluar el beneficio social de un proyecto turístico.

1. Identificación, cuantificación y valoración de los beneficios de los proyectos turísticos.

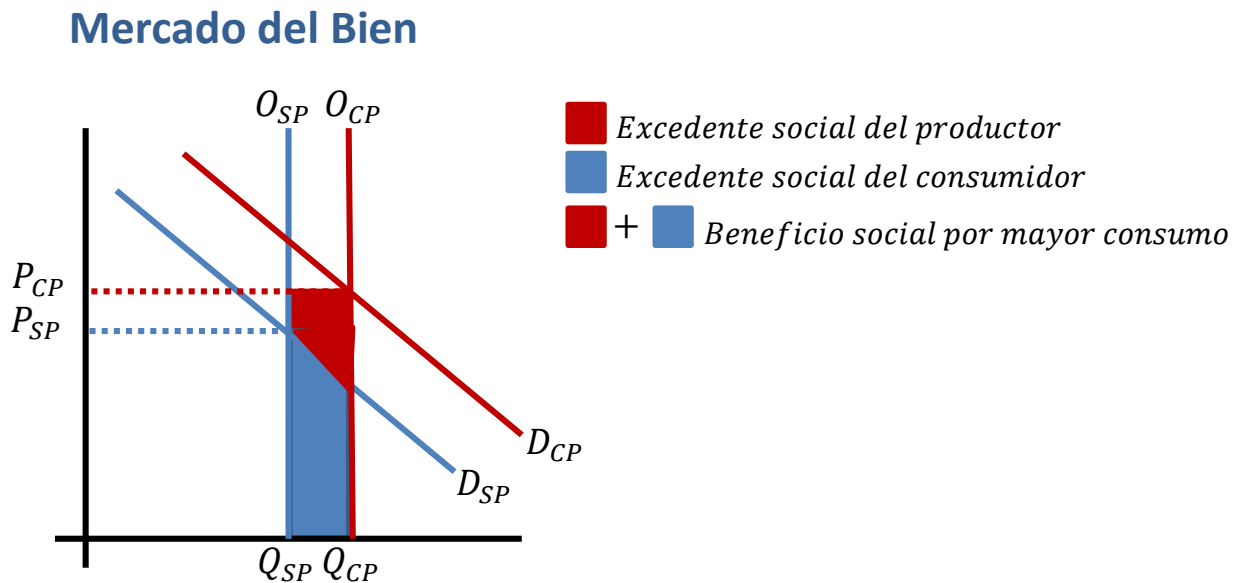
Los beneficios sociales que produce un proyecto turístico dependen de su naturaleza, si es un parque ecológico, un acuario, una plaza cívica o un museo, todos los proyectos tendrán beneficios particulares que no serán los mismos, pero sí existe un beneficio social que es común a todos ellos y es el mayor consumo en el mercado del bien y la derrama económica, es decir un beneficio por mayor consumo a través de los mercados complementarios del bien.

1.1. Beneficio por mayor consumo.

Es el valor de uso en el mercado del bien. Para estimar los beneficios sociales que produce un proyecto turístico por mayor consumo es necesario hacer uso del concepto valor de uso, definido como el valor que se deriva de la utilización del bien que produce el producto o servicio. Recuérdese que el valor de uso del bien depende propiamente de sus características y fines para los cuales fue diseñado

El valor de uso es un beneficio que surge en el mercado del bien en cuestión, es la oferta. Para medir este beneficio se debe considerar el contexto económico en el que se desarrollará el proyecto turístico, es decir las características del mercado, si existe o no competencia perfecta, información perfecta y la flexibilidad de los precios. Los beneficios sociales del valor de uso están determinados por el excedente del consumidor derivado del incremento en la cantidad consumida. En la siguiente gráfica se puede observar estos movimientos.

Figura 1.1.1. Beneficios por mayor consumo en el mercado del bien.



Fuente: Elaboración propia.

La suma del excedente social del productor y el excedente social del consumidor representan el total de beneficios sociales provocados por un mayor consumo en el mercado del bien, cabe señalar que los beneficios sociales que representan las áreas de color rojo y azul son excedentes que se producen una vez que se han cubierto los costos derivados de la oferta del servicio.

1.2. Excedente turístico neto en el mercado de bienes complementarios.

Dado que la finalidad de cualquier proyecto turístico es eminentemente turística, cuya intención es ofrecer un producto o servicio turístico de calidad, tanto para los residentes como para los turistas nacionales e internacionales, que dote de identidad y orgullo de pertenencia al municipio y a su vez provoque en sus visitantes una buena percepción de este destino turístico, y en consecuencia incida sobre los turistas para que incrementen su estancia. En este sentido, se prioriza el crecimiento económico local a través de la derrama económica.

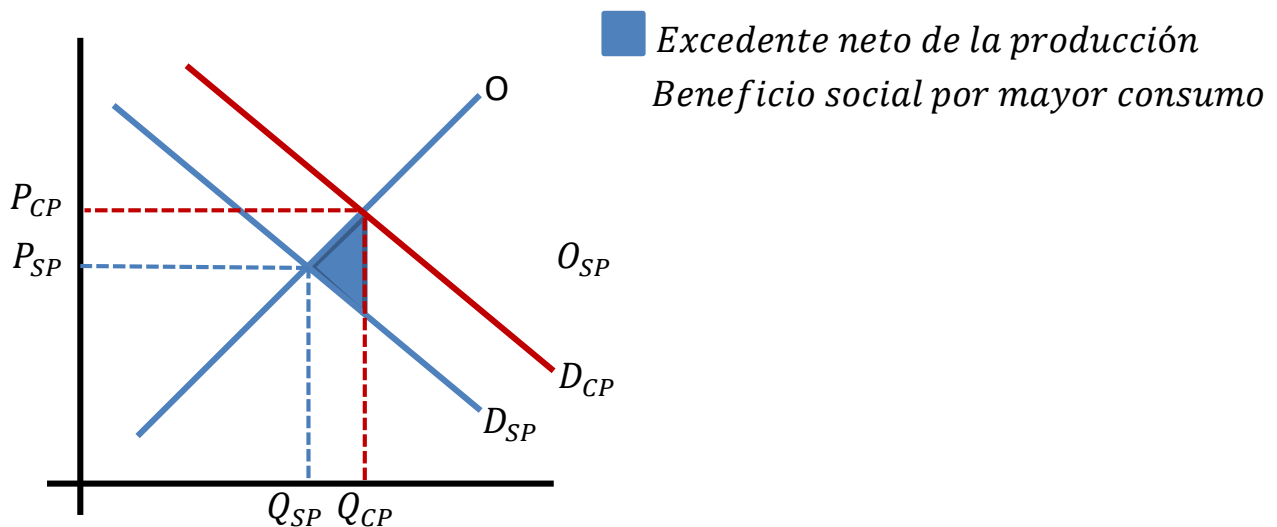
En este caso el beneficio social se genera a través del excedente de la producción en el mercado de bienes complementarios. El mercado complementario está integrado por todas aquellas actividades económicas que derivan de forma indirecta por la puesta en operación

del proyecto turístico; por ejemplo el incremento en las actividades de transporte, el aumento de la demanda en la ocupación hotelera, la venta de alimentos y bebidas de restaurantes, entre otros.

El beneficio social del mercado complementario está dado a través del excedente de la producción, es decir en el mercado de bienes y servicios turísticos en la zona en donde se realice el proyecto. El beneficio es la diferencia entre el excedente bruto y los costos de producción, lo que nos da como resultado el excedente neto de la producción. En la siguiente gráfica podemos observar este comportamiento en un mercado.

Figura 1.2.1. Beneficios por mayor consumo en el mercado de bienes complementarios.

Mercado de Bienes Complementarios



Fuente: Elaboración propia

2. Cuantificación y valoración de los beneficios

2.1. Beneficios totales.

Los beneficios totales producidos por el proyecto turístico se valoran y cuantifican mediante la adición de los beneficios sociales del valor de uso (B1), los beneficios sociales provenientes del excedente turístico (B2), los beneficios adicionales que provea el proyecto y los costos asociados al proyecto, es decir:

$$BT = B1 + B2 + B3 + \sum C_p$$

Donde:

BT: Beneficio total

B1: Beneficio social por valor de uso

B2: Beneficio social por excedente turístico neto en el mercado de bienes complementarios

B3: Beneficio social por conservación de la tortuga marina

Cp: Costos asociados al proyecto

2.1.1. Valor de uso.

La obtención de los beneficios por valor de uso es el resultado del número de visitantes que pagarán una tarifa para entrar al proyecto turístico, o en su caso la tarifa que estén dispuestos a pagar, pues se considera que al hacer uso del bien y sus servicios los visitantes adquieren un beneficio en términos de un mayor grado de satisfacción y uso recreativo del tiempo de ocio. Por valor de uso se debe entender el valor que se deriva de la utilización del bien que produce el servicio. Puede ir acompañado de la necesidad de realizar actividades en las que se emplean otros bienes económicos.

En concreto, la disposición a pagar una tarifa por hacer uso del bien o servicio es la forma en que se valora el beneficio, que en este caso es el tiempo destinado al esparcimiento social con fines recreativos y educativos; considérese como un supuesto fundamental que da sustento al modelo económico planteado. Aunado a ello, cualquier persona que destina una parte de su ingreso para asistir a lugares culturales, educativos o recreativos le dota de un valor social y económico con base en el monto que paga por su entrada.

Cuando no existe una tarifa para acceder al bien o servicio, la valoración por uso del bien se puede estimar por el método de precios hedónicos o valoración contingente. Sin embargo, cuando ya existen tarifas establecidas, la estimación por valor de uso se realiza a través de la siguiente fórmula:

$$VU = NVEA * T$$

En donde:

VU: Valor de uso

NVEA: Número de visitantes estimados anualmente

T: Tarifa establecida

Por tanto, se multiplica el número de visitantes estimados, calculados a través de la tasa de crecimiento anual, por el costo de la entrada del nuevo proyecto a implementar. Es importante señalar que la valoración del bien se basa en la disposición del usuario para hacer uso del bien y sus servicios.

2.1.2. Excedente turístico neto en el mercado de bienes complementarios.

En términos de evaluación social, se considera que el incremento del gasto turístico o derrama económica no es un beneficio en sí mismo, al menos no en su totalidad, ya que deben considerarse los costos asociados. Lo que para los turistas es un gasto, para los oferentes locales es un beneficio, pero únicamente después de descontar los costos de producción. Es así que, para un empresario restaurantero, por ejemplo, los beneficios son por el excedente que queda después de pagar los insumos y las remuneraciones salariales.

De los beneficios sociales estimados por excedente turístico neto en el mercado de bienes complementarios, los cuales derivan del mercado atendido por la puesta en marcha del proyecto turístico, se consideran sólo el 49 por ciento del gasto o derrama económica. Este parámetro se calculó con base en la participación del Excedente Bruto de la Producción en el Valor Bruto de la Producción, ambas variables macroeconómicas del sector turismo, que se encuentran en la Cuenta Satélite del Sector Turismo en México (CSTM) del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI. Para la elaboración del parámetro se consideraron los siguientes conceptos, tomados de la CSTM:

- **Valor Bruto de la Producción:** Representa el valor total de los bienes y servicios producidos menos cualquier impuesto a pagar más cualquier subvención a cobrar a consecuencia de su producción o venta en el territorio nacional, por actividades relacionadas con el turismo, en un período contable, generalmente un año. En la CSTM, el valor bruto de producción se registra a precios básicos, es decir, quedan incluidos los impuestos sobre la producción y se excluyen los impuestos a los productos, ambos netos de subsidios.
- **Consumo Intermedio:** Es el valor de los bienes y servicios consumidos en un proceso de producción a precios comprador. En este concepto se consideran, por ejemplo: adquisición de materias primas para su transformación en otro bien; alquiler de maquinaria, equipo e instalaciones; herramientas y equipo menor, pagos por honorarios, servicios de electricidad y telefónicos; papelería y útiles de oficina; entre otros. Se incluye también el valor de algunos bienes y servicios que la unidad económica proporciona a sus trabajadores como son: vestimenta y calzado, que se utilizan exclusivamente en el lugar de trabajo, así como exámenes médicos y capacitación.
- **Valor Agregado Bruto:** Se define como el total de la producción valuada a precios básicos, menos el consumo intermedio que se registra a precios de comprador. Se le denomina bruto porque no se le han deducido las asignaciones correspondientes al consumo de capital fijo. El valor agregado bruto, también se obtiene mediante la adición de remuneración de asalariados, impuestos sobre la producción netos de subsidios y el excedente bruto de operación. A la suma del valor agregado bruto que generan todas las actividades económicas, durante un ejercicio, se le denomina producto interno bruto (PIB).
- **Valor Bruto de Producción:** Representa el valor total de los bienes y servicios producidos menos cualquier impuesto a pagar más cualquier subvención a cobrar a consecuencia de su producción o venta en el territorio nacional, por actividades relacionadas con el turismo, en un período contable, generalmente un año. En la CSTM, el valor bruto de producción se registra a precios básicos, es decir, quedan incluidos los impuestos sobre la producción y se excluyen los impuestos a los productos, ambos netos de subsidios.
- **Remuneraciones:** Es la retribución total, en dinero y en especie, que una unidad económica paga a sus asalariados por la contraprestación del trabajo realizado en un período contable. El valor de esta variable se registra en el momento en que se devenga, es decir, si se paga por anticipado, en forma simultánea o con retraso, respecto al trabajo en cuestión. Comprende los sueldos y salarios; las contribuciones patronales a la seguridad social; retribuciones por horas extra, prima vacacional, bonos de productividad, aguinaldo, participación en utilidades, etc., antes de

efectuarse cualquier descuento ya sea por contribuciones del trabajador a la Seguridad Social, impuestos retenidos u otras deducciones.

- **Impuestos Sobre la Producción Netos de Subsidios:** Son los impuestos menos subsidios sobre la producción.
- **Excedente Bruto de Operación:** Representa la diferencia entre el valor bruto de producción a precios básicos, menos la suma del consumo intermedio a precios comprador, la remuneración de asalariados y los impuestos sobre la producción netos de subsidios. Engloba varios conceptos que se derivan de la actividad económica, entre los que se encuentra la utilidad o pérdida del ejercicio.

Matemáticamente el Excedente Bruto de Operación se calcula con la siguiente expresión:

$$EBO = VBP - CIPC - ISPNS$$

Donde:

EBO: Excedente bruto de operación

VBP: Valor Bruto de la Producción

CIPC: Consumo intermedio a precios comprador

ISPNS: Impuestos sobre la producción netos de subsidios

Las definiciones anteriores son útiles para estimar las ganancias que tienen los operadores turísticos cuando los visitantes inducidos consumen sus productos y/o servicios en la zona en donde se realice el proyecto turístico, esto se obtiene calculando la proporción que representa el excedente bruto de operación en el valor bruto de la producción total de bienes y servicios turísticos, es decir:

Estimador de las Utilidades por Venta de Bienes y Servicios Turísticos en la zona donde se realiza el proyecto es igual al Excedente Bruto de Operación entre el Valor Bruto de la Producción.

La estimación de este parámetro se hizo con datos agregados a nivel nacional del Excedente Bruto de Operación y el Valor Bruto de la Producción. Por lo tanto, se parte de la premisa de que este parámetro aplica a nivel nacional, puesto que los datos con los que se construyó son variables agregadas de la producción turística del país. A continuación, se muestra una tabla con los datos consultados para la elaboración del parámetro y los resultados obtenidos:

Tabla 2.1 Participación porcentual del Excedente Bruto de la Operación en el Valor Bruto de la Producción.

Año	Valor Bruto de la Producción (VBP) a nivel nacional. Millones de pesos		Excedente Bruto de la Operación (EBO) a nivel nacional. Millones de pesos		Participación del EBO en el VBP
	Precios corrientes	Precios constantes	Precios corrientes	Precios constantes	%
1997	\$373,186.24	\$322,490.70	\$165,160.84	\$142,724.54	44
1998	\$459,393.05	\$387,313.93	\$202,799.17	\$170,979.82	44
1999	\$557,713.39	\$496,539.70	\$249,049.37	\$221,731.99	45
2000	\$655,262.23	\$601,378.69	\$293,306.61	\$269,187.42	45
2001	\$692,502.37	\$663,316.45	\$307,883.17	\$294,907.25	44
2002	\$721,704.52	\$682,785.73	\$315,696.20	\$298,671.90	44

2003	\$927,473.45	\$891,972.93	\$484,625.78	\$466,075.96	52
2004	\$1,041,973.42	\$990,563.19	\$546,199.92	\$519,250.80	52
2005	\$1,098,377.72	\$1,062,980.47	\$575,650.52	\$557,099.12	52
2006	\$1,193,051.46	\$1,146,613.61	\$632,445.78	\$607,828.72	53
2007	\$1,272,280.12	\$1,226,175.90	\$670,767.03	\$646,460.13	53
2008	\$1,361,640.78	\$1,278,175.90	\$708,875.76	\$665,423.60	52
2009	\$1,362,700.32	\$1,315,728.80	\$700,570.32	\$676,422.05	51
2010	\$1,455,907.06	\$1,394,546.99	\$750,837.51	\$719,193.02	52
2011	\$1,553,923.29	\$1,496,747.53	\$800,284.04	\$770,838.03	52
Promedio histórico					49

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de la CSTM.

Cabe señalar que esta proporción de ganancias sobre ventas se aplica exclusivamente al turismo inducido, es decir, a los visitantes a los turistas que atraerá el proyecto turístico y ampliarán su estancia promedio en la zona en donde se lleve a cabo para visitar exclusivamente esta atracción, generando una derrama económica adicional a la que producen los turistas que ya visitan actualmente el centro turístico.

Matemáticamente, el beneficio por excedente turístico en el mercado de bienes complementarios se obtiene aplicando el 49 por ciento al gasto total generado por el porcentaje de visitantes inducidos a ampliar su estancia en el centro turístico donde se llevará a cabo el proyecto, de esa manera únicamente se considera la parte de la demanda inducida:

$$B2 = DR * F$$

Donde:

B2: Beneficio por excedente turístico neto.

DR: Derrama económica provocada por la demanda inducida.

F: Factor de excedente neto de la producción, 49 por ciento.

La derrama económica provocada por la demanda inducida se expresa de la siguiente forma:

$$DR = (DTNAC * D\%)*GPT$$

Donde:

DR: Derrama económica

DTPST: Demanda total del producto o servicio turístico.

D%: Porcentaje de demanda inducida.

GPT: Gasto promedio por turistas; se divide en nacional e internacional.

Conclusiones.

La construcción de una metodología adecuada para evaluar los proyectos turísticos que serán financiados con recursos públicos es de suma importancia, ya que la dictaminación sobre si el proyecto produce o no rentabilidad social es la etapa más importante para determinar si se otorgan o no un recurso público para ejecutar el proyecto. Carecer de esta metodología amplia el porcentaje de proyectos que puedan ser no elegidos para ser financiados por medio de recursos públicos dado que el criterio que al no existir una metodología rigurosa y objetiva,

la evaluación de cualquier proyecto turístico queda a criterio propio de los servidores público, lo cual puede hacer que un buen proyecto nunca se lleve a cabo. El modelo presentado es sólo un prototipo y requiere de mayor refinamiento en los supuestos económicos y la matemática, además cualquier modelo que sea aprobado para la evaluación de proyectos debe tener un respectó institucional que establezca los criterios de aplicación del modelo. La carencia más relevante de modelo presentado es que no ha dilucidado en qué casos sí es posible que un proyecto turístico sí produzca un beneficio en los mercados complementarios y cuál es su verdadero impacto, sin embargo es un primer paso para ampliar la discusión y formular nuevas ideas respecto a la metodología de evaluación de proyecto turísticos que den pauta a la inserción de nuevos productos y servicios turísticos en el sector turismo nacional y así se fortalezca la competitividad del mismo a nivel mundial.

Bibliografía

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Cuenta Satélite del Sector Turismo en México (CSTM) del Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Consultado en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/c_anuales/c_satelitetur/default.aspx

Parkin, Michael y Loría, Eduardo. *Microeconomía, visión para América Latina*. México: PEARSON EDUCACIÓN, 2015.

Organización Mundial del Turismo. *Barómetro Mundial del Turismo*. Consultado en: <http://mkt.unwto.org/es/barometer>

Ruíz Chávez, Octavio. “*Turismo: Factor de Desarrollo y Competitividad en México*”, en Documento de Trabajo. Número 46. México: Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008.

Percepción Social E Integración Industrial En Aguascalientes.

Fernando Padilla Lozano¹
Brisa H. Campos Aceves²
Juventino López García³
Pablo Gutiérrez Castorena⁴

Resumen

El presente trabajo muestra la percepción social sobre la industrialización en Aguascalientes, mediante la inversión en la industria automotriz. Se instrumentó una encuesta a partir de una selección muestral estadísticamente representativa. Fueron seleccionados de manera aleatoria 400 personas del universo estatal, a quienes se solicitó, manifestar su opinión sobre distintos aspectos, pero tratando de orientar su reflexión hacia el proceso mediante el cual, el estado se consolida preponderantemente hacia la actividad industrial. El análisis del proceso muestra el impacto del modelo de ocupación en diversas esferas de la organización territorial. Así, la dinámica lleva a Aguascalientes a formar parte de un proceso extenso de industrialización y, en consecuencia que algunos sectores de la población resientan efectos diferenciados, con resultados favorables o adversos. En éste sentido, la conclusión implica el optimismo colectivizado en el estado de Aguascalientes, en función a los beneficios de la promesa automotriz.

Palabras clave: Industrialización, percepción, territorio, población, desarrollo.

Introducción

Percepción social e integración industrial en Aguascalientes, es una propuesta derivada de la investigación denominada Globalización y Segregación Regional en Aguascalientes: territorios de privilegio y exclusión, realizada en el marco del Programa de Investigaciones en Desarrollo Poblacional de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, en la cual interesaba determinar las condiciones actuales de la concentración industrial, la distribución espacial de las actividades y la población en el estado de Aguascalientes, así como analizar los cambios sociodemográficos observados.

La organización del espacio es multifactorial, resulta del proceso histórico que define sus límites y áreas, le da forma y establece su interrelación regional en función de los recursos disponibles, así como la implementación de políticas neoliberales y del consecuente alejamiento o desinterés gubernamental de incidir con posturas interventoras, cuyos escenarios son, la mayoría de las ocasiones, punto central del crecimiento.

Por esa razón, materializa un espacio y hace referencia a un proceso de concentración de la población, en virtud del cual aumenta la proporción de población urbana en relación al total

¹ fpadill@correo.uaa.mx

² bhcampos@correo.uaa.mx

³ jlopezg@correo.uaa.mx

⁴ pgutier@correo.uaa.mx

de un territorio, de tal manera que la propia urbanización produce cambios en la sociedad, implicando la transformación de la estructura de producción, la cual manifiesta, entre otras, la existencia de nuevas demandas laborales, de las migraciones rural-urbanas y por ende de la inserción de población campesina en un marco de actividades no agrícolas con sus particulares expresiones y procesos culturales.

En la sociedad moderna, se supone un mercado de gran tamaño con una división del trabajo que provoca un grado extremo de interdependencia acentuada por la tendencia de la ciudad a buscar la especialización funcional. En razón de ello, la cosmovisión de nuestra ciudad, por su complejidad se ratifica multifacética, pero demanda el grado de madurez que refleja su capacidad de acumulación, producción, distribución y consumo, principalmente en cuanto a atribuciones y funciones, así como, la existencia de amplios recursos económicos y sociodemográficos (López, 2015: 87-130).

La ciudad y su región son ampliamente dinamizadas por la actividad industrial. Se sustenta en torno a la elevada proporción de actividades, cantidad de empleos e infraestructura orientada a proveer los requerimientos de la gran empresa asentada en las inmediaciones del tejido urbano, afortunadamente cuenta con relativa diversificación productiva y terciaria, pero el impacto del capital multinacional en la reconfiguración territorial se refleja en la ausencia de un mercado regional atendido por el capital local, dado que fue sustituido y prevalece la inversión foránea de la cual se depende cada vez más, en particular de la industria automotriz, por la presencia de NISSAN; cuya importancia se explica por ser una de las empresas gigantes del mundo asiático, además de haber logrado en México durante 2015 una producción de 829,692 unidades, de las cuales logró exportar 526,677 unidades a 50 países en Norteamérica, Sudamérica, Asia y Medio Oriente (González, 2016: 6).

Sin embargo, las industrias instaladas influyen y predominan de forma acentuada, de manera que paulatinamente determinan el ritmo diario de vida, por ejemplo, los aspectos socioeconómicos y culturales son regidos por los turnos de trabajo o las prácticas y políticas de la empresa o bien, son retroalimentadas e influidas por esta situación. Este tipo de contexto urbano es sumamente sensible a los ciclos económicos o las crisis industriales de la empresa "que sostiene a la ciudad" afectando en primera instancia la vida cotidiana (López, 2010:12). Se observa que las ciudades alcanzan estatus de competidoras cuando se inicia el cambio en las formas actuales de relaciones internacionales comerciales, y por ende, el tipo de comercio exterior practicado por las naciones o por influencia del proceso de globalización de las mercancías. Esta condición conlleva a que las ciudades sean vistas como espacios cuyos territorios pueden tener una fuerte actividad económica organizada por haberse especializado en uno o varios procesos, cuyas mercancías, se colocan en otros territorios del mundo; o por ser un espacio urbano con la capacidad de ofertar determinadas condiciones a ciertas unidades productivas.

La ciudad en su fase socioeconómica es culturalmente multifacética, más aun, hoy en día, es en el entorno urbano donde el proceso de globalización de ideologías y capitales neoliberales ha mostrado su máxima expresión (tanto en el ámbito de la circulación, como en la dimensión del consumo), ahí, a través de diversos mecanismos, las ciudades se han convertido en los espacios indispensables para que las nuevas formas de organización económica se realicen.

Así, uno de los efectos más visibles del neoliberalismo que acompaña la globalización consiste en la reorganización del espacio, en el cual, los procesos productivos se desarrollan a partir de nuevas lógicas, donde el avance tecnológico marca la pauta para la incorporación de nuevos territorios a procesos productivos alejados del mismo espacio geográfico.

La ruptura territorial la induce el estado en primera instancia, bajo el esquema de implementar instrumentos de planeación para el desarrollo, pero es finalmente el capital invertido quién la aprovecha para promover un nuevo modelo que le beneficie. De esta manera, ciertas urbes se configuran como ciudades mundiales, ya que desde su centro se determinan las líneas que habrá de seguir el capital internacional. En tanto, las regiones de países subdesarrollados adquieren otra forma de incorporarse a esta noción del desarrollo. No deciden, simplemente se suman.

La concentración industrial

La concentración industrial se relaciona con el conjunto recursos y factores presentes. Por ejemplo, la Inversión Extranjera Directa en 2017, para Aguascalientes, registró más de mil 312 millones de dólares. Es evidente, donde no hay recursos, no hay suficiente interés por invertir, porque de forma explícita se advierte que a la aglomeración y concentración industrial no excluyen las políticas públicas orientadas al desarrollo urbano-industrial de la región, su integración en mercados de consumo y laboral principalmente su fuerza de trabajo, la geografía del territorio, disponibilidad, tipo de recursos naturales presentes en el territorio, el perfil en las relaciones de los procesos productivos contextualizados en la singularidad histórica de las relaciones sociales en la localidad; y finalmente, el conjunto de actores sociales que intervienen directamente en el proceso productivo y disposición social.

Es conveniente resaltar que las industrias buscan enfrentar la competitividad de los mercados, a través de evitar problemas básicos mediante ventajas como los relacionados con el control obrero, las relaciones laborales, mercados de trabajo, conflictividad laboral e inclusive hasta evitar o simular sindicatos en sus empresas, con estos elementos resueltos, es posible favorecer que aglomeraciones y concentraciones industriales puedan aparecer en distintas regiones. De ese modo se entiende cómo las regiones captan inversiones y crean concentraciones industriales en donde no se habían desarrollado antes (Gutiérrez, 2016:28). Algunas propuestas teóricas han privilegiado el análisis de la aglomeración y concentración industrial, partiendo de formas específicas relacionadas con alguna rama industrial, otras intentan explicar que la aglomeración industrial se debe a la utilización de un determinado modelo productivo en nuevas regiones del mundo (por ejemplo la especialización flexible y los clúster) y otras consideran que los procesos de localización de las regiones se debe más al aprovechamiento de ventajas comparativas que tienen las nuevas regiones, condiciones que al parecer ya no existen o son insuficientes en los lugares de donde provienen los capitales. Algunas de estas nuevas reflexiones conservan la tradición teórica de los modelos en equilibrio, que en cuyo caso, intentan explicar por qué la industria tiende a moverse territorialmente.

El ámbito social-urbano, se inserta en el territorio, el cual es entendido como el lugar en donde se llevan a cabo procesos sociales, constituyéndose en sí, en el elemento trascendental

que implica un espacio, en el que están contenidos varios niveles de análisis y problemas relacionados del conjunto de individuos con su entorno geográfico.

En este caso, implica interrelación de procesos con el espacio construido y la expansión del mismo, dado que las ciudades no pueden ser estudiadas exclusivamente en función de su lógica interna, y como éstas presentan alcances más allá de la misma urbe con respecto a la población y las condiciones físico-geográficas, incluyendo además las relaciones de cohesión social, ciencia, tecnología, innovación, infraestructura y comunicación.

El proceso global

La propuesta analítica describe la aldea global como una comunidad sin fronteras, donde todo tiende a ser homogéneo (lugares, costumbres y artículos de uso, se parecen cada vez más). Se sustenta en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter dinámico. Pero, principalmente expresa la interdependencia económica entre diferentes regiones, fenómeno que da cuenta de cambios en el escenario internacional de las grandes corporaciones para controlar el mercado y los mecanismos de apropiación del excedente económico, beneficiando en principio a quién lo impone a su conveniencia.

El desarrollo tecnológico hace posible la globalización, mismo que especifica el grado de desarrollo de las fuerzas productivas a través de la producción en masa, y ritmos cada vez más acelerados de procesos como: producción, compras, ventas, rapidez y eficiencia en el transporte de grandes volúmenes de mercancías; homogeneización de productos, hábitos de consumo, sistemas de ventas o sistemas de financiación, con la firme intención de aprovechar las ventajas como los bajos salarios, la accesibilidad a las materias primas, la legislación favorable laboral y ventajosa (Vidal, 1995: 7).

En este caso, el mecanismo catalizador indica beneficios de incorporación y delimitación ya que "un mayor nivel de globalización se traduce en la generación de un PIB más elevado" (Orozco, 2004: 1). A lo anterior debemos sumar el hecho de que existe un proceso global de intercambio de mercancías sin precedente en la historia de la humanidad (fuerza de trabajo, capitales, mercancías etc.), que ha trastocado todo en el último siglo, llevando al sistema de producción capitalista a una forma más compleja y contradictoria, bajo la premisa del progreso para todos, pero diferenciado por niveles para cada individuo, grupo, sector o territorio.

En pocas palabras, el neoliberalismo económico, se asocia de manera cercana a la globalización como proceso que implica serias y complejas realidades. Exige abolir las trabas al libre movimiento de mercancías y capitales para la consolidación de un mercado de comercio global. Se construye un sistema en el cual las estructuras económico-sociales mundiales se imponen en las regiones dependientes, resultando una nueva relación espacial, al requerir el condicionamiento territorial y la soberanía, promueve cambios culturales que modifican creencias, gustos y valores, mismos que pueden favorecer el intercambio material y político, a decir de Orozco los intercambios materiales se arraigan localmente, los políticos propician intercambios internacionales y los culturales conducen la globalización (1996: 12). Aguascalientes es un caso de inserción favorable en el proceso de desarrollo, de crecimiento y de competitividad a nivel nacional, regional y mundial. Así, definir esa dinámica, equivale

a destacar sus características particulares, como el elevado nivel de bienestar de la población⁵, tranquilidad laboral expresada en la ausencia de huelgas, infraestructura sólida y moderna con importantes parques industriales, elevado potencial humano joven con una edad promedio de 22 años, que representa el 56% de la población. Amplio sistema educativo, con centros de enseñanza superior y de investigación. Disponibilidad de mano de obra calificada, fácil de capacitar y adaptable a nuevas tecnologías de producción, mano de obra "disciplinada", cuya característica esencial, es su fácil adaptabilidad a nuevas tecnologías de producción.

Delgadillo, sostiene que la política de industrialización en México ha definido el espacio como estratégico en sus planes de desarrollo, al partir este proyecto de industrialización como parte de un criterio nacionalista. La aplicación del modelo de sustitución de importaciones representa un acomodamiento de las condiciones que tiene para operar el proceso industrializador a nivel mundial. Por ejemplo la influencia de Aguascalientes se ha extendido al centro- occidente y norte del país en forma creciente, y que en este proceso de inserción se han acatado los propósitos de las políticas nacionales, las que en muchos aspectos dan prioridad a los sectores secundario y terciario respecto a las actividades que el autor menciona como más tradicionales (Delgadillo, 1993: 42).

Las propuestas de desarrollo a nivel estatal, responden a lineamientos federales, como estrategia, si bien las entidades federativas no cuentan con todos los instrumentos de política económica y social como lo tiene la federación, si pueden incidir en la orientación económica y social de su delimitación territorial, estableciendo acuerdos, promoviendo la inversión extranjera o las exportaciones.

En este sentido, persiste como problemática real, resolver el vínculo en la alta dependencia del mercado⁶ y de los ciclos económicos de Estados Unidos, para asegurar un crecimiento a largo plazo, debemos implementar estrategias que abonen hacia la incorporación de Aguascalientes a mercados y productos diversificados, así como promover el impulso de capitales locales, ya que estamos inmersos en este proceso de globalización tácitamente a partir de 1980, cuando se acentuó el cambio estructural de la economía en Aguascalientes, en ese momento, el estado contaba con una industria incipiente que había evolucionado favorablemente, pero la llegada de grandes empresas transnacionales vinieron a dar otra fisonomía al desarrollo industrial de la entidad, operando a su vez una transformación de la forma de vida en la ciudad.

Un hecho importante lo representan las considerables ventajas de Aguascalientes, las cuales son maximizadas por la capacidad, que ha demostrado históricamente, de adaptación exitosa en los aspectos productivos, sociales y culturales, amalgamando una sociedad acorde a cada momento de su historia: desde su origen destaca por su capacidad de producción agrícola

⁵ En el año 2010 Aguascalientes ocupó el quinto lugar como entidad federativa con menos marginación del país, tres municipios de Aguascalientes tienen un grado de marginación muy bajo (Aguascalientes, Pabellón de Arteaga y Jesús María), seis tienen grado bajo de marginación (San Francisco de los Romo, Rincón de Romos, Calvillo, San José de Gracia, Cosío y Tepezalá) y dos presentan grado medio de marginación (El Llano y Asientos). Ubicados fuera de la centralidad conurbada: Asientos (70.5%), El Llano (74.9) y Cosío (82.4%).

⁶ Aguascalientes, en 2017, en cuanto a diversificación económica, ocupa el lugar 27 a nivel nacional, es de los menos diversificados y más dependientes de una industria, en este caso, la automotriz.

para abastecer el entorno minero y, al correr del tiempo, ha competido como enclave textil, destacado centro ferrocarrilero de relevancia nacional, región vitivinícola, cuenca lechera, productor de guayaba y ahora nodo automotriz con proyección internacional.

Por lo tanto, se fortaleció el equipamiento y la infraestructura, la estructura urbana de la ciudad capital se vio transformada también en el aspecto social, por el impacto que provocó la llegada de la gran empresa internacional; generando nuevos parques industriales dando posteriormente lugar a la instalación de otras empresas⁷. La asociación es directa, en cuanto a los cambios observados en Aguascalientes con el contexto industrial, en principio por las características particulares del proceso, que exigió la sustitución de actividades tradicionales por modernas, con lo cual se han generado una serie de fenómenos inéditos en la historia reciente de nuestro estado, por ejemplo el acelerado crecimiento urbano-poblacional induce por sí mismo a la modificación de tradiciones y costumbres.

Percepción social del marco industrializador.

Los datos contrastados con diversos mecanismos implementados para captar la información, aportan evidencias de optimismo colectivizado en función a los beneficios de la promesa automotriz que predomina en éste pequeño estado, para eso, en la búsqueda de información que permita conocer la opinión que prevalece en los habitantes, durante el periodo del 14 de marzo a 22 de mayo de 2017, se instrumentó la "encuesta sobre percepción de la industrialización", a partir de una selección muestral estadísticamente representativa, para recabar información que permita conocer cambios en la población de la ciudad y el estado de Aguascalientes y, a la vez captar diversas opiniones sobre el proceso de industrialización. Recordemos que una encuesta es un instrumento que valora en conjunto las opiniones expresadas individualmente. Es decir, para contar con elementos suficientes que nos permitieran caracterizar la muestra, fueron seleccionados de manera aleatoria una cantidad de personas (400) del universo estatal, a quienes se solicitó, mediante la aplicación del cuestionario en entrevista directa, manifestar su opinión sobre distintos aspectos del acontecer de Aguascalientes, pero tratando de orientar su reflexión hacia el proceso mediante el cual el estado se transforma preponderantemente hacia la actividad industrial.

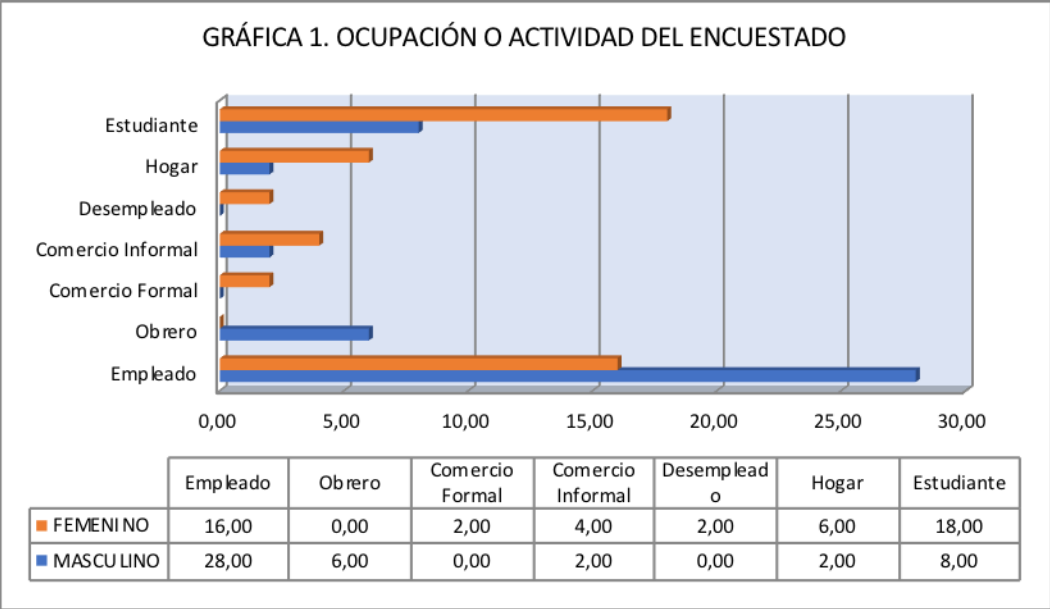
El muestreo empleado es de tipo probabilístico de carácter aleatorio en virtud de que al ser intencional y dirigido hacia un individuo particular, otorga la misma probabilidad de ser elegidos todos los elementos de la población. En razón del espacio, para caracterizar la muestra y los resultados, sólo se describen ítems relevantes.

Actividad del encuestado

En referencia al tipo de ocupación o actividad que realizan las personas que integran el universo de población que participó en la encuesta (gráfica 1), tenemos que para el caso de

⁷ La característica esencial de la fuerza laboral en Aguascalientes, es su fácil adaptabilidad a nuevas tecnologías de producción. Prueba de esto es que plantas de ensamble como Nissan, Flextronics (antes Xerox), Texas Instruments y Siemens, han alcanzado niveles de calidad similares a los logrados en Japón, Estados Unidos y Alemania.

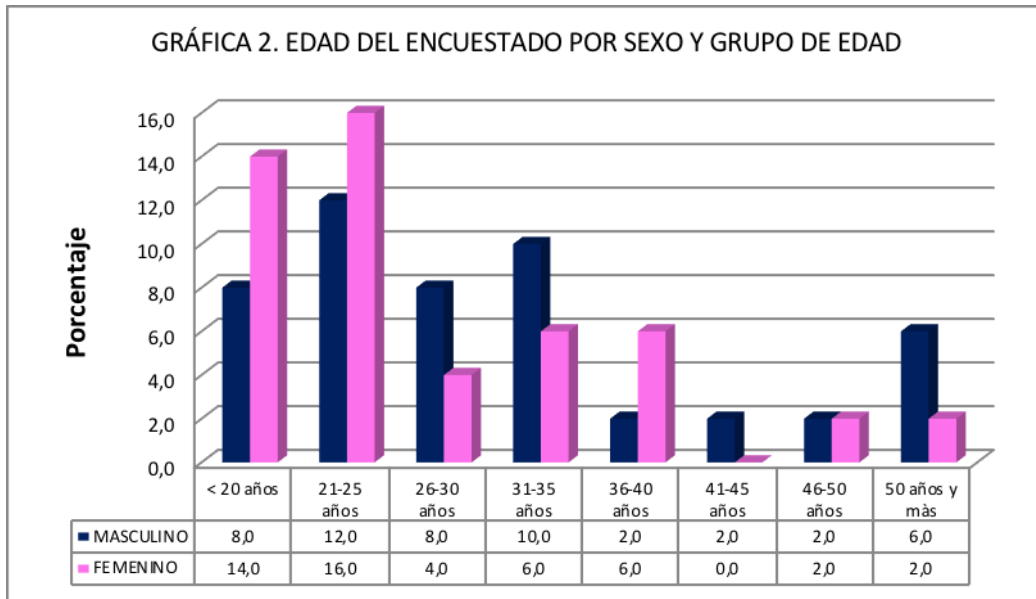
las mujeres, en el 18 % de ellas, la principal ocupación o actividad es ser estudiante. 16 % señalan ser empleadas, las dedicadas a las labores del hogar representan el 6 %, y quienes trabajan en el comercio informal son el 4 %, en contraste, sólo el 2 %, mencionaron trabajar en el comercio formal, la misma proporción le corresponde a quienes manifestaron estar desempleadas.



En el caso de la población masculina, al momento de responder el instrumento para captar información empírica, 28% se encontraba empleado en alguna actividad formal, el 8% respondió estar estudiando en ese momento, el 6 % es Obrero y sólo el 2 % se desempeñan en actividades del comercio informal y a ocupaciones desarrolladas de forma directa en el hogar.

Edad y Sexo

Procuramos no preestablecer una cuota por segmentos de edades, sino que, con el objeto de visualizar con detalle la edad de la población y la proporción por sexo que se encuentra presente en los espacios públicos, fueron seleccionados para responder el cuestionario, a quienes se encontraban en esos espacios (gráfica 2). En cuanto al proceso demográfico, la población de la ciudad de Aguascalientes ha experimentado un notable crecimiento. Si se considera además que los habitantes son consumidores de bienes, servicios y ocupantes de espacio, entonces la dinámica poblacional tiene un efecto retroalimentador sobre el desarrollo regional.



El 22% de los encuestados cuenta con una edad menor a los 20 años, de los cuales el 14% son mujeres y el 8% hombres, el 28% tiene una edad de entre 21 y 25 años, en ese grupo etario, el 16% son mujeres y el 12% hombres, el 12 % tiene una edad de entre 26 y 30 años, de estos el 8% son hombres y el 4% mujeres, además, el 16 % tiene de entre 36 y 40 años, de estos 6% son mujeres y solo 2 % son hombres, sólo el 2% tiene una edad de entre 41 y 45 años, mismos que corresponden a hombres; el 4% de los encuestados se encuentra en una edad que oscila de entre los 46 y 50 años, el 2% son hombres y 2% mujeres, Finalmente; de los encuestados con una edad mayor o igual a los 50 años, el 6% es hombre y solo el 2% son mujeres.

Otra variante que condiciona directamente el crecimiento, es el fenómeno de la migración, ya que en el periodo de interés, fue de incremento, aunque debemos distinguir que este proceso es impulsado por el contexto socioeconómico en el que se encuentra inmersa nuestra ciudad; la cual experimenta el fuerte impacto de crecimiento a través del impulso industrial, producto de la implementación de políticas sobre desarrollo cuya consecuencia en el crecimiento urbano continúa generando repercusiones en las manifestaciones culturales de la población al presentarse un quebrantamiento de los sistemas de convivencia, de forma paralela un incremento tangible y cuantificable de la economía subterránea, así como, la elevación de los niveles de la delincuencia, afectando principalmente la convivencia y la cohesión social.

Costumbres que se están perdiendo

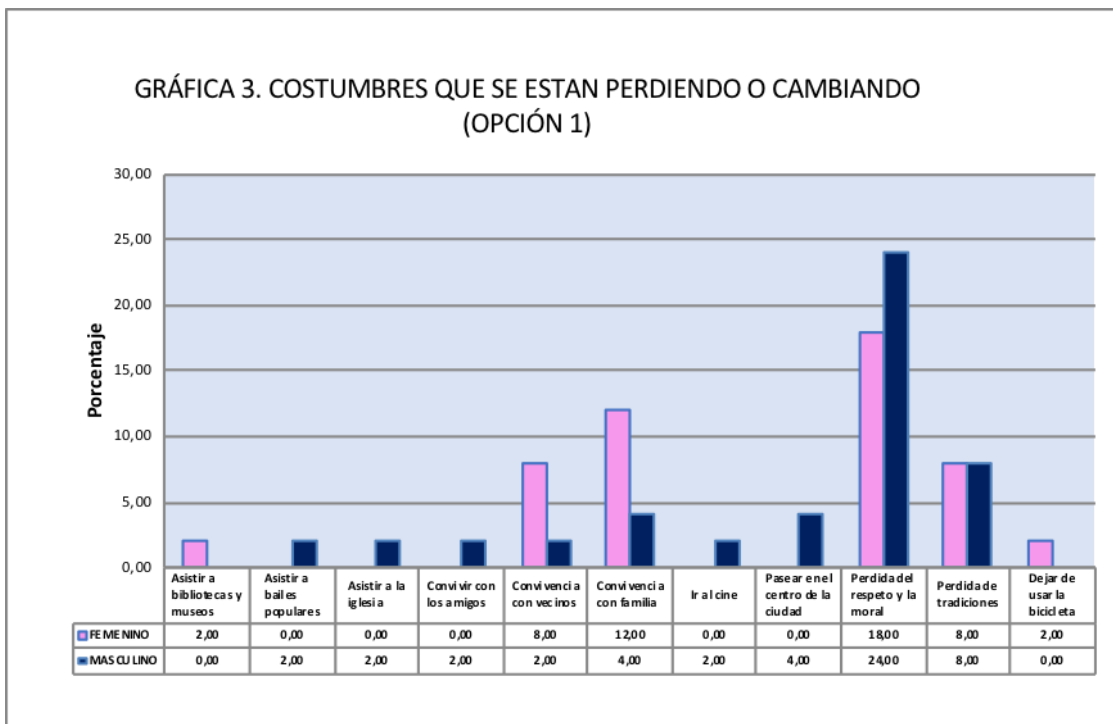
Como sabemos, el hombre modernizado por el progreso, ha sufrido grandes transiciones en los usos sociales, dentro de las cuales, se ha afectado la convivencia social por un desgaste en las tradiciones, las cuales en palabras de Frankl, "cumplían la misión de contrapeso de su conducta, y ahora se diluyen en la sociedad moderna a pasos agigantados" (2004:129), como sucede en Aguascalientes. Por lo tanto, se solicitó seleccionar en orden de importancia, las tres principales costumbres que, conforme a la opinión particular de cada uno de los

entrevistados, se están perdiendo o han cambiado en las personas originarias de la Ciudad de Aguascalientes.

La capital se ha modernizado, es pujante e intensificada por obras de construcción social e inmobiliaria y con una dinámica llena de energía a pesar del contexto tradicionalista que la circunda. Por mencionar un ejemplo, los vehículos que transitan en las calles reflejan de cierta manera la orientación y capacidad del consumo, son en su mayoría nuevos y compiten marcas de reciente ingreso al mercado como BMW, Mercedes Benz, Audi, Seat, Hyundai, Mazda, Mitsubishi, Suzuki, Toyota, Suzuki, Honda, Peugeot y KIA; además de las conocidas como "nacionales", que aunque no lo son, se denominan popularmente de esa forma: Volkswagen, Chrysler, GMC, Ford, Nissan y Renault entre otras.

Proliferan en la mancha urbana los centros comerciales y las tiendas de conveniencia, abundan gasolineras, hoteles y restaurants administrados por cadenas de capital foráneo, así como los diversos centros educativos del sector privado en todos los niveles y, en la nueva lógica del mercado inmobiliario se esparcen hacia el sur, norte y poniente las zonas residenciales; el oriente es para las clases populares.

Desafortunadamente, en este marco general se perciben efectos colaterales, la consecuencia directa ha sido la conformación de una sociedad que ha debilitado sus principios reguladores de cohesión social, los indicadores en los que ésta realidad se reflejan no son alentadores: la inseguridad pública se aprecia en constante aumento, se incrementan sin control la cantidad de divorcios, suicidios, es cotidiano el vandalismo y drogadicción, entre otras cosas. El precio del desarrollo se traduce en perder identidad y tradiciones mediante la masificación, para convertirnos en objetos del mundo moderno.

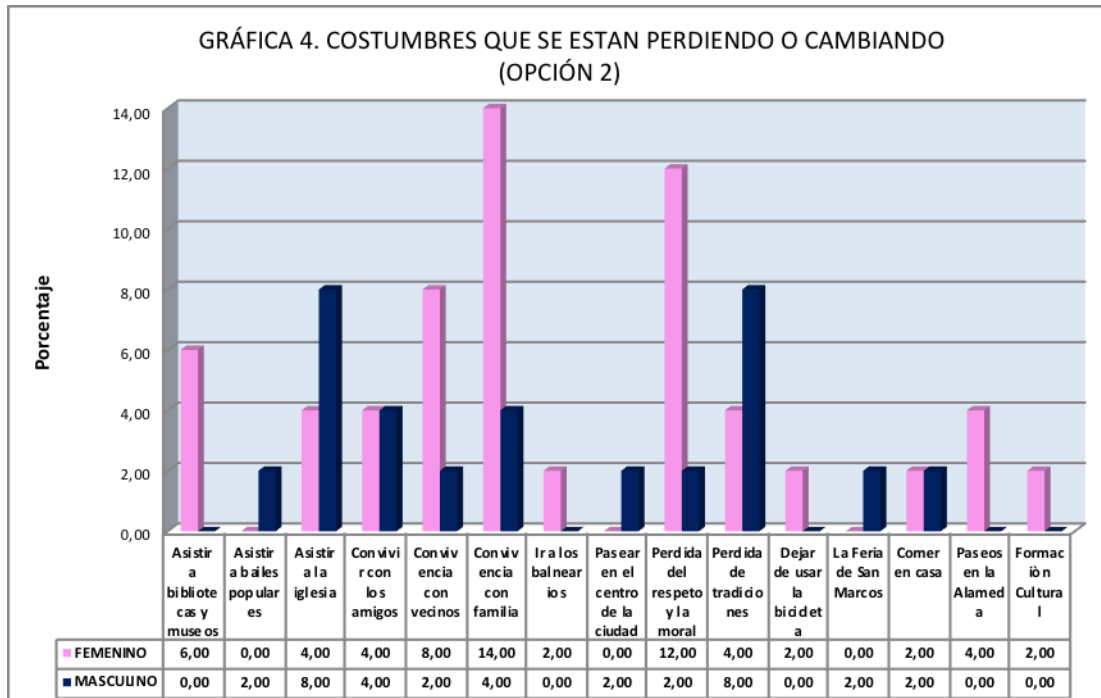


Agrupando las respuestas, mediante las cuales consideramos se representan los principales cambios percibidos por la población hidrocálida (gráfica 3), podemos observar que en el caso de la población del género femenino, las principales prácticas que consideran, se han relajado o modificado, corresponden a las relacionadas con los valores del respeto y la moral, seguida del desvanecimiento de las formas de convivencia familiar y el gradual desuso de la bicicleta como medio de transporte económico y relativamente seguro, mientras que en los hombres, existe cierta concordancia con la noción anterior, pues las tres prácticas y/o costumbres que han cambiado en Aguascalientes son en primer lugar, la pérdida del respeto y la moral, además de las tradiciones propias de los habitantes asociadas con el dejar de acudir a la iglesia.

De acuerdo con los datos, la percepción del cambio en las costumbres, transitan por la misma senda, como vemos, es moderada la divergencia en cuanto a la opinión que existe según el sexo de los encuestados. En primer instancia tanto hombres como mujeres coinciden en el señalamiento de las principales costumbres que han sido modificadas por el estilo que imponen las nuevas condiciones de vida moderna y, concretamente son en relación a su preocupación sobre pérdida del respeto y la moral (18% mujeres y 24% hombres) mientras que en segundo término, las mujeres orientan su opinión hacia el debilitamiento en función de la convivencia familiar (12%), mientras para los hombres lo es la pérdida de las tradiciones (8%), la tercer costumbre, que consideran las mujeres que se están perdiendo es en relación a la convivencia con los vecinos y las pérdidas de las tradiciones (ambas con el 8%) mientras que para los hombres la convivencia familiar resulta afectada por el proceso, así como el pasear por el centro de la ciudad (ambas con el 4%).

Con porcentajes menores se ubican el desvanecimiento de otro tipo de prácticas como el asistir a bibliotecas y museos, asistir a bailes populares, asistir a la iglesia, convivir con los amigos, y el dejar de usar la bicicleta, todas ellas con el 2 por ciento.

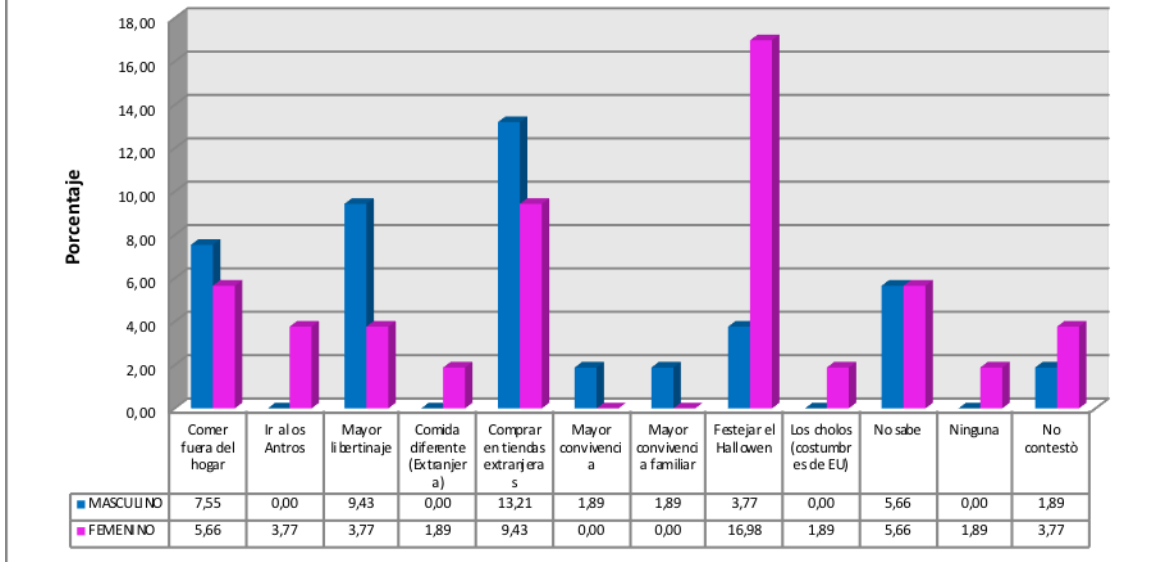
La siguiente información corresponde a las principales costumbres que los encuestados eligieron como opción en segundo orden de importancia y que se encuentran en proceso de cambio o han sido modificadas.



En este sentido, se perciben inquietudes similares respecto a la información las principales prácticas que han sido modificadas ya que las mujeres encuestadas eligieron como segunda opción (gráfica 4) la convivencia familiar con el 14%, en segundo lugar ubicaron la pérdida del respeto y la moral con el 12% mientras que en tercer lugar se encuentran nuevamente las formas de convivencia entre vecinos con el 8%. Los hombres, entre los cambios que eligieron como segunda opción, se encuentran en primer lugar el dejar de asistir a la iglesia y la pérdida de las tradiciones con el 8%, seguido de la convivencia con los amigos y la familia con el 4%. Para ambos sexos, aparecen con porcentajes menores el dejar de: asistir a bailes populares, pasear por el centro de la ciudad, usar la bicicleta, comer en casa, así como las modificaciones de la feria de San Marcos, y la formación cultural, todas ellas con el 2%.

Los resultados expuestos en éste punto, revelan que la población hidrocálida se percata, e inclusive es participe de la crisis de valores tradicionales como son el respeto, las convivencia entre amigos, familiares y vecinos, así como el creciente ausentismo a la iglesia principalmente la católica y por otro lado se evidencian patentes cambios en hábitos prácticos y tradicionales como el uso de la bicicleta, (como uno de los principales medios de transporte). Los paseos dominicales al centro de la ciudad, a la calle Madero, al Jardín de San Marcos o a la Alameda, han cedido ante una ciudad motorizada, colmada en exceso de vehículos particulares y de transporte público así como saturada de grandes avenidas y pasos a desnivel donde cotidianamente se palpa el caos característico de una gran urbe, y por otro lado a la sustitución de los paseos hacia los nuevos espacios de consumo cultural como los recientes centros comerciales con grandes almacenes y cadenas de cine, o los nuevos parques y jardines esparcidos principalmente por la reconfigurada en la periferia de una gran mancha urbana que incorpora en una sola aglomeración, el ámbito territorial de tres municipios.

GRÁFICA 5. NUEVAS COSTUMBRES EN LA POBLACIÓN HIDROCÁLIDA



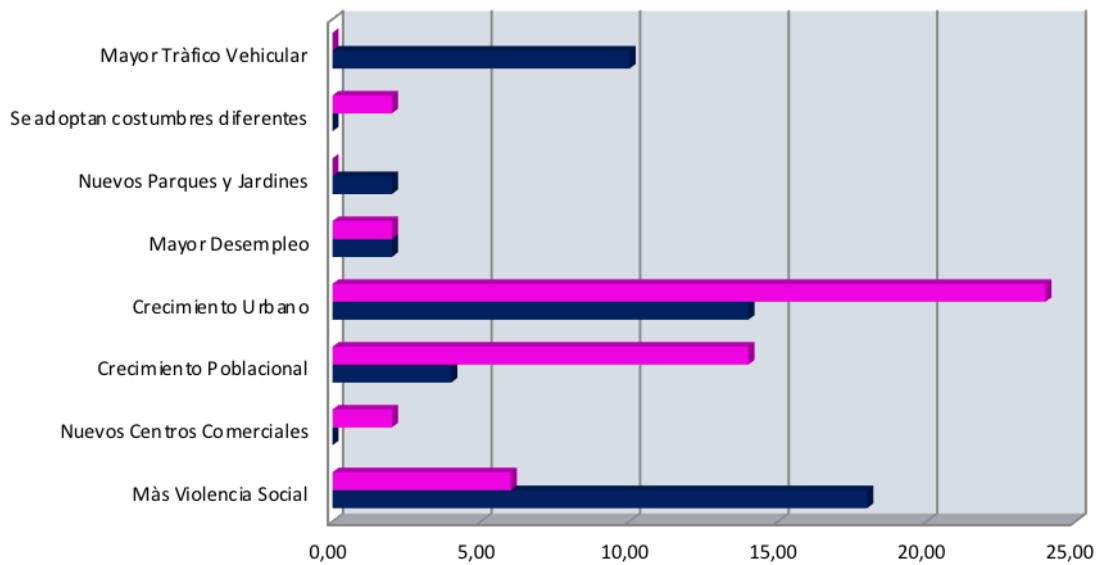
Ahora bien, respecto a las nuevas costumbres que se están gestando en la población hidrocálida, los resultados son los siguientes: Para el caso de las mujeres, el Festejar el Halloween representa la costumbre que más se arraigado en la ciudad con el 16.98%, mientras que el comprar en tiendas de origen extranjero representa el 9.43%, seguido con porcentaje de 5.66%, el comer fuera del hogar, finalmente se encuentran el ir a las discotecas, mayor libertinaje, no contestó y la comida extranjera.

A su vez, los hombres consideran el comprar en tiendas extranjeras, como la principal costumbre adquirida con el 13.21%, seguido de mayor libertinaje con 9.43%, mientras que en tercer lugar la nueva costumbre lo representa el comer fuera del hogar con el 7.55%, también se expresan nuevas costumbres como festejar el Halloween, mayor convivencia familiar y en general, la comida extranjera (gráfica 5).

Podemos observar que los cambios percibidos se inclinan de acuerdo a su origen anglosajón como el festejo del Halloween y comprar en las grandes tiendas o almacén de origen extranjero (principalmente cadenas Estadounidenses) e incluso en el hecho de comer fuera de casa, se han incrustado en la población las franquicias internacionales como parte de las nuevas costumbres adquiridas, pero por otro lado se percibe también un relativo relajamiento de las normas morales al manifestarse nuevos hábitos asociados a un mayor libertinaje, afortunadamente no todas las opiniones resultan adversas, también hay quién manifiesta factores positivos, como el percibir una mayor convivencia con su entorno social y con el seno familiar en particular.

A continuación, se cuestionó acerca de cuáles se consideran los principales cambios que se perciben en Aguascalientes, para ese efecto, se solicitó elegir 3 opciones enumeradas por orden de importancia.

GRÁFICA 6. PRINCIPALES CAMBIOS EN AGUASCALIENTES (OPCIÓN 1)

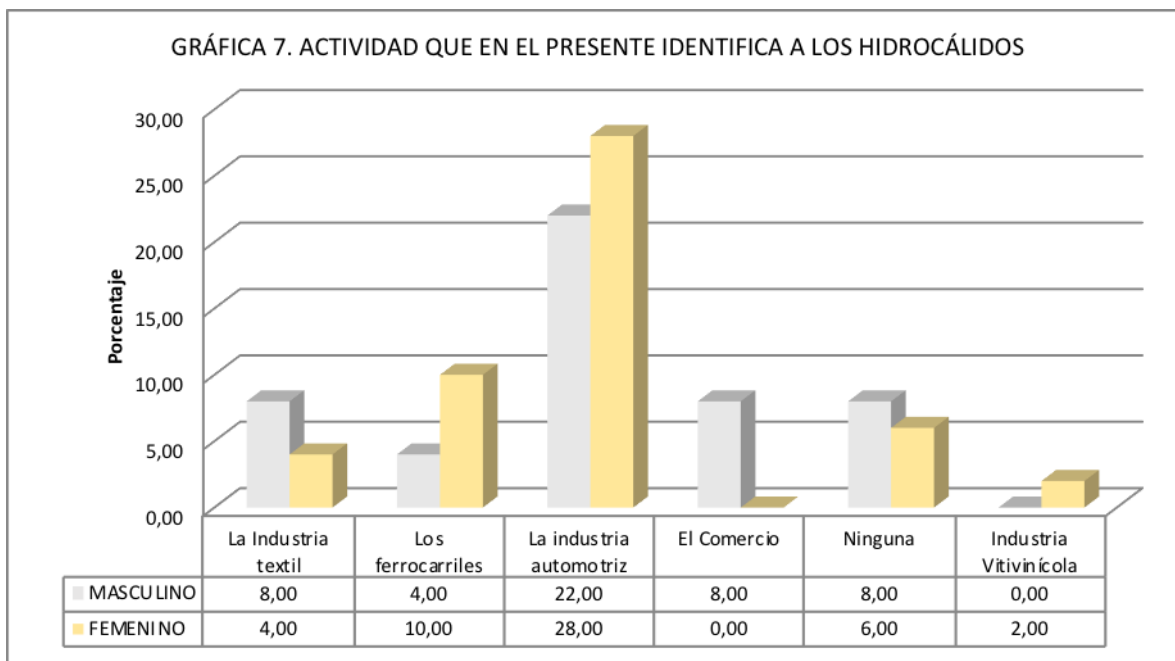


La gráfica 6, ilustra los datos arrojados referentes a los cambios elegidos en primera opción, en el caso de las mujeres, indicaron que como principal cambio se encuentra el crecimiento urbano con el 24 %, seguido del crecimiento poblacional con un 14% de las respuestas, además de una mayor violencia social con el 6 % y con porcentajes menores aparecen los nuevos centros comerciales, el mayor desempleo y adoptar costumbres diferentes.

Por otro lado, los hombres manifestaron que el cambio que más se percibe está representado por mayor violencia social con un 14 %, seguido del crecimiento urbano con un 14 % y de un mayor tráfico vehicular con el 10 %, en menores porcentajes se ubican cambios como el crecimiento poblacional, la creación de nuevos parques, jardines y mayor desempleo.

Actividad económica que identifica a los hidrocálidos

En el plano de nuestra estructuración social, para dimensionar cómo nos visualizamos en términos colectivos y la manera en que nos percibimos dentro del conjunto, los encuestados fueron cuestionados sobre la principal actividad económica que identifica a los hidrocálidos.



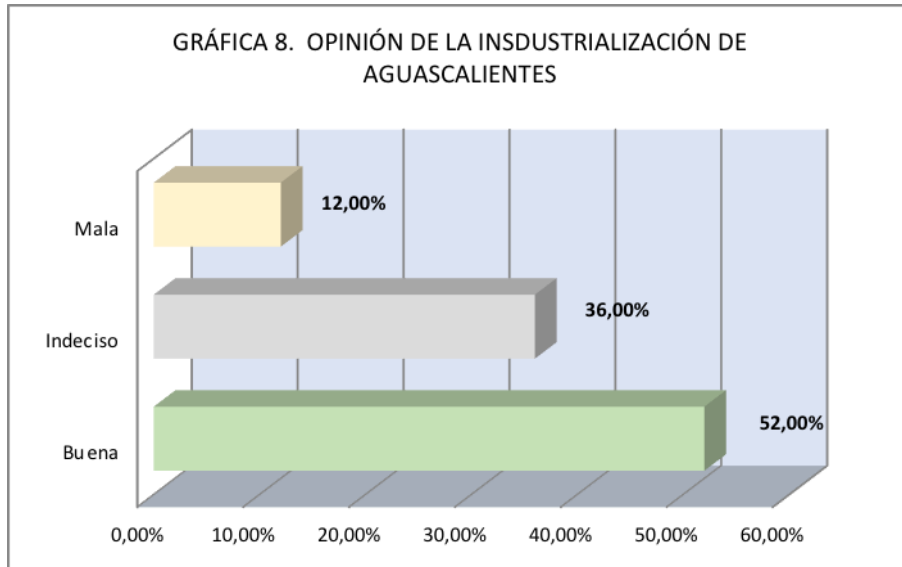
El resultado presenta la percepción colectivizada sobre la actividad que representa a los habitantes de Aguascalientes, si bien, es heterogénea y diferencial, dado que presenta una carga claramente definida en relación al género, pero en general se percibe el optimismo en la promesa de la industria automotriz; las mujeres respondieron que la principal actividad que nos identifica se encuentra en la industria automotriz con un 28.00%, seguido de la actividad ferrocarrilera con el 10.00%, mientras que el 6.00% manifestó diversidad en su opinión, puesto que en a su parecer ninguna actividad específica nos representa, el porcentaje mencionado para destacar la industria textil como representativa es 4.00% y a la industria vitivinícola le correspondió sólo 2.00%. Ambas, ciertamente aún presentes pero con baja presencia (gráfica 7).

Los hombres manifiestan una opinión poco contrastante en relación a la principal actividad, según éste sector de la población entrevistada, la actividad que nos identifica resulta ser nuevamente la industria automotriz con un 22%, seguida, de un 8% en la industria textil y el comercio, también, el 8% considera que ninguna actividad específica nos identifica, finalmente el 4 % se inclina por la actividad ferrocarrilera.

En ambos sexos, prevalece la opinión en cuanto a que, la industria automotriz se posiciona como la actividad económica que nos identifica, esta actividad ha sido impulsada ampliamente desde la década de 1980 por los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal), implementando diversas políticas para favorecer y atraer el establecimiento de empresas en el territorio estatal (si bien, sin excluir las empresas nacionales se otorga preferencia a las respaldadas por los capitales transnacionales), dejando de lado actividades que anteriormente dinamizaban la economía local, entre las que se encuentran las industrias textil y vitivinícola así como la actividad ferrocarrilera, que aún prevalecen en el imaginario social.

Percepción sobre la industrialización.

Existen múltiples facetas en las actividades económicas que ocupan a la población en la industria, el comercio, el campo y los servicios, pero la actividad que destaca hasta el presente, es la industria metalmecánica, particularmente la del sector automotriz.



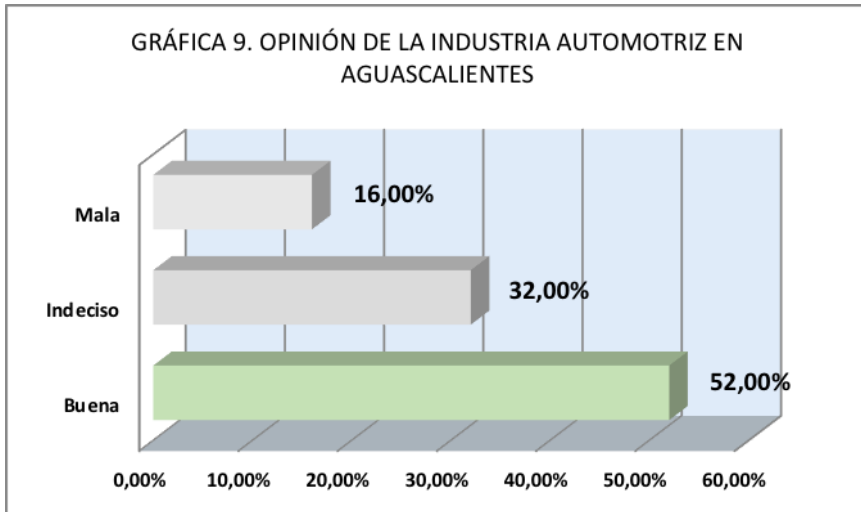
A los encuestados se solicitó expresar su opinión acerca de la industrialización que en la etapa actual se palpa en el Estado de Aguascalientes. En este sentido el 52 % considera que la industrialización es favorable porque dinamiza la economía, se perciben mejoras en las condiciones materiales de vida en relación a equipamiento e infraestructura o se cuenta con mejores oportunidades de acceder al bienestar.

En contraste, con 36% se encuentran quienes asumen una postura indecisa para manifestar si la industrialización ha sido positiva o negativa, mientras que el 12 % manifestó abiertamente que este proceso resulta negativo al incidir y estar asociado directamente con la serie de problemas en el orden social como suicidios, drogadicción o desintegración familiar (Gráfica 8).

Curiosamente, es replicada la misma distribución porcentual respecto a la opinión específica que los entrevistados manifiestan sobre la presencia de la industria automotriz que experimenta el territorio estatal, los encuestados aseguraron, en un 52% que el establecimiento de la industria automotriz en Aguascalientes nos favorece, mientras, nuevamente el 32 % considero que no es ni buena ni mala, y por último el 16 % cree que la sustitución de las actividades tradicionales por la nueva industria automotriz en Aguascalientes es negativa.

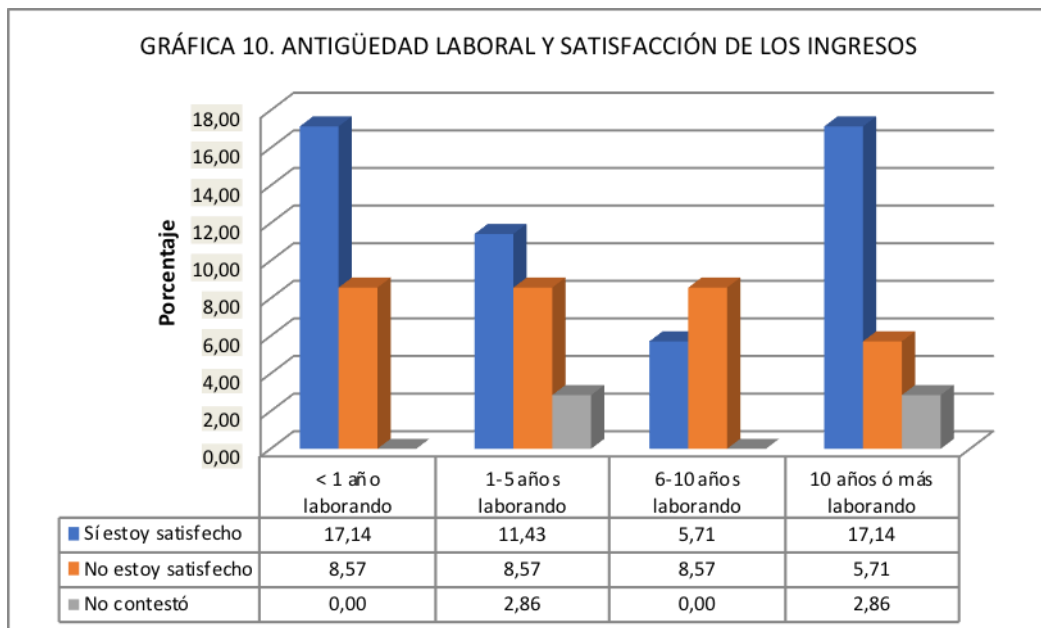
El contexto globalizado es en términos de intercambio económico, social y cultural; pero su motor esencial lo representan el mercado, la competencia y la búsqueda de la rentabilidad y la ganancia. Generado hasta ahora, una gran segregación social, con ventajas para los inversionistas extranjeros, mientras, a la vez hereda inequidad para pobres con bajo perfil de

desarrollo social, de los cuales se aprovechan los detentores de mecanismos autoritarios y promoción de actividades partidistas.



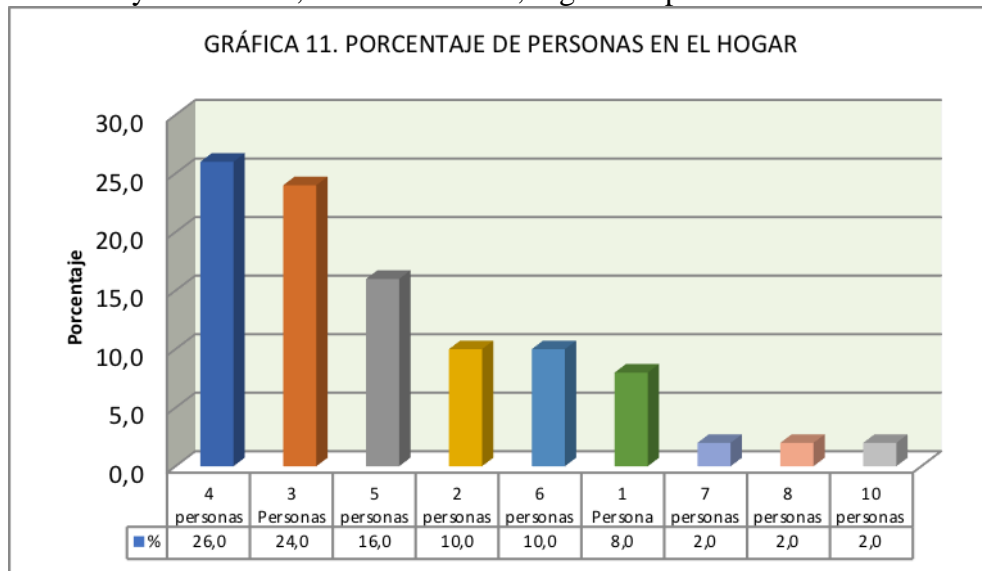
Antigüedad laboral y satisfacción de los ingresos.

Para complementar el perfil de la población muestral, tenemos que, dentro de los encuestados que laboran y tienen menos de 1 año de antigüedad en su trabajo, el 17.14% comentó estar satisfecho con sus ingresos, mientras que el 8.57 % dijo no estarlo, por otro lado, de los encuestados que tienen una antigüedad que oscila entre 1 y 5 años, el 11.43% manifestó estar satisfecho con sus ingresos, mientras que el 8.57 % respondió no sentirse satisfecho, el 2.86% se abstuvo de contestar, finalmente el 17.14% de encuestados con 10 años o más de antigüedad en su trabajo se sienten satisfechos con su ingreso, mientras que el 5.71% no está satisfecho, solamente el 2.86 no contestó la interrogante.

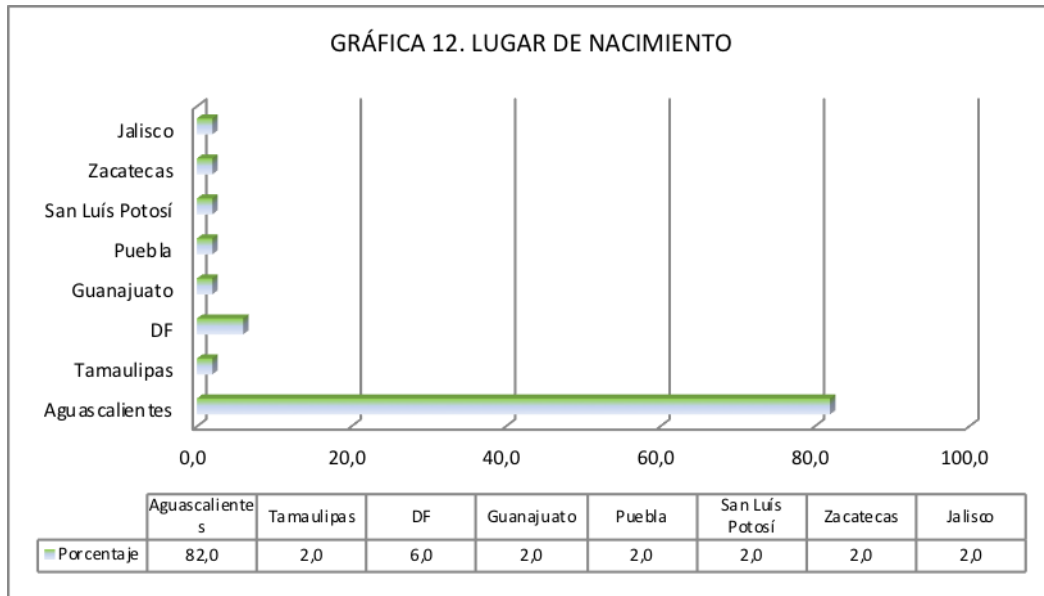


En este sentido, la percepción de satisfacción es favorable en general, pero la gráfica 10, que relaciona la antigüedad laboral con la satisfacción del ingreso, nos permite observar dos momentos distintos, es mayor la satisfacción al contar con una antigüedad corta en el trabajo, como el caso de la antigüedad en el trabajo menor a un año, el porcentaje de satisfacción en el empleo, es mayor, mientras que conforme avanzan los años esta satisfacción desciende significativamente, pero conforme se avanza en la permanencia, se va haciendo significativa, como es el caso de las personas encuestadas con 10 años o más de antigüedad laboral, donde el nivel de satisfacción de los ingresos retoma condiciones positivas.

Al respecto, congruente con la percepción de mejoría, en los últimos doce meses se incrementó el salario promedio mensual de cotización, al pasar de 8 mil 932 a 9 mil 355 pesos, además se han instrumentado diversas acciones de reconversión y renovación de infraestructura en comunicaciones y transportes, movilidad urbana, educación, salud, desarrollo social y económico, medio ambiente, seguridad pública.



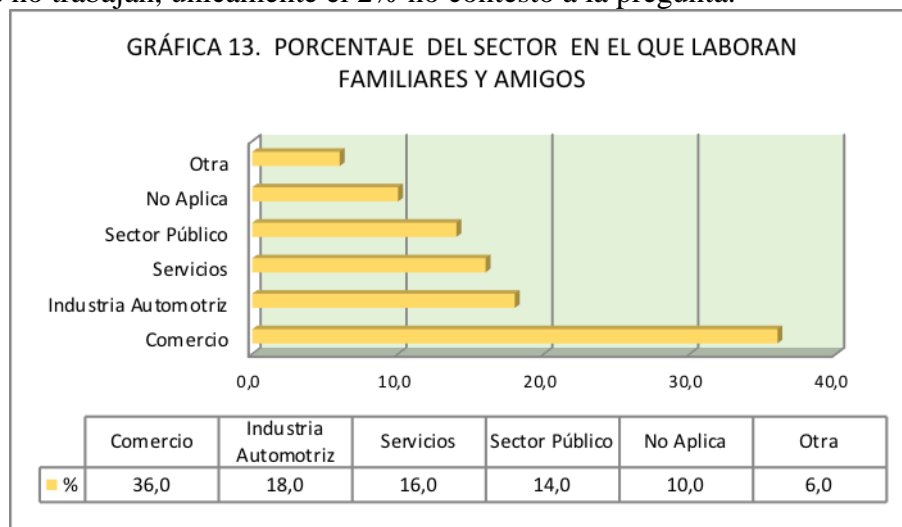
De acuerdo con los datos empíricos, observables en la gráfica 11, se muestran características de densidad sociodemográfica por vivienda de los encuestados, en 26 de cada cien viviendas habitan 4 personas, el 24% de los hogares está compuesto por 3 personas, con el 16% se encuentran los hogares donde conviven 5 personas, con 10% aparecen los que mencionaron que en su casa viven 2 y 6 personas respectivamente, el 8% menciona que en su casa vive solamente una persona y con en el 2 % de los casos, viven con 7, 8 y 10 personas respectivamente.



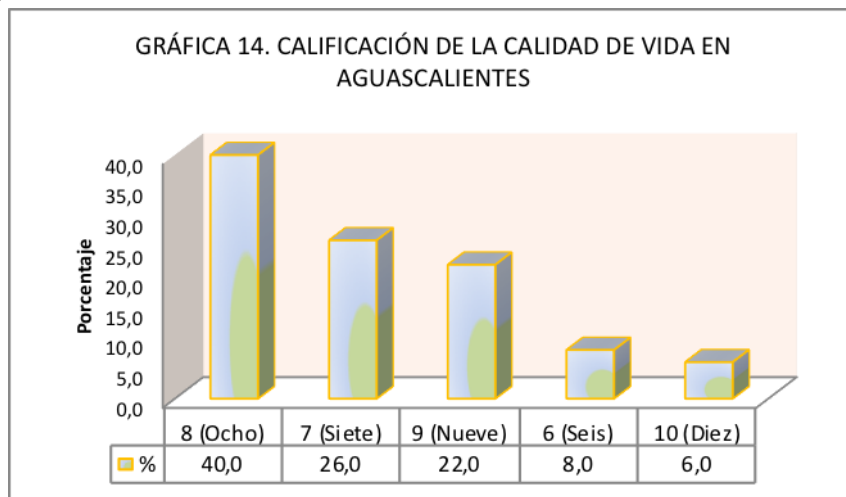
Ahora bien, el lugar de nacimiento es relevante en tanto nos permite captar la apreciación que puedan tener los oriundos del estado (en los cuales se deben suponer impresiones de arraigo e identidad) con respecto a las personas provenientes de otros estados del país. La gráfica 12, muestra que, del total de encuestados, el 82 % son originarios del Estado de Aguascalientes, mientras que el 6 % señalan haber nacido en la ciudad de México, el 2 % indicaron haber nacido en otros estados, de los cuales destacan Tamaulipas, Guanajuato, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas.

Entorno social y calidad de vida

De acuerdo con los encuestados, el 88 % de las personas que conocen, ya sean familiares o amigos cuentan con un empleo, mientras que solamente el 10% comentó que algunos de sus conocidos no trabajan, únicamente el 2% no contestó a la pregunta.



En relación a los familiares, amigos y conocidos que los encuestados aseveraron que laboran, el 36% se dedican al comercio, mientras que el 18% labora en la industria automotriz y el 16% lo hace en el sector de los servicios, en seguida se presentan los que trabajan en el sector público con el 14%, finalmente el 10% no correspondió responder a la pregunta específica de este cuestionamiento ya que no laboran y el 6% comentó que realiza alguna otra actividad (gráfica 13).



En el marco de estos datos complementarios, pero necesarios para no sesgar la información que nos interesaba conocer, a los encuestados se solicitó calificar en una escala del 1 al 10, desde su perspectiva, la calidad de vida en Aguascalientes, como se observa en la gráfica 14, el 40% la evaluó con una calificación de 8, el 26% le dio una calificación de 7, el 22% le dio un 9, el 8% le otorgó un 6 y finalmente, sólo el 6% le otorgó un 10. Más de 3/4 partes de los encuestados evaluaron la calidad de vida en Aguascalientes con una calificación que oscila entre el 7 y 9, y el 62 % de ellos la califica entre 8 y 9, Siendo la calificación en la escala más baja el 1 y la mayor 10.

Esto nos indica que la población hidrocálida percibe para sí, un buen nivel de vida. Es decir en términos generales se percibe que contamos con favorables niveles en calidad de vida en el estado, sin embargo, la apreciación no resulta contundente, como el discurso político y mediático lo presentan. Si bien, la confrontación de la presente información con los datos y estadísticas mostrados en los capítulos previos, nos orientan a suponer que existen bases que sustentan esa percepción colectivizada de bienestar en la calidad de vida.

En resumen, el efecto de la globalización a través de las unidades económicas de inversión industrial, es la modernidad, en la cual el perfil industrializador y la transformación de actividades tanto en la ciudad como el estado de Aguascalientes, se manifiestan en el constante crecimiento y con el ímpetu suficiente para consolidar la zona metropolitana.

Se incluye la percepción del cambio en virtud a que el panorama se ha modificado radicalmente, los grandes centros comerciales que albergan tiendas de capital nacional y transnacional, confieren un fuerte impulso al desarrollo urbano, lo que ocasionó el crecimiento desmesurado de la mancha urbana, pues muchos de ellos se encuentran ubicados en la periferia citadina. También han surgido nuevas identidades sociales en el contexto

urbano-industrial, las cuales conllevan características diferentes a las identidades tradicionales.

Conclusiones

Se fortalece la conformación de la región automotriz del centro de México y el papel de la inversión extranjera en la estructuración espacial mediante la conjunción de una serie de mecanismos en Aguascalientes que propiciaron el importante desarrollo industrial a partir de 1980, ya que en el estado se ha privilegiado el crecimiento de las actividades industriales por medio de la creación de parques y corredores industriales, coincidiendo con el establecimiento de las modernas empresas de inversión extranjera, específicamente de origen japonés (metalmecánica) y estadounidense (electrónica).

Este hecho fue sin duda relevante para la vida socioeconómica, ya que conforme se acrecentaba el auge económico, fueron perdiendo importancia actividades tradicionales que en su momento fueron de gran trascendencia, como la vitivinicultura, los talleres de ferrocarriles nacionales y desplazando las actividades agrícolas como principal sector económico entre otras, mediante ese impulso se instalan en la entidad, importantes empresas extranjeras, principalmente maquiladoras del área automotriz y de autopartes con vocación predominantemente exportadora y representantes del capital trasnacional.

Los datos, conceptualizaciones, resultados y conclusiones que se muestran, son producto de una serie de actividades realizadas en el marco institucional del proceso amplio de recopilación, investigación y sistematización, en el cual participaron integrantes del cuerpo académico: Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Como todo proyecto que se va construyendo, cabe anotar que los resultados preliminares de algunos apartados que integran este trabajo, fueron expuestos en congresos internacionales y nacionales, ejercicio que permitió enriquecerlos con la valiosa retroalimentación realizada por los expertos en los temas afines a las ciencias del desarrollo.

Los procesos de identidad se contextualizan en el marco de la industrialización y el crecimiento urbano, incitando problemáticas sociales, del hábitat o forjando nuevas relaciones y formas de consumo cultural, como la aceptación masiva de los centros comerciales, curiosamente, muchos de ellos construidos donde existían viñedos y empresas destiladoras.

Se considera la aplicación de nuevos modelos para lograr un verdadero desarrollo social, económico, cultural, político y ambiental, tanto en las zonas urbanas como rurales, en las cuales inciden problemáticas complejas de carácter económico, geográfico y social, que tienen que ver con fenómenos vinculados al bienestar social, la generación e impulso del empleo, el incremento en el nivel de los ingresos de la sociedad; la economía en sus sectores primarios, secundarios y terciarios; y las prioridades sectoriales en ramos como los servicios y el turismo, servicios financieros, administrativos, inmobiliarios y ecológicos, de educación, migración, salud y alimentación.

El análisis del proceso muestra el impacto longitudinal y prospectivo del modelo de ocupación en diversas esferas de la organización territorial. Así, la dinámica económica lleva a Aguascalientes a formar parte de un proceso extenso de industrialización y, en consecuencia de una competencia en el contexto global, lo que implica a que algunos sectores económicos y de la población resientan efectos diferenciados con resultados favorables o adversos, por lo que fue necesario conocer, primero el proceso por el que se ha transitado, a fin de determinar sus efectos.

Es en éste sentido, el estudio local de las repercusiones nacionales derivadas de la inversión en la industria automotriz. Además es necesario aportar elementos metodológicos y empíricos de la realidad de Aguascalientes a partir de su integración al corredor logístico de la industria automotriz del bajío, a fin de que la población se beneficie del crecimiento insertado en un sistema de competencia cada vez mayor.

Bibliografía

- Delgadillo, J. (1993). *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Distrito Federal, México, Primera edición.
- Frankl, V. (2004). *El Hombre en Busca de Sentido*. Herder Editorial, Barcelona, España, 7a impresión de la edición 2004, 158 p.
- González, A. (2016). "Suficiente mano de obra", en *El Heraldo de Aguascalientes*, 31 de agosto, 2a. sección, p. 3.
- Gutiérrez, C. (2016). *Política pública y relaciones industriales de aglomeración industrial en Aguascalientes, México (1995-2014)*. Plaza y Valdés, Ciudad de México.
- López, J., Campos, A., y Padilla, F. (2015). "Repercusiones sociales de la industrialización en Aguascalientes". En Tejeda, M. y Guerrero, B. *Experiencias de investigación en Trabajo Social*. UAA, Aguascalientes, México, pp. 225-240.
- López, L. (2010). *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 82-133.
- Orozco, J. (2004). "Son DF, y Coahuila los estados más globalizados". *Hidrocálido*, 26 de junio, 1A.
- Vidal, M. (1995). "Diez Tesis sobre la Mundialización", en *Memoria, Censos, INEGI*, Aguascalientes, México, No. 74, pp. 4-16.

Ciudad Productiva, Inteligente y del Conocimiento:

El e-government en la ciudad de Villa Mercedes - San Luis - Argentina.

Héctor Daniel Flores ¹
Martín Gil
Roxanna Camiletti

Palabras Claves

Ciudad Inteligente. Gobierno Digital. Desarrollo. Políticas Públicas. Transparencia

475

Introducción

La evolución de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) ha revolucionado la vida de las personas y, en el ámbito del gobierno, incide directamente en la modernización de la gestión pública, mejorando la entrega de bienes públicos y servicios a la ciudadanía. La urbanización del futuro se piensa en concepto de “Ciudades Inteligentes”, es decir, un núcleo urbano capaz de brindar un conjunto de servicios centralizados gracias las tecnologías de la información y la comunicación, facilitando la relación del ciudadano y el estado a partir del uso de las nuevas tecnologías.

El concepto de "Gobierno en la Web" se ha instalado en el Ámbito Público debido al gran impulso que ha promovido el auge de la Internet y sus tecnologías accesorias. Estos desarrollos permiten el manejo eficiente de la información, mejorando los procesos administrativos y decisorios de la gestión pública, con transparencia.

El proyecto “GOBIERNO DIGITAL” se ha puesto en marcha en la Ciudad de Villa Mercedes a inicios del Año 2012 teniendo como propuesta superadora la implementación de planes de mejora continua, de modernización del piso tecnológico y de los sistemas de información, de manera de actualizarlo y convertirlo en la herramienta que efectivamente facilite la evolución de las acciones gubernamentales.

Así, se instrumentó exitosamente un sistema informático de gestión basado en tecnología escalable en Internet, que reemplazó al antiguo sistema de escritorio y permitió la creación de un Portal de Servicios Web, constituyendo la actualización tecnológica imprescindible y necesaria para dar respuesta a los nuevos requerimientos de información.

¹ FLORES - GIL - CAMILETTI, Integrantes del Proyecto de Investigación PROICO 15-0716 “Estructura y Marco Institucional del Desarrollo en la Provincia de San Luis. Un Enfoque Sistémico”. Universidad Nacional de San Luis - Secretaría de Ciencia y Técnica.
Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales. Avda. 25 de Mayo 384 -5730- Villa Mercedes, San Luis. Tel-Fax (02657) 434545 hd.hector@gmail.com; m.gil1979@hotmail.com.ar; rcamilet@gmail.com

En la actualidad, a través de ese portal, los vecinos de la ciudad pueden realizar numerosas acciones, tales como acceder a un Sistema Único de Reclamos, a un Sistema de Compras On Line, imprimir sus boletas de pago, consultar deudas y realizar convenios de pago, obtener el libre deuda del Tribunal de Faltas, imprimir el recibo de todos los sellados realizados, obtener su Libreta Sanitaria, presentar Declaraciones Juradas para empresas de desinfección y Grandes Contribuyentes de la Tasa Comercial, entre otras acciones.

Sin embargo, el concepto de gobierno digital no se limita ni se agota en una página web institucional; sino que es necesario empapar de tecnología todas las acciones de gobierno, dado que es el uso de esta tecnología informática el medio para maximizar su eficiencia, lograr la eficacia necesaria, darles transparencia y facilitar su control.

En el presente trabajo, los autores analizarán las distintas acciones y herramientas innovadoras que transformaron a un “gobierno local de escritorio” en un “gobierno electrónico”, modernizado y con una plataforma cien por ciento digital. Para este análisis se hará un recorrido a lo largo de la evolución del Municipio de la ciudad de Villa Mercedes desde la puesta en marcha del proyecto “Gobierno Digital”, pretendiendo concluir sobre el impacto que su implementación ha tenido puertas hacia adentro de la institución y sobre toda la comunidad Villamercedina.

Provincia de San Luis – República Argentina

La provincia de San Luis con 76.748 km² de superficie está ubicada en el centro de la Argentina, integra la región de Cuyo, limitando al norte con la provincia de La Rioja, al noreste con la provincia de Córdoba, al sudeste con la provincia de La Pampa, al oeste y sudoeste con la provincia de Mendoza y al noreste con la provincia de San Juan.

San Luis no tiene costas, por lo tanto, es una Provincia Mediterránea, sus 76.748 kilómetros cuadrados conforman un enorme rectángulo dentro del cual se desarrollan grandes ambientes y paisajes que confirman la diversidad que la caracteriza.

El escenario geográfico dominante se compone de sierras –montañas labradas en antiguos bloques macizos- al norte y la extensa planicie pampeana al sur. Sobre este magnífico soporte natural, el hombre, a lo largo del tiempo, fue modelando paisajes en los que fue dejando su impronta de trabajo y civilización.

Posee una localización estratégica ya que se encuentra en el centro del corredor bioceánico que une el Puerto de Valparaiso (Océano Pacífico) en Chile con el Puerto de Buenos Aires (Océano Atlántico) en Argentina.

Según datos del Censo Nacional de Población del 2010, según se muestra en el Cuadro 1 y 2, la población de San Luis es de 432.310 habitantes (213.407 hombres y 218.903 mujeres). Sin embargo, la población sanluisense se encuentra desigualmente distribuida en el territorio provincial: si observamos la superficie de cada departamento y la población, podemos advertir que existen zonas muy densamente pobladas y otras con un número muy inferior de habitantes o con grandes vacíos poblacionales:

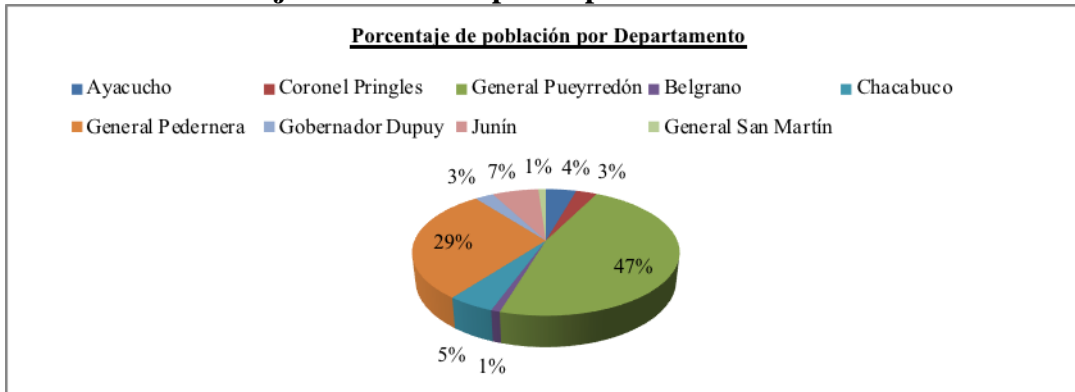
Cuadro 1: Población Provincia de San Luis por Departamento

Departamento	Población 2010	Superficie en km ²	Densidad población (hab/km ²)
Total	32.310	6.748	,63
Yacucho	9.087	.681	,97
El Grano	.985	.626	,60
Hacabuco	0.744	.651	,82
Oronel Pringles	3.157	.484	,93
General Pedernera	25.899	5.057	,36
Gobernador Dupuy	1.779	9.632	,59
Unión	8.933	.476	1,68
Juan Martín de Pueyrredón	04.019	3.120	5,55
Libertador Gral. San Martín	.707	.021	,55

Fuente: Elaboración Propia en base a datos extraídos de <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/>

La provincia de San Luis tradicionalmente basaba su economía en la producción agrícola-ganadera, luego de verse favorecida por la implementación de un régimen de promoción industrial, se convirtió en una provincia fabril. De esta forma, si bien se encuentra comprendida en la situación global argentina, presenta algunas particularidades que han determinado una caracterización diferente de la mayoría de las provincias, ya que la importante incidencia del sector manufacturero en la economía provincial la diferencia del patrón productivo nacional.

Cuadro 2: Porcentaje de Población por Departamento



Fuente: Elaboración Propia en base a datos extraídos de <http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/>

478

Las actividades productivas varían en las distintas zonas. A grandes rasgos, en la región Noroeste se centraliza la producción agrícola bajo riego. En la zona ubicada al Noreste, se destacan las actividades turísticas, minería y agro intensivo. La franja central, con eje en las ciudades de San Luis y Villa Mercedes, concentra la actividad industrial y las cuencas lecheras. Finalmente, la zona sur se dedica a la ganadería y agricultura extensivas. Lo manifestado precedentemente se ve reflejado en la estructura del PBG provincial. Esta estructura nos muestra la particularidad manifestada anteriormente, esto es, la alta participación del sector industrial que se caracteriza por la presencia de empresas de tamaño grande que conviven con un sector de pymes que en un número importante actúan como proveedoras de las mismas.

También se destacan como sectores importantes el sector agrícola-ganadero que es una economía tradicional de la provincia y en el cual se vienen implementando políticas de incentivos para el recupero de su nivel relativo. Dentro de los sectores de servicios, se destaca por su situación actual y su potencial el sector turismo, el cual tiene un crecimiento sostenido y un gran potencial, si se coordinan esfuerzos entre el sector público y privado, ya que esta es una debilidad histórica en la definición de políticas de desarrollo en la provincia, donde el sector privado, través de los distintos actores actúa e invierte en el marco de un modelo de desarrollo que no coincide con el que se establece a nivel de política pública provincial, lo cual genera duplicidad de esfuerzos y pérdida de recursos escasos.

Entre las actividades industriales se destacan las realizadas por los frigoríficos y curtiembres. También sobresale la elaboración de lácteos y productos derivados de la soja, el maní, y el maíz, además de otros productos alimenticios. También es importante la fabricación de productos de papel y cartón (destacándose la producción de pañales), la elaboración de productos de plásticos y compuestos de PVC, la industria textil, la producción siderúrgica y metalmecánica (principalmente electrodomésticos), la producción de autopartes y de pinturas.

El sector público provincial tiene una participación preponderante en la estructura económica provincial, dado el tamaño de la economía y del presupuesto provincial.

Villa Mercedes como ciudad

La ciudad de Villa Mercedes, ubicada en el corredor Bioceánico, es la segunda ciudad en importancia tanto demográfica como económicamente, y la principal del Departamento Pedernera, contando además con una ubicación estratégica sobre las rutas nacionales N° 7 y N° 148.

A lo largo de su historia, se pueden identificar tres grandes etapas:

- **La etapa agro pastoril:**

La ciudad fue fundada como una estrategia política y económica de país, esto es, de ampliar las tierras a la producción. Cabe señalar dos hechos trascendentes en la historia de nuestra ciudad, que marcarán su destino, como lo fue la creación del ferrocarril y la construcción del dique Vulpiani. En sus inicios, en la ciudad tienen lugar los siguientes acontecimientos: en 1858 se crea la primera escuela, en 1872 llega el cable telegráfico que une Valparaíso (Chile), en 1874 nace el gobierno municipal y en 1875 se inaugura la estación del ramal ferroviario Río Cuarto – Villa Mercedes, que la unía a la ciudad de Rosario. Siendo este último hecho, el que posiciona a la ciudad en un lugar de importancia dentro de la provincia, ya que se convirtió en el puerto seco de Cuyo por espacio de 7 años.

En 1886 llega el Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, que unió a Villa Mercedes con la Capital Federal, favoreciendo el arribo de inmigrantes españoles (que se dedican al comercio), italianos (que cultivan la tierra), franceses, ingleses y árabes; cuyos aportes fueron dando un giro a la identidad que tenía la ciudad en sus primeros años.

En esta primera época la ganadería constituía la actividad más significativa y de mayor importancia para la economía, dando origen a las ferias ganaderas. La agricultura, ocupaba el segundo lugar de importancia en ese incipiente desarrollo.

- **La etapa industrial:**

La última mitad del siglo XX encuentra a la ciudad quieta, como detenida en el tiempo, hasta que a partir de los beneficios de la Ley N° 22.702, sancionada y promulgada el 28 de diciembre de 1982, que hace extensivo a las Provincias de Catamarca y San Luis el régimen promocional establecido por la Ley N° 22.021 (sancionada y promulgada el 3 de mayo de 1979), de Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja; llegan cientos de industrias con la correspondiente migración de población interna y externa.

La instalación de grandes industrias, predominantemente de sectores de la alimentación, metalmecánica, químicas, etc.; trajo como consecuencia la convivencia con la industria, servicios y comercios existentes que eran de un tamaño chico y mediano, y con una cultura de trabajo de un modelo no industrial.

- **La etapa post-industrial:**

Esta etapa se caracteriza por la necesidad de fortalecer el tejido industrial habida cuenta que el régimen de promoción de la Ley 22.702 se encuentra en los últimos años de vigencia. Esta

situación requiere de acciones concretas a nivel provincial y municipal para su consolidación, afianzamiento y direccionamiento en función del perfil de ciudad definido y de las ventajas comparativas que presenta la ciudad luego de 30 años de iniciado el proceso industrial.

Según el último censo (año 2010) la ciudad cuenta con 111.391 habitantes, hoy Villa Mercedes cuenta con un sector industrial, agrícola y ganadero consolidado y con un fuerte desarrollo comercial de pymes, emprendedores y micro empresas, y un polo de conocimiento que ya suma ocho universidades, tres de las cuales son públicas. Estos factores indican que hoy Villa Mercedes es una Ciudad Sostenible y Sustentable.

El desarrollo local como alternativa para el desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable no deja de ser desarrollo, pero con un adjetivo que lo califica: sustentabilidad; es decir, debe tener una serie de atributos y características que le permitan su capacidad de permanecer y reproducirse a niveles cada vez más amplios.

Este concepto de desarrollo sustentable, tal como se difunde actualmente, puede ubicarse en 1983, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó la Comisión Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presidida por Gro Harlem Brundtland, quien fuera primer ministro de Noruega. El equipo de trabajo, también denominado Comisión Brundtland, efectuó estudios, disertaciones, análisis, debates y consultas públicas, por todo el mundo, durante tres años aproximadamente, finalizando en abril de 1987, con la publicación y divulgación del informe llamado Nuestro Futuro Común mejor conocido como El Informe Brundtland. En este documento se señala con claridad que la sociedad debe modificar su estilo y hábitos de vida, si no se quiere que la crisis social y la degradación de la naturaleza se extiendan de manera irreversible; reconoce que hay asimetrías entre los países y que se profundizan con la pobreza de las naciones en desarrollo.

En el Informe Brundtland se define el concepto de “Desarrollo Sustentable”, de la siguiente manera: “El desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer sus propias necesidades”.

Encierra en sí, dos conceptos fundamentales:

- el concepto de “necesidades”, en particular las necesidades esenciales de los pobres a los que debería otorgarse prioridad preponderante;
- la idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.
-

El desarrollo sustentable requiere de una política donde toda actividad productiva se ocupe de satisfacer las necesidades de la población actual, y se preocupe por atender las necesidades de las generaciones futuras, en función de los recursos disponibles, lo que implica orden y límites que deben establecerse a la organización social actual.

El desarrollo sustentable, para serlo y diferenciarse del simple crecimiento, tecnificación, industrialización, urbanización, o aceleración de los ritmos, debe satisfacer ciertas condiciones, además de ser endógeno, es decir nacido y adecuado a la especificidad local, y autogestionado, es decir, planificado ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo:

1. Sustentabilidad económica, para disponer de los recursos necesarios para darle persistencia al proceso;
2. Sustentabilidad ecológica, para proteger la base de recursos naturales mirando hacia el futuro y cautelando, sin dejar de utilizarlos, los recursos genéticos, (humanos, forestales, pesqueros, microbiológicos) agua y suelo;
3. Sustentabilidad energética, investigando, diseñando y utilizando tecnologías que consuman igual o menos energía que la que producen, fundamentales en el caso del desarrollo rural y que, además, no agredan mediante su uso a los demás elementos del sistema;
4. Sustentabilidad social, para que los modelos de desarrollo y los recursos derivados del mismo beneficien por igual a toda la humanidad, es decir, equidad;
5. Sustentabilidad cultural, favoreciendo la diversidad y especificidad de las manifestaciones locales, regionales, nacionales e internacionales, sin restringir la cultura a un nivel particular de actividades, sino incluyendo en ella la mayor variedad de actividades humanas;
6. Sustentabilidad científica, mediante el apoyo irrestricto a la investigación en ciencia pura tanto como en la aplicada y tecnológica, sin permitir que la primera se vea orientada exclusivamente por criterios de rentabilidad inmediata y cortoplacista.

Trabajar por el desarrollo sustentable implica avanzar simultáneamente en cinco dimensiones: económica, humana, ambiental, institucional y tecnológica. Las características de este proceso serán diferentes dependiendo de la situación específica en que se encuentre un determinado país, región o localidad.

Los planes estratégicos como herramienta de gestión y participación

La planificación estratégica es uno de los instrumentos más importantes con el que cuentan los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gestión, porque incide en su capacidad de adaptación al cambio y al contexto, y amplía su capacidad de respuesta frente a las nuevas y más complejas demandas ciudadanas.

La particularidad de la planificación estratégica está en que se desarrolla a largo plazo, con el planteo de las metas y objetivos que regularán el desarrollo general de un programa o una política.

La etapa crucial de la planificación estratégica es la definición de la estrategia, la secuencia coherente de las acciones a realizar (Lira, 2006).

Lira (2006) establece que la planificación estratégica comienza dando respuesta a estas tres preguntas:

1. ¿Dónde estamos?
2. ¿Hacia dónde queremos ir? (objetivo)
3. ¿De qué manera podemos alcanzar nuestro objetivo?

Las ventajas de la planificación estratégica se dan en dos planos, el institucional organizacional y el democrático-participativo. Ambos están estrechamente articulados, pero

se vinculan con distintos criterios. El plano institucional-organizacional, hace referencia a los impactos de la planificación estratégica, principalmente, hacia el interior del gobierno local en tanto institución marcada con características burocráticas y normativas. Las ventajas relacionadas con este plano son las siguientes:

- a. Permite conocer el estado actual de la organización municipal a través de un diagnóstico sobre la situación presente del municipio.
- b. Conduce a la mejora de la estructura municipal para que responda a los objetivos estratégicos delineados.
- c. Promueve una distribución más eficiente de los recursos escasos según los objetivos y las áreas consideradas como prioritarias en un momento determinado.
- d. Al establecer plazos para la obtención de uno o varios resultados, mejora la capacidad de respuesta, fortalece los lazos comunicacionales entre las distintas áreas que tienen que trabajar en conjunto y promueve el intercambio entre ellas.
- e. Al indicar un propósito organizacional común, establece una orientación básica y compartida de acción que promueve la articulación institucional.
- f. Brinda los instrumentos necesarios para dar seguimiento a las acciones establecidas y fortalece la capacidad de control y ajuste de las políticas implementadas.

Por otro lado, el plano democrático-participativo evidencia las modificaciones que la planificación estratégica genera en relación con la participación ciudadana y la incorporación de su perspectiva en el diseño de las políticas públicas locales. Existe una retroalimentación entre el proceso que define el perfil del desarrollo local y el que se produce a través de la planificación estratégica: no solo se vinculan entre sí, sino que existe una dependencia entre ambos. Definir el perfil implica determinar uno de los componentes que hacen al futuro deseado, mientras que la planificación estratégica es el proceso que conduce hacia el futuro mediante el diseño de los objetivos y metas a alcanzar, entre los se encuentra el desarrollo local.

A pesar de estos factores, que facilitan la implementación de la planificación estratégica en el ámbito local, también existen desafíos:

- Dificultades para generar recursos económicos propios.
- Problemas de articulación con los demás niveles de gobierno.
- Fallas en la articulación y comunicación hacia el interior de la gestión municipal.
- Personal con bajos niveles de capacitación.
- Falta o escasez de información sistematizada sobre la realidad local y las anteriores gestiones de gobierno.
- Primacía del cortoplacismo

Estos desafíos promueven la implementación de la planificación estratégica en los gobiernos locales y brindan instrumentos para pensar y abordar de manera integral estas dificultades y darles respuestas. La planificación estratégica puede generar procesos que colaboren con el fortalecimiento institucional y también es posible que de aquello se desprenda un proceso de modernización en la gestión. El fortalecimiento institucional es un proceso por medio del cual las diversas áreas de la gestión local impulsan instancias de diálogo e intercambio para

lograr un acuerdo común sobre el objetivo final de su trabajo, las prioridades de la gestión y algunas formas básicas de resolución de conflictos tanto internos como externos.

La planificación estratégica genera los insumos básicos para impulsar y consolidar instancias de discusión y acuerdos entre los integrantes del municipio en tanto institución, creando las condiciones para pensar y definir un fin compartido que alimente el trabajo en conjunto.

El Concepto de Ciudad

En principio porque es un concepto que ha cambiado con su desarrollo y evolución y su interdisciplinariedad podemos encontrar acepciones desde lo etimológico, desde el urbanismo y desde las Ciencias Sociales:

Desde la Etimología: la palabra ciudad proviene del latín *civitas*, un término usado para representar al conjunto de ciudadanos, hombres con derechos plenos, mientras que la palabra “ubrs”, se relaciona con la idea de ciudad en sí, un emplazamiento constituido por los *civitas* en un territorio determinado físicamente.

Desde el Urbanismo: desde esta perspectiva suele comprenderse como expresión de la ciudad, y dicho término aparece frecuentemente empleado como el territorio de ella, que se concreta en el mundo físico.

Desde las Ciencias Sociales: aparece un concepto integrador, ya que consideran que “es posible concebir a la ciudad como una construcción social e histórica, porque es el resultado de la acción y la reflexión de grupos poblacionales, individuos y agentes diversos, a lo largo del tiempo.

Las responsabilidades de Estado Municipal han ido cambiando notablemente, y han tenido que adaptarse a las modificaciones y evolución social, al igual que el sector privado. La creciente complejidad social ha generado la necesidad de adaptación del sector público que en un accionar conjunto con el sector privado, deben afrontar la cotidianeidad y su propio desarrollo.

En este nuevo devenir, la idea de ciudad inteligente cobra vital importancia, en tanto se considera como tal, según Sandra Casado Sampirisi, a aquella que pone en práctica, estratégicamente, los instrumentos más modernos y actualizados en relación con la tecnología, la educación, la energía, el urbanismo, la infraestructura, el cuidado del medio ambiente, la economía, al servicio de un territorio puntual en función de las necesidades de los ciudadanos y las generaciones futuras.

Siguiendo a Marcelo de Palma (2016) podemos afirmar: “se puede observar que existe un gran impulso de iniciativas y propuestas para transformar las ciudades en un entorno urbano más amigable, sustentable e inteligente. Por ello el desafío de los gobiernos locales consiste en capitalizar esta energía innovadora y ponerla al servicio de los ciudadanos, para que se pueda lograr un desarrollo urbano sustentable, integrando las nuevas tecnologías a la gestión y a la experiencia del ciudadano con su entorno urbano.

Smart city involucra a todos los servicios que se prestan en la ciudad: movilidad, producción y distribución de servicios urbanos, educación, salud, emergencias, seguridad, atención a las personas y otros.

Según el estudio del centro de Globalización y Estrategia del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), de la Universidad de Navarra, España, los parámetros para que una ciudad pueda considerarse inteligente pueden resumirse en los siguientes:

- Gobernanza
- Planificación Urbana
- Gestión Pública
- Tecnología
- Medioambiente
- Proyección internacional
- Cohesión Social
- Movilidad y Transporte
- Capital humano
- Economía”

A estos efectos resulta interesante ver lo planteado por los planes estratégicos de la ciudad de Villa Mercedes del período 2003 – 2013 y 2014 – 2025. Con posterioridad a esto se presentan experiencias concretas de desarrollo con resultados diversos.

Plan estratégico Villa Mercedes 2003 – 2013 y 2014 – 2025

La municipalidad de Villa Mercedes, viene trabajando en pos de lograr una ciudad inteligente, para ello desde el año 2003 se propuso generar espacios de debates entre los distintos actores de la ciudad para lograr acuerdos acerca de la ciudad que se desea.

Los ejes estratégicos planteados para el período 2003 – 2013 por el Municipio de Villa Mercedes fueron:

- Fortalecer el perfil de ciudad productiva (industrial – agropecuario) diversificada a través de procesos de producción ambientalmente sustentables.
- Generar un entorno de cultura emprendedora extendida a las diferentes actividades: comerciales, de producción y de servicios fortaleciendo el sentido de identidad y pertenencia.
- Convertir a Villa Mercedes en una ciudad que se destaque por el mejoramiento continuo de la calidad de vida de todos sus habitantes con políticas proactivas referidas a lo socio - cultural, seguridad, prevención y promoción de la salud y el tiempo libre.
- Orientar a Villa Mercedes como ciudad abierta, integrada a la región, sostenible, con desarrollo territorial equilibrado y de respeto por el medio ambiente.

A la fecha, y como ejemplo de algunos de los logros obtenidos, se puede mencionar:

- Universidad Nacional de Villa Mercedes: Fue creada mediante la Ley 26.542 en noviembre de 2009, después de 14 años de arduo trabajo.

- Zona de Actividades Logísticas: La ZAL de Villa Mercedes, integra desde el 2008 el proyecto San Luis Logística (junto a Zona Franca de Justo Daract y la Zona Primaria Aduanera de San Luis), desarrollando políticas en favor de la economía de la región.
- Inversión Privada y Consolidación del Sector Industrial: Hoy Villa Mercedes cuenta con 93 fábricas, con mayor presencia de Industrias Alimenticias, Metalúrgicas y Autopartistas.
- Ganadería y Agricultura: Con respecto a la ganadería y la agricultura del Departamento Pedernera, se logró mantener el stock bovino en sus valores cercanos a las 400.000 cabezas de ganado, en contraposición con lo que ha pasado en el resto del País en donde el stock bovino ha perdido millones de ejemplares. Por otro lado, la agricultura en la Provincia ha duplicado la cantidad de hectáreas sembradas (216.246 en 2004 y 447.780 en 2013).
- Centro Comercial a Cielo Abierto: Es un proyecto público - privado de mejoras continuas que inició el Municipio en el año 2006/7 con el objetivo de tener un centro comercial en beneficio de la población y los comerciantes locales con el nivel y la calidad que les permita competir con los shoppings y comprende dos conceptos: uno urbanístico y otro comercial.
- INTI: La instalación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial fue posible a partir del trabajo de la industria, de la UNSL y de la Municipalidad y está ubicado en nuestra ciudad en el Campus Universitario sito en la Autopista Provincial N° 55 ext. Norte, y con funciones tales como realizar estudios, análisis, mediciones, certificaciones y ensayos para permitir procesos de mejor productividad y calidad en los procesos.
- FUNDEMyR: La Fundación para el Desarrollo Empresario de Villa Mercedes y Región es una entidad conformada por los sectores público-privado, a partir del encuentro de instituciones producido en la formulación del Plan Estratégico 2003-2013. Sus socios principales son la Sociedad Rural Río Quinto, la Cámara de la Industrias de Villa Mercedes y Zona de Influencia, la Cámara Pymes, la Universidad Nacional de San Luis, la Universidad Católica de Cuyo, el INTA, el Gobierno de la Provincia de San Luis, la Municipalidad de Villa Mercedes, la Cámara de Transportistas CETACA, el INTI y el CONICET San Luis. Uno de los objetivos es contribuir desde la Sociedad Civil a las políticas de Estado vinculadas a la producción y desarrollo económico de Villa Mercedes y la Región.
- Cultura: Se realiza todos los años la **Feria del Libro** en donde participan aproximadamente 100 escritores, más de 40 editoriales, grupos teatrales y plásticos y durante la misma exponente de la cultura brindan conferencias y debates.
- Con respecto a las **Fiestas Populares**, se lograron consolidar nuevos eventos como la XIV Fiesta de los Inmigrantes, la X Fiesta de la Música-Fiesta de los Pueblos, el III Canta Cuyo, la II Calle Angosta Rock, a las ya tradicionales fiestas como la Calle Angosta con sus 29 ediciones; la XIX Callecita Angosta; la II Calle Angosta Adultos Mayores o, los Corsos Populares.

- Infraestructura Urbana: El Pavimento en la ciudad ha logrado una verdadera revolución urbana, se han realizado 1547 cuadras en el periodo 2003/2013, y desde el año 2011 se están construyendo 2000 nuevas cuadras que llegan a la totalidad de los barrios de nuestra ciudad.
- Nuevo Ejido Urbano – Nueva Red vial de comunicación con la Región: A partir de la sanción de la Ley Nro XII- 0350-2004 la Ciudad vio incrementada su frontera que amplió nuestro ejido urbano, y como consecuencia de esa decisión se vio la necesidad de una política de transformación positiva tendiente a modificar una red vial indiferenciada y sin jerarquía interna hasta ese entonces.

Villa Mercedes hoy en números:

- 112.112 habitantes (censo 2010). Proyectado 2014: 120.000 hab. Proyectado 2025: 145.000 hab
- 2.600 manzanas habitadas
- 3 Rutas Nac. (Rutas 7, Ruta 155 (ex148), y 8), nodo vial carretero.
- 1 Cabecera de Ferrocarril que comunica con los principales destinos y puertos (Bs.As. y Rosario)
- 93 Industrias de importante desarrollo
- 1 Zona de Actividades Logísticas
- 5.900 Comercios
- 195.365 has sembradas 2013 (45% del Total) Dpto. Pedernera
- 400.000 cabezas de ganado vacuno en stock Dpto. Pedernera
- 8 Universidades: 3 Públicas (UNSL, UNVIME, UPro y 5 Privadas (Católica de Cuyo,
- Católica de Salta, Siglo XXI, Blas Pascal, Belgrano (6.000 alumnos aprox).
- 4 Institutos Superiores: 1 Público (I.F.D.C.) y 3 Priv. Superior del Carmen, Cultural
- Argentino y Superior de Lengua Inglesa (2000 alumnos)
- 3 Instituciones Nacionales (I.N.T.A., I.N.T.I., S.E.N.A.S.A.)
- 92% de cobertura en redes distribuidoras de agua potable
- 85% de cobertura en redes colectoras de efluentes cloacales
- 85% de cobertura en redes de Gas Natural
- 95% de cobertura en Alumbrado Público
- 90% de cobertura en redes en Pavimento Urbano

A partir de lo ya conseguido en función de lo planificado en el año 2003, el municipio en conjunto con los actores de la sociedad mercedina sigue trabajando y definió nuevos ejes para el período 2014 – 2025, que fortalecen a los anteriores y son:

- Incentivar en Villa Mercedes el desarrollo local a partir del cooperativismo y los negocios de proximidad con especial énfasis en el fomento del turismo como nuevo motor de desarrollo económico, social y cultural.
- Convertir progresivamente a Villa Mercedes en una ciudad inteligente, que incorpore las nuevas herramientas provistas por las TICs en la generación y

procesamiento de información para optimizar la provisión y gestión de los bienes y servicios municipales.

- Consolidar a Villa Mercedes como una Ciudad productora de conocimiento y formadora de Recursos Humanos centrado en el desarrollo integral de sus ciudadanos.
- Consolidar y Promover el Patrimonio y la Identidad Cultural de Villa Mercedes

Algunas Experiencias

Gobierno Digital – Gobierno Abierto y Ciudad Inteligente

Introducción

La Municipalidad de Villa Mercedes es depositaria, a través de sus sistemas informáticos, de datos e información generada por el propio Estado Municipal, sus ciudadanos, instituciones y empresas, la cual resulta vital para el diseño de las políticas públicas. El Municipio debe ser consciente de su responsabilidad y la obligación que tiene de controlar la seguridad, confiabilidad e interoperabilidad de la información que recibe, procesa y remite. En este marco, es imprescindible contar con la mejor tecnología informática actualizada posible, que garantice que la información se encuentre resguardada y los procesos sistemáticos garantizados, de tal manera que la gestión de la administración municipal no se vea comprometida.

Alcance

El alcance del Proyecto “Gobierno Digital” y “Gobierno Abierto y Ciudad Inteligente” puede resumirse mediante el siguiente esquema:

A. Infraestructura Tecnológica

- Conectividad (Red Fibra Óptica entre dependencias)

La Municipalidad de Villa Mercedes cuenta con una red de conectividad integral que abarca la red LAN interna de cada dependencia y la externa que conecta todas las dependencias (Municipalidad de Villa Mercedes, Obras Sanitarias Mercedes, Tribunal de faltas y Concejo deliberante), con fibra óptica y conexión redundante (backup) con radioenlaces.

En resumen, cuenta con:

1. Red de fibra óptica de más 7,5 kilómetros, como medio principal de conectividad entre dependencias
 2. Conectividad de radioenlaces alternativa como backup.
 3. Nuevo centro de cómputos normalizado.
 4. Reestructuración de la red interna (Fibra óptica y UTP).
 5. Normalización de racks de comunicaciones.
 6. Nuevo motor de base de datos “Oracle última generación”.
 - Centro de Datos:
 7. Obra Civil, equipamiento, energización alternativa (Grupo electrógeno)
 8. Nuevos servidores.
 9. Nuevos dispositivos de almacenamiento y backup.
- B. Normalización de los datos de la base mediante la creación del Programa “Data Enter”.**

Además de contar con la infraestructura de red y sistemas modernizados, es imprescindible disponer de datos completos y fiables, sin los cuales la herramienta informática es incapaz de generar información útil al momento de gestionar.

Para ello, el Municipio creó el área “Data Enter” que tiene por responsabilidad:

1. Ser el soporte necesario para el mantenimiento de datos normalizados y completos en el sistema informático, debiendo realizar todas las cargas de datos necesarias para la implantación de la nueva versión del sistema de gestión.
2. Instrumentar programas de capacitación de usuarios de los módulos del sistema de gestión.
3. Controlar el avance en el uso de los sistemas implementados.
4. Desarrollar el rediseño y actualización del sitio web municipal que permite a cada área publicar por sí misma la información en la página web haciendo uso de la plataforma. El rediseño abarca el aspecto visual, vínculos multimedia y de documentos, la estructura y relación jerárquica de las páginas del sitio web, el posicionamiento en buscadores, etcétera.
5. Difundir masivamente las distintas actividades oficiales a través de las redes sociales Facebook, twitter, entre otras.
6. Recepcionar y sistematizar los reclamos que se realicen a través de las redes sociales Facebook y twitter.

C. Seguimiento vehicular por GPS como alternativa de mejora de la calidad de los servicios públicos.

Actualmente, este sistema ha permitido tener un control sobre todos aquellos móviles que, por algún propósito, pertenecen o están bajo responsabilidad del Municipio. De esta manera se obtiene un registro seguro del recorrido de todos los móviles que prestan algún servicio municipal. Así, ante cualquier reclamo de cualquier ciudadano por alguna presunta actividad no estipulada del móvil, el Municipio pueda responder con plena seguridad sobre la actividad del mismo.

- D. Sistema de control de combustible para vehículos municipales.**
- E. Actualización del parque de hardware de oficina.**
- F. Nueva página web del Municipio.**
- G. Actualización del sistema informático de gestión.**

Actualización del Sistema Informático de Gestión (SIGEMi)

Tal como se lo expresara anteriormente, el Proyecto “GOBIERNO DIGITAL”, que forma parte del Plan de Gobierno “Villa Mercedes Grande”, incluyó la implementación de Planes de Mejora Continua en lo referente al Piso Tecnológico y Sistemas de Información, indispensables para mejorar el nivel de respuesta que obligadamente es necesario brindar a la comunidad.

En este sentido, la Municipalidad de Villa Mercedes, instrumentó hace unos pocos años, un sistema informático de gestión basado en tecnología escalable en Internet, que ha reemplazado al viejo sistema de escritorio y posibilitó la creación de un Portal de Servicios Web, constituyendo la actualización tecnológica imprescindible y necesaria para dar respuesta a los nuevos requerimientos de información.

La sistematización de los procesos operativos de una organización mediante un sistema informático ocasiona que se dejen atrás las obsoletas metodologías y obliga a disponer de todos los recursos que la nueva tecnología necesita para funcionar adecuadamente. A su vez, las nuevas prestaciones que puso a disposición de los usuarios el nuevo sistema informático generó nuevas necesidades de información, produciendo una continua evolución en las metodologías, acompañando el veloz y permanente avance de las tecnologías informáticas. Así como las tecnologías de información y comunicación (TIC) han revolucionado múltiples esferas de la vida de las personas; en el ámbito del gobierno, incide directamente en la modernización de la gestión pública, mejorando la entrega de bienes públicos y servicios a la ciudadanía y constituye la oportunidad para redefinir los conceptos de participación ciudadana, democracia y transparencia.

Estos cambios concluyeron en una mejora del manejo de la información, en el incremento de la eficiencia de la gestión pública y en la transparencia de la Gestión en general; pudiendo así, el Estado Municipal, garantizar, la seguridad, confiabilidad e interoperabilidad, como corresponde a su función.

Beneficios para la Administración Municipal

a) Generales:

1. Capitaliza la experiencia y los beneficios del sistema informático anterior.
2. Actualización tecnológica e integración de todas las dependencias.
3. Nueva tecnología orientada a servicios Web e Internet.
4. Creación de un Portal de Servicios Web unificado ofreciendo acceso a trámites on-line, agilizando y simplificando la gestión administrativa.

b) Funcionales:

1. Acceso permanente a una base de información única, común y homogénea por parte de todas las dependencias del Municipio.
2. Mejora en la interacción entre las diversas áreas de la Municipalidad
3. Simplificación de trámites administrativos.
4. Reducción de costos y tiempos mediante la mejora de procesos y la autogestión.
5. Implementación sistemas de Expediente y Firma digitales.
6. Contar con sistemas compatibles y relacionados con GIS (Sistemas de Información Geográfica).
7. Obtener Información oportuna para la toma de decisiones.
8. Contar con herramientas de software homogéneas que posibiliten la generación de información y reportes, que brinden la posibilidad de programar modificaciones del sistema de forma de adecuarlo rápidamente a nuevas necesidades y/o generación de módulos nuevos utilizando recursos propios.

c) Tecnológicos:

1. Utiliza tecnología de última generación, equiparando la infraestructura de red al nivel tecnológico ya incorporado por la provincia de San Luis – Autopista de la Información.
2. Fortalece controles de seguridad y privacidad unificados.

3. Logra la reducción de costos de mantenimiento de software, hardware y comunicaciones, mediante la centralización del centro de cómputos Municipal de Obras Sanitarias y Tribunal de Faltas en un mismo recinto físico.
4. Incorpora tecnologías de video-conferencia y voz-ip a las comunicaciones entre dependencias.
- d) *De seguridad y resguardo de datos:*
 1. Rediseño de la sala de servidores.
 2. Aislamiento de los servidores de base de datos mediante el uso de firewall, asegurando los datos de los sistemas de gestión.
 3. Implementación de sistemas de backups de datos homogéneos para todos los sistemas de gestión.
 4. Implementación de servicios de backup de archivos y documentos para usuarios.
 5. Aplicación de normas de seguridad informáticas.

Beneficios para la Comunidad en General.

1. Reducción de tiempos en la realización de trámites administrativos.
2. Mejora y fortalece la interacción del vecino/contribuyente con el Municipio.
3. Transparenta la gestión de gobierno.
4. Simplifica el intercambio y la integración con sistemas foráneos.
5. Permite el intercambio de información con resguardo de seguridad y privacidad.
6. Fortalece los sistemas de control interno, lo que favorece la Implementación de auditorías de gestión por parte de organismos de contralor.

Accesos. Servicios disponibles.

- a) *Servicios disponibles como usuario no registrado (Anónimo):*
- Consulta de cta. cte. de Tasas por Servicios Generales, Tasa Comercial y convenios.
 - Emisión de recibos de pago de Tasas por Servicios Generales, Tasa Comercial y convenios.
 - Volante Electrónico de pago (V.E.P.)
 - Consulta de infracciones (por patente y DNI) y emisión de la libre deuda del Tribunal Municipal de Faltas.
 - Consulta de expedientes.
 - Consulta de reclamo mediante el acceso al Sistema Único de Reclamos 147 SUR.
 - Impresión del recibo de todos los sellados.
- b) *Servicios disponibles como Usuario Registrado:*
- Todos los servicios disponibles para usuarios no registrados.
 - Realizar convenios de pago.
 - Obtención de la Libreta Sanitaria vía web.

- Acceso como proveedor al Sistema de Compras On Line.
- Presentación de declaraciones juradas del régimen de Grandes Contribuyentes.
- Presentación de las Declaraciones Juradas para empresas de desinfección vía web.

Impacto en materia de Recaudación.

Al respecto se presenta, a modo de síntesis, el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Impacto en Materia de Recaudación

<p>Número Municipal Identificación Contribuyente</p> <p>Único – del</p>	<p>Este módulo separa la información de filiación de las personas de los distintos objetos a los cuales está vinculado, además de vincular las distintas personas o entidades entre sí y éstos a su vez con los distintos Imponibles.</p>
<p>Cuenta Estructurada Movimientos</p> <p>Corriente por</p>	<p>La cuenta corriente es una estructura transaccional, que solamente acepta suma de movimientos. Estos movimientos son configurables. De esta forma nunca se pierde la historia de los movimientos que afectaron un registro de cuenta corriente y se pueden configurar nuevos.</p>
<p>Edición de Formulas de Cálculo</p>	<p>Para la definición del cálculo de los tributos se utilizan fórmulas editables y configurables por el usuario, pudiendo coexistir distintas fórmulas para distintos períodos. Esta actualización no requiere de programación.</p>
<p>Consultas</p>	<p>Las consultas a todas las tablas del sistema permiten seleccionar el/los registros utilizando la forma de consulta libre por cualquier campo o combinación de ellos. No se limita la consulta de registros únicamente por las claves predefinidas.</p>
<p>Planes de Pago</p>	<p>Los planes de pago demuestran una mejor estructuración de su parametrización. Se pueden definir más tipos de Planes como asimismo planes de pago para deudas en estado de “legales”.</p>

Notificaciones	Además de notificar deuda, permite hacer el seguimiento de las notificaciones realizadas. Incluyendo la deuda en gestión Judicial.
Vinculación ente Imponibles	Se pueden definir dinámicamente relaciones entre imponibles
<p>Otros servicios en materia de recaudación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura Ampliada de Domicilios. • Navegación dinámica entre formularios. • Interfase orientada a la atención del contribuyente. • Incorporación de nuevas formas de pago. • Configuración de alertas. • Débitos automáticos. 	

Fuente: Elab. propia en base a datos extraídos del Plan Estratégico 2014 – 2025 e informes elaborados por la Secretaría de Hacienda. Municipalidad de Villa Mercedes (San Luis – Argentina).

Respecto de la Contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios (Régimen de Grandes contribuyentes), Cuadro 4, se pueden destacar los siguientes avances:

Cuadro 4: Régimen de Grandes Contribuyentes

Interacción	Administración
Mediante la utilización de un usuario web habilitado el contribuyente puede presentar las declaraciones juradas determinativas mensuales en el portal de servicios web como así también, realizar la consulta online de la cuenta corriente y la emisión de los comprobantes para el pago de las obligaciones.	Permite la aplicación de todas las disposiciones vigentes para esta modalidad contributiva, tales como: determinación de la obligación mensual en base a declaraciones juradas, registro de la obligación formal de presentación por parte del contribuyente, aplicación de multas por falta de presentación, generación de alertas por contribuyente, emisión de reportes de auditoria, etcétera.

Fuente: Elab. propia en base a datos extraídos del Plan Estratégico 2014 – 2025 e informes elaborados por la Secretaría de Hacienda. Municipalidad de Villa Mercedes (San Luis – Argentina).

Tablero de Comando.

Su utilización permite volcar a un Sistema Web, Business Intelligence, todos los datos ingresados por las distintas dependencias Municipales al Sistema Informático de Gestión Municipal, información con la que se generan diversos informes estadísticos, gráficos y proyecciones que permiten monitorear y analizar la ejecución y desempeño de las áreas de manera dinámica y global, contando de esta manera con información en constante actualización y por tanto útil para la toma de decisiones.

Sistema Único De Reclamos (SUR-147).

La Municipalidad de la Ciudad de Villa Mercedes obtuvo la certificación de Normas de Calidad IRAM en el proceso del Sistema Único de Reclamos. Esto permitió reducir el número de reclamos no tratados en tiempo. Se ha logrado bajar el total de reclamos pendientes de resolución en un cincuenta por ciento (50%) en 2017.

493

Expediente Digital y Firma Digital.

Con el logro de la implementación de esta herramienta el Municipio cumplirá con uno de los ejes fundamentales del plan de gobierno 2015-2019 en lo que respecta a la incorporación de nuevas tecnologías. Durante 2017 se realizaron todas las adecuaciones en el Sistema Informático Municipal, se definieron las prestaciones de esta nueva aplicación, se incorporaron nuevos equipos y se realizó la primera etapa de capacitaciones.

En 2018 se concluyó la etapa de capacitación y se comenzó con la implementación gradual de esta nueva tecnología. Así, en un corto plazo el “Expediente Digital” y la “Firma Digital” comenzarán a utilizarse de manera definitiva en el Municipio de Villa Mercedes, en Obras Sanitarias Mercedes, en el Honorable Concejo Deliberante, en el Tribunal de Contralor y el Tribunal Municipal de Faltas. Su aplicación simplificará la realización de los trámites y expedientes del Estado Municipal. Esta herramienta tecnológica permitirá en forma progresiva, despapelizar el municipio, eficientizando los trámites y transparentando la gestión de gobierno.

Habilitación Comercial Web.

Las habilitaciones comerciales se realizan en su totalidad mediante la página web del municipio “trámite de habilitación web” y tiene como finalidad eliminar restricciones burocráticas y administrativas.

Renovación Comercial Web.

Renovación automática de aquellos comercios que ya fueron registrados por la modalidad “habilitación web”. En estos casos el sistema chequea que el solicitante no posea deuda y permite la emisión e impresión del certificado de habilitación.

Nuevo Certificado de Habilitación Comercial.

La implementación de la Habilitación Comercial Web, trajo como consecuencia el reemplazo del “cartón pre impreso hasta hoy conocido” por la impresión que podrá realizar el propio

contribuyente. El nuevo Certificado de Habilitación Comercial presenta un cambio radical en el formato, que ofrece una lectura más rápida al consumidor que ingresa a un local, con la posibilidad de realizar la validación de esos datos, mediante la lectura del Código QR. A su vez, el código permite un acceso exclusivo a inspectores municipales autorizados quienes podrán, mediante una clave de acceso, realizar notificaciones y verificaciones “in situ”, lo que convierte a este nuevo modelo de habilitación en una importante herramienta de fiscalización.

Turnos y exámenes de carnet de conductor Web.

Se puso en funcionamiento en la Web municipal, la obtención de turnos de atención para tramitar y rendir exámenes teórico y práctico para obtener el carnet de conductor y la posibilidad de practicar en la página web el examen teórico de manera simulada. Asimismo, pueden consultarse calificaciones y tramitar la renovación del carnet.

Sistema Digital de Certificación de Servicios (web).

La certificación de los servicios públicos que se prestan a través de terceros contratados, se realiza con el sistema informático de gestión municipal desde un área descentralizada. En el corto plazo se profundizará la utilización de este servicio mediante la utilización de dispositivos móviles e impresoras bluetooth. Este sistema, interconectado al Sistema Integrado de Gestión Municipal permite controlar en tiempo real la realización eficiente de los trabajos contratados y el seguimiento del expediente hasta la liquidación y pago al proveedor, en función de lo efectivamente certificado. De igual modo se potenciará la utilización del Sistema Digital de Inspecciones en la vía pública en todas las áreas y en todos los trámites que deban efectuarse. Fundamentalmente Unidad de Control de Inspecciones Municipales, en los controles bromatológicos, sanitarios y de Obras privadas. Gradualmente el Municipio comenzará a aplicar la certificación web a los servicios prestados por el municipio.

Emisión de la Factibilidad Comercial Web.

En la actualidad se otorga la factibilidad Web para el trámite de la habilitación comercial, desde el área de Planeamiento del Municipio.

www.lagaceta.villamercedes.gov.ar

Recientemente, el Municipio de la Ciudad de Villa Mercedes realizó el lanzamiento del nuevo sitio de información institucional Municipal “La Gaceta Municipal”.

Implementado como parte del Plan Integral de Prensa y Comunicación del Municipio, esta nueva herramienta fue el resultado del trabajo mancomunado de las áreas de Comunicación, Gestión Comunicacional y Prensa. Representa un salto cualitativo para la información del municipio. Se encuentra alojada en los servidores municipales bajo el subdominio “lagaceta.villamercedes.gov.ar”.

Brindará a toda la comunidad y a los medios de comunicación la información relacionada a todas las actividades desarrolladas por el Municipio, de forma multimedial y vinculada a las

redes sociales, haciendo hincapié en las campañas permanentes de concientización, fundamentalmente la “Seguridad vial” y “La ciudad más limpia es la que menos se ensucia”.

Terminales de autoconsulta para servicios municipales web.

Se prevé la instalación de equipos con pantalla táctil que permitan utilizar los servicios web que dispone el municipio con acceso público. Estos equipos instalados en dependencias públicas o lugares estratégicos permitirán a los vecinos de la ciudad acceder a los servicios web y evitar los trámites personales en las dependencias municipales. Se prevé su instalación en el hall central del municipio, terminal de ómnibus, casa de la cultura y centro comercial a cielo abierto.

495

Implementación de dispositivos inteligentes para la seguridad vial.

Se prevé la implementación de dispositivos electrónicos - radares de velocidad con fотomultas y lectores de patente en avenidas, calles o intersecciones críticas.

Automatización del control del acceso a plataforma en la terminal de ómnibus.

Se prevé la implementación de un nuevo sistema tecnológico que, conectado al Sistema Informático de Gestión Municipal, controle automáticamente el ingreso de todas las Unidades de transporte público interurbano y de larga distancia. Este sistema permitirá facilitar y eficientizar el cobro de pisadas (para el cobro a las empresas de transporte) y brindar información útil a los pasajeros respecto horarios de arribos y salida de colectivos por empresas y sus destinos.

Sistema de labrado de infracciones digitales en la vía pública.

Este sistema implementado mediante la utilización de dispositivos móviles e impresoras bluetooth en los controles preventivos de tránsito aportó certeza y transparencia a las actas de infracción y al trámite ante el Tribunal Municipal de Faltas. Su implementación definitiva será en todas las áreas que deban efectuar controles y oportunamente labrar actas de infracción por incumplimientos a las normas municipales establecidas.

Otras Funcionalidades.

Durante los últimos años se fueron implementando gradualmente las nuevas funcionalidades al Sistema de Gestión Municipal (así como otras que se encuentran próximas a implementarse) que se mencionan a continuación:

Transporte Público Web.

Trámite de habilitación y renovación Web para vehículos de Transporte Público (taxis, remises, transporte a fábrica, escolares y sustancias alimenticias).

Cabina Sanitaria Web.

Emisión Web de la Declaración Jurada de bromatología para Cabina Sanitaria, con posibilidad de realizar la gestión de la cuenta corriente y pago electrónico.

Libreta Sanitaria Web.

Gestión Web de Libretas Sanitarias para particulares y empresas con digitalización de requisitos.

Implementación del Sistema de Compras On Line.

Aplicación (app) de Servicios a la comunidad: “Reclamos”, “Rentas”, “Seguimiento de Expedientes”, “Estacionamiento Medido”, “Colectivo Ya” (permite conocer en tiempo real las demoras, horas exactas de recorrido y paradas del transporte público de pasajeros) y **“Villa Mercedes Grande”**.

Presencia en las Redes sociales: en Facebook (Municipio de Villa Mercedes) y en Twitter (@villamercedessl).

Conclusiones

Las ciudades deben comenzar a mejorar más sus capacidades en la prestación de servicios, dotando de inteligencia a los sistemas básicos. Para esto se requiere una visión global y una estrategia para el abordaje que encolumne a los actores involucrados.

Lograr una ciudad inteligente requiere que la misma sea una política de largo plazo, que trascienda los períodos de gobierno y tenga continuidad en el tiempo como identidad fuerte y real.

El gobierno local es un sector principal en este proceso por su posicionamiento e información frente al resto de actores. Se requiere apertura, participación y coordinación que sólo puede lograr un gobierno local comprometido con el rol de garante del desarrollo a través de una visión de ciudad inteligente, que sólo es posible con involucramiento y democratización de información del proceso de toma de decisiones.

La formulación de dos planes estratégicos en la ciudad de Villa Mercedes (San Luis – Argentina) abarcando un período de 20 años, es una buena señal en el camino correcto, atento que ambos planes contaron con la participación de amplios sectores de la ciudad.

Por otro lado, es de rescatar el compromiso del municipio en el marco de estos planes y las estrategias definidas por él.

Esta combinación de planificación estratégica y acción estratégica, ambas de forma participativa, hacen que la ciudad potencie sus ventajas comparativas y se desarrolle de manera sustentable.

Bibliografía

Alfredo Ramírez Treviño, Juan Manuel Sánchez Núñez & Alejandro García Camacho. “El Desarrollo Sustentable: Interpretación y Análisis”. Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle. 2003.

Héctor Flores, Roxanna Camiletti, Martín Gil: “Desarrollo Local – El Sistema Tributario de la Ciudad de Villa Mercedes (San Luis)”. 8º Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y 5º Binacional con la IV Región de la República de Chile. Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Argentina. Año 2018.

Informes de Gestión. Secretaría de Hacienda. Municipalidad de Villa Mercedes. San Luis.

José Arocena. “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”. Universidad Católica de Uruguay. Uruguay marzo 2002.

Plan Estratégico 2014 – 2025. Municipalidad de Villa Mercedes (San Luis – Argentina)

Sandra Casado Sampirisi. “Hacia la ciudad inteligente. Identidad, marketing, planificación y comunicación”. Editorial Dunken – Año 2016

El Síndrome del Sobreviviente ante los Downsizing. Un tema para entender.

María Eugenia Reyes Pedraza¹

María Delia Téllez Castilla²

Janet García González³

Introducción

El trabajo remunerado es un factor de identidad personal, social, de integración y estructuración del ser humano y responde a una expectativa que entrega status e identidad personal, familiar y social. La propiedad psicológica más importante que proporciona el trabajo es que sitúa al individuo en una red de relaciones con un lugar y función definido dentro de una estructura social. De todo esto, se deriva un sentimiento de seguridad, reconocimiento, dominio y comprensión. “El trabajo representa una parte importante de la existencia social del individuo”. (Harding & Rouse, 2007).

¿Pero qué sucede ante una reestructuración organizacional o *Downsizing*, ese reordenamiento o reorganización de un tipo de estructura ya existente que debía ser cambiado o alterado debido a diferentes circunstancias?, Término asociado a este concepto es el Síndrome del Sobreviviente.

“El *downsizing*, ha incidido de dos modos importantes en los trabajadores de aquellas organizaciones que han sido reestructuradas mediante la reducción de plantilla, y que se resumen en las siguientes categorías: 1 los que se van, los despedidos y 2 los que se quedan los sobrevivientes. La inseguridad en el trabajo es una característica de los nuevos cambios en las organizaciones”. (Cross y Travaglione, 2004). “Quedarse o irse se está convirtiendo en un duro dilema (Spreitzer y Mishra, 2002) y nunca se sabe si es mejor ser víctima de una pérdida del trabajo por reajuste de plantilla o quedarse como superviviente”. (Devine y col., 2003). “El efecto y las consecuencias del downsizing sobre los trabajadores son tan penetrantes que su impacto empieza incluso mucho antes que se produzca, haciéndose visible en el sólo hecho de anunciar la empresa una reducción de plantilla, tal como han puesto de relieve algunos estudios” (De Meuse y col., 1994; 2004; Kauermann y Ortlieb, 2004). “En cualquier caso, los costos humanos son inequívocos (Kivimaki y col., 2003) y los profesionales (psicólogos y expertos en RRHH) juegan un papel decisivo para evitar o mitigar las experiencias traumáticas de una reducción de plantilla”.

Todo puesto en la organización deberá contribuir significativamente al logro de las metas de la empresa. Este principio, al aplicarlo técnicamente bien, permitirá alcanzar los propósitos

¹ Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración. Servicios de Salud de Nuevo León, O.P.D. kenna.reyes@gmail.com

² Universidad del Valle de México, campus Monterrey Norte. Sociedad Nuevoleonesa de Salud Pública, A.C.

³ Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias de la Comunicación, CIDICS.

de las reestructuraciones o *Downsizing*: Establecer una estructura organizacional ideal en la empresa, para un momento determinado.

“Los *Downsizing* pueden no ser una señal de mala administración, pero una reducción de tamaño repetida y poco cuidadosa sí lo es”. Gubman (2000). Morín (1991) menciona que es importante considerar que “La pérdida de conocimiento sufrida al despedir empleados altamente calificados, los efectos negativos de los despidos en los empleados ó el cambio de condiciones laborales, da lugar a un ambiente de incertidumbre que permanece en la organización”.

Se debe tener en claro que el objetivo del proceso es lograr una mejoría de los sistemas de trabajo, un rediseño organizacional y el establecimiento adecuado de la planta de personal para mantener la competitividad y mantener un favorable clima laboral. Por lo tanto, es importante que los directivos de las organizaciones conozcan el impacto del síndrome del sobreviviente en el comportamiento organizacional, una vez que se produce un cambio como el *downsizing*, “Cuidar a los que se quedan es la misión” pues se convierte en un problema de salud pública y ser atendido es un imperativo.

Downsizing

“El *Downsizing* es considerado como la reestructuración administrativa y operativa de una compañía; en otras palabras: la desvinculación de algunos para vincular a otros. Esta estrategia administrativa se ha consolidado gracias a que algunos empresarios la consideran como un mecanismo apropiado para reducir costos y mejorar la eficiencia al prescindir de personas deficientes, creando una mejor estructura orgánica con nuevas personas. En algunos casos, incluso, se cree que la desvinculación no es la medida única y que es necesario cambiar la forma de trabajar y de pensar para, posteriormente, analizar la raíz del problema”. Prieto (2017)

“Existen dos tipos de *Downsizing* : Reactivo que responde al cambio sin análisis técnico de la situación y Proactivo diagnóstico anticipado de factores del entorno para preparar estrategias que permitan repensar la organización. Cuando se aplica el *Downsizing* se puede volver a dimensionar o medir (resizing) o crear o innovar nuevos productos o servicios (rightsizing)”. Prieto (2017)

“Se conoce con el nombre de *Downsizing* a las reducciones en el tamaño de las organizaciones que incluyen despidos de personal”, Morín. (1991). Duduchark, (2001) también habla sobre el “Síndrome del Sobreviviente” y lo define como: “Síndrome que expresa los efectos negativos que experimenta la fuerza de trabajo remanente después de un cambio organizacional. Comprende sentimientos tales como confusión, miedo, apatía, depresión y otros estados mentales y emocionales que, si no son atendidos de manera apropiada, se traducen inevitablemente en baja moral, pérdida de productividad en el mediano y largo plazo, aumento de la rotación del personal más calificado y, en el peor de los casos, daños al lugar de trabajo y violencia”.

La página el prisma.com (1995) define al *Downsizing* de la siguiente manera: “Forma de reorganización o reestructuración de las empresas mediante la cual se lleva a cabo una mejoría de los sistemas de trabajo, el rediseño organizacional y el establecimiento adecuado de la planta de personal para mantener la competitividad”. También especifica que “Son dos los tipos de *Downsizing*, el reactivo, es decir, el que responde al cambio, a veces sin un estudio acucioso de la situación y el proactivo como un proceso de anticipación y preparación para eventuales cambios en el entorno”.

La misma página menciona que “Las condiciones para un *Downsizing* estratégico son: la utilización de un marco sistemático de trabajo y una metodología adecuada; la determinación de la dirección es decir, si es hacia los procesos o hacia una verificación de los objetivos de la empresa; la definición del marco y condiciones en las que se va a llevar a cabo; el establecimiento de las herramientas que se emplearán; el desarrollo de un plan de administración del cambio; la definición de un plan para mantener y mejorar el desempeño durante y después del proceso; la consideración de a quienes afectará; la determinación de la profundidad del ajuste y el tiempo disponible para ello; la determinación de los puestos y tareas a eliminar, fusionar o redefinir; la consideración de las ventajas del proceso como la disminución de costos y el logro de contar con organizaciones flexibles y ligeras. Además, dice que existen dos conceptos muy relacionados el *resizing*: volver a dimensionar o medir y el *rightsizing*: medición correcta”.

Gubman (2000) menciona: “Tenemos el indicio de que los despidos masivos también demuestran tener efectos poco positivos sobre las organizaciones”. Continúa diciendo: “En la década de 1980, y en los primeros años de la década 1990, se centraba en disminuir costos para aumentar las utilidades. Sólo cerca de una tercera parte de las compañías incrementaron su productividad por medio y menos de la mitad aumentó sus utilidades operativas. Las compañías a menudo no pensaron muy bien esta estrategia o les faltó planificación. Los despidos en todos los niveles y los amplios planes de retiro voluntario les significó que mucha gente buena dejara las compañías, incluidas algunas de las mejores personas”.

Sutton y D’Aunno (1989) plantean que “De hecho muchas organizaciones se involucran en procesos de *Downsizing* debido a que parece ser una medida cuyas ventajas se encuentran ampliamente difundidas entre los altos directivos, sin tener en cuenta si son necesarios o no los despidos en una organización en particular”. “La consideración para que las ventajas sean más representativas que las desventajas del *Downsizing*, dependerá de dos condiciones fundamentales, la primera que los despidos sean el resultado estrictamente requerido después de un diagnóstico adecuado sobre las necesidades de la organización y la segunda que el proceso de *Downsizing* sea llevado adelante con capacidad y profesionalismo estructurando lineamientos claros y contundentes para la asimilación de los involucrados. Ya sea que estas dos condiciones que se mencionaron con anterioridad, se consideren o no, está claro que existe suficiente evidencia de que los despidos, aún más si éstos son masivos o en gran escala, producen alteraciones en las emociones y por tal, afectan el comportamiento de aquellas personas que permanecen en la organización después de pasar por el efecto del *Downsizing*. A estas alteraciones se las conoce como síndrome del sobreviviente”, según Morín. (1991)

Como lo informa Obregón Castro (2007) “Reaccionar cuando los despidos masivos ya ocupan espacio en las portadas de los diarios no sirve de mucho”. Gubman (2000) es claro cuando menciona. “Solo cerca de una cuarta a una tercera parte de las compañías han reportado aumentos presupuestales para entrenamiento después de los recortes de empleos. Por encima de todo, las compañías que quieren volverse más productivas, necesitan llevar a cabo más entrenamiento, de manera que los empleados adquieran las habilidades y calificaciones que necesitan para tener éxito en sus nuevos ambientes. Finalmente, es preferible que las compañías se aseguren antes de hacer recortes, de que la gente que deba irse se vaya, pero que los clientes se queden”. Además, reconoce: “Las compañías realmente inteligentes tratarán de reubicar a la gente, en tanto les sea práctico”.

El síndrome del sobreviviente

Un concepto muy relacionado con el *Downsizing* es el “Síndrome de Sobreviviente”, utilizado para definir el “conjunto de comportamientos observables en aquellas personas que superaron procesos de cambios organizacionales” como lo menciona atinadamente Morín (1991). Él identifica los siguientes sentimientos como algunas de las expresiones del síndrome del sobreviviente que más frecuentemente se pudiesen presentar: frustración, resentimiento, enojo, ira, miedo, inseguridad, incertidumbre, tristeza, depresión, stress, angustia, ansiedad, sentimiento de culpa, injusticia, traición, desconfianza, reticencia a asumir riesgos o a probar nuevas cosas, disminución en la creatividad, poca voluntad de cooperar y trabajar en equipo, excesiva atención a rumores, sensación de pérdida de control, pérdida de compromiso, lealtad, motivación y sentimiento de pertenencia hacia la organización.

Esto concuerda con lo que informan, Johansen y Swigart, (1996) donde dicen: “El sentimiento de la seguridad de un trabajo es una esperanza endeble que muy pronto se vuelve tan solo promesas rotas. La lealtad no es un equipo o una sola corporación; los equipos se forman y se transforman, logrando trabajar en una gran variedad de patrocinadores que hacen compromisos con las tareas, no con las personas. Muchas empresas funcionan en los mercados globales, pero lo hacen infectadas con incertidumbre y zozobra acerca de los detalles del trabajo a realizar”.

“Los trabajadores estaban estupefactos. ¿¡Esforzarnos MÁS!? -exclamó alguien finalmente-. ¿Acaso no cree que nos esforzamos al máximo? ¿Hacer MEJOR el trabajo? -exclamó otra persona-. ¿A qué se refiere? ¿A despachar los pedidos puntualmente? ¿O a garantizar que un producto funcione? ¿Hacerlo mejor en qué? Ese era el sentir de los empleados de la Compañía Puntuación, Inc. después de un reajuste de personal”. Y la verdad no dista mucho de la realidad después de un *Downsizing*. Las personas que se quedan después del mismo se les llama sobrevivientes. Y continúa diciendo: noté en que repercutió el *Downsizing*: “Las palabras del jefe sí produjeron efecto. En ese momento no sólo habían bajado las ventas, la participación en el mercado y las utilidades. También había bajado la moral”. Esa baja de moral es uno de los comportamientos del síndrome del sobreviviente. Guasperi. (1998).

Duduchark (2001), realizó una investigación, junto con González y Contreras (2000) sobre el comportamiento de los sobrevivientes a los procesos de cambio producidos en organizaciones empresarias, a partir de la apertura y desregulación de la economía argentina durante los 90. Dicho trabajo muestra que las privatizaciones y reestructuraciones tuvieron

fuerte impacto sobre el "contrato psicológico" que determina el vínculo de los individuos con las organizaciones. En el proceso se observó que la identidad corporativa de los individuos se debilita y aparece una tendencia a reforzar la identidad profesional individual. Obregón (2007), menciona que al hacer una reestructuración tampoco es oportuno decir: "Señores, el proceso ha concluido y no hay más despidos". Además, exhorta: "No hay que olvidar que, después del remezón inicial, viene una serie de réplicas de ajuste. Entre ellas el daño psicológico por el que pasan los sobrevivientes al reajuste de personal".

Duduchark, (2001) También define el Síndrome del Sobreviviente como: "Síndrome que expresa los efectos negativos que experimenta la fuerza de trabajo remanente después de un cambio organizacional. Comprende sentimientos tales como confusión, miedo, apatía, depresión y otros estados mentales y emocionales que, si no son atendidos de manera apropiada, se traducen inevitablemente en baja moral, pérdida de productividad en el mediano y largo plazo, aumento de la rotación del personal más calificado, y en el peor de los casos, daños al lugar de trabajo y violencia". También dice que en Estados Unidos como en Inglaterra, se considera al Síndrome del Sobreviviente como un fenómeno relativamente nuevo en el ámbito laboral.

Clair & Dufeese, (2004) dicen que "Las reacciones personales que se desencadenan, varían desde estados de shock, enfado, ansiedad, pérdida de autoestima, sentimiento de culpabilidad y temor acerca de la seguridad futura en el empleo. Esto supone, una reducción del compromiso con la organización. Además, la percepción de que en el futuro existirán más cambios negativos, acrecienta la incertidumbre, aumenta el estrés y disminuye la satisfacción". Según Pfeffer (2000), se identificaron cuatro grupos de sentimientos comunes experimentados por los sobrevivientes: miedo, inseguridad e incertidumbre; frustración, resentimiento y enojo; tristeza, depresión y culpa e; injusticia, traición y desconfianza.

Dai (1999) "Plantea que luego de superados los efectos negativos del síndrome del sobreviviente, los individuos entran en lo que él llama la fase de recuperación, caracterizada por: sentimientos de calma, bienestar y energía, así como una visión más clara de la realidad que potencia la creatividad de los individuos"; "En cuanto a los efectos del síndrome del sobreviviente en los niveles más altos de las organizaciones sugiere que los altos directivos también pueden ser sus víctimas". De acuerdo a Morín (1991) "Muchos de los procesos de *Downsizing* en la actualidad incluyen reestructuraciones y despidos en todos los niveles jerárquicos. Los directores que se encuentran en esta situación de crisis también experimentan sentimientos de temor, aislamiento y culpa. No siempre comprendiendo las razones de la decisión ni las expectativas del empleado, los directores a menudo deben trabajar en un ambiente de ambigüedad e incertidumbre en cuanto al futuro de la organización".

Desgraciadamente existe falta de experiencia por parte de los directivos al efectuar las reestructuraciones, esto es evidente Dupuis, Boucher y Clavel (1996) indican: "Desde que muchos nunca han participado en achicamientos anteriormente, no tienen modelos para guiarse; esta inexperiencia puede llevar a severas tensiones. Sobre todo, están convencidos de que ellos deben aparentar estar en control y, como resultado, esconden sus emociones y vulnerabilidad resulta evidente entonces, que ningún integrante de la organización es inmune al síndrome del sobreviviente".

Como tratar a los que se quedan

Obregón Castro (2007) dice “Con todo, lo importante no son los miles que se van, sino los sobrevivientes que, a pesar del golpe bajo, tendrán que sacudirse el polvo y alinearse rápido detrás de los objetivos que trace la compañía”. Durante los procesos de reestructuración en las organizaciones, la mayor parte de la energía es dirigida hacia los empleados que perderán sus empleos. Teóricamente el esfuerzo se vuelca principalmente hacia la forma de comunicar los despidos y los gerentes descuidan al resto del personal. Acertadamente Gubman, (2000) comenta lo siguiente: “Lo que se ha perdido en la mayoría de las empresas es una visión estratégica de los empleados”.

“Pero estas personas, ¿cómo se sienten? Si no fueron despedidas, ¿por qué no están felices y agradecidas? ¿Porque cuestionan el proceso de despido y la decisión corporativa que perjudica a sus compañeros?, ¿Sufren las consecuencias de esta decisión? ¿Sienten tensión en el ambiente de trabajo, tienen temor a futuros despidos y además tienen sobrecarga de tareas?” Lo anterior también lo dice Obregón Castro (2007) Además indica, “Lo peor es que hay que aprender a operar bajo esas condiciones” y especifica que para lograr el mismo fin hay tres caminos, a lo que él le llama “Formas de hacer lo mismo y son: el despido directo, los planes de retiro con incentivo abierto y los planes de retiro con incentivo cerrado”.

Es importante tomar en cuenta que la percepción del personal ante los despidos, depende en gran parte de la comprensión de los motivos que generaron esta decisión y; la comprensión, depende de la participación y de la información. Si su opinión no es considerada y carecen de datos precisos, las personas reaccionarán negativamente. Se generarán rumores, la confianza y lealtad en sus superiores será gravemente dañada y terminará perjudicando a toda la organización y a sus clientes. Como consecuencia de los sentimientos provocados por las reestructuraciones existe una reducción en la productividad y en la calidad de vida de los trabajadores. Estos "síntomas" podrían en gran parte evitarse, si los líderes tuvieran en cuenta las siguientes consideraciones: la participación es fundamental, la comunicación nunca sobra, todos son afectados, el líder debe expresar sus propios sentimientos, la incertidumbre se enfrenta con honestidad, existe un futuro para aquellos que se quedan.

Los despidos masivos tienen impactos negativos en todas las personas, no sólo afectan a quienes se van, sino también a quienes se quedan. Si bien quien sobrevive una ola de despidos masivos puede considerarse afortunado, no debemos olvidar que es alguien que también "sufrió" las consecuencias de ésta. Es responsabilidad del líder preguntarse: "¿Cómo quedan los que quedan?". Al hacerlo, estará dando el primer paso para que las cosas mejoren para todos.

Lyles (2003) expone claramente lo que él llama “Las Formulas Triunfadoras”, los consejos secretos mencionados deberían de ser considerados por los directivos al hacer una reestructuración y estos son: “Hacer que los demás se sientan más fuertes y no más débiles como resultado de mis interacciones con ellos, la colaboración es mejor que la competencia, todo debe verse desde más de dos perspectivas y los problemas deben resolverse mirando el futuro”.

Según los autores existen algunos factores que son inseparables del proceso de *Downsizing* . Los factores principales según Morín (1991) son dos “La severidad de los despidos: la

proporción de empleados despedidos es la variable independiente por excelencia en la literatura sobre el tema. Desde el punto de vista del individuo, dicha proporción (cantidad de despidos / cantidad total de empleados) equivale a la probabilidad estadística que tiene cada empleado de ser despedido, con lo cual resulta lógico que sea un fuerte determinante de la intensidad del síndrome y; Tácticas de implementación: independientemente de la severidad de la estrategia de recorte, la forma en la que sea implementada puede influenciar el grado en el cual afecta a los integrantes de la organización. Estrategias que son concebidas como impredecibles o incontrolables suelen tener efectos más negativos y duraderos. Recortes laborales implementados en forma que no pueden ser estimados en magnitud y duración pueden resultar amenazantes para los sobrevivientes”.

De acuerdo con Morín (1991) “Algunos autores plantean que variables sociales, o interpersonales también afectan la justicia del procedimiento: la percepción individual sobre la justicia de una decisión depende de la consideración y la responsabilidad social de las partes responsables por su implementación. En base a lo anterior, se identifican dos factores, particularmente relevantes para el aspecto interpersonal de cómo es que se percibe la justicia ante el procedimiento del *Downsizing* . El primero es que, si las personas creen que las razones para las decisiones de asignación de recursos les fueron clara y adecuadamente explicadas, y el segundo si aquellos responsables de implementar la decisión los trataron con dignidad y respeto”.

El Periódico Digital de Santa Fe (2006) publicó: “El síndrome del sobreviviente puede causar una baja en la productividad de las empresas después de un reajuste; pero el saber manejar este comportamiento puede reducir los efectos negativos, de hecho, un conflicto como este, puede ser positivo si se sabe manejar”. Desgraciadamente en la cultura latina, especialmente en la mexicana, no se acostumbra a darle su lugar a las personas y a su comportamiento; después del *Downsizing* , solo se considera “el costo económico” por la reducción sin considerar el “costo humano” consecuencia de la reducción de personal.

Para aquellas empresas que desean hacer una desvinculación responsable Brenson (1996) sugiere la aplicación de dos estrategias. “En primer lugar, explorar alternativas a la desvinculación como facilitar que con los mismos empleados se genere una ventaja competitiva sostenible, capacitación especializada, capacitación multifuncional, participación del empleado en diseño e implementación de procesos de trabajo, aplanamiento de estructuras jerárquicas, modificación de estilos de liderazgo, compensación relacionada con destrezas y productividad, programas de crecimiento personal, y premiación por satisfacción del cliente. En segundo lugar, implementar procesos sanos de desvinculación como minimizar el impacto negativo de una desvinculación necesaria, mediante estrategias y alianzas (con el Estado y las ONG) que faciliten los programas de adaptación laboral”.

Conclusión

Antes de iniciar un proceso de *Downsizing* , las organizaciones deben definir primero su estrategia y luego pensar en la estructura, esta secuencia facilitará identificar de forma precisa el perfil de las personas que realmente necesitan y decidir con quienes se deben quedar. Posteriormente crear los sistemas necesarios para alcanzar la estrategia y consolidar la estructura organizacional.

Es claro que los procesos de *Downsizing*, causan efectos negativos tanto en las personas que se van como en las que se quedan. Pero los protagonistas de este artículo son los que se quedan. Se puede afirmar que se observa entre estos empleados, una vez que la organización pasó por el proceso de reajuste o *Downsizing*, cambios en su conducta, lo cual se refleja de inmediato en el comportamiento organizacional. Conceptualizado como el “Síndrome de Sobreviviente” y utilizado para definir el “conjunto de comportamientos observables en aquellas personas que superaron procesos de cambios organizacionales” como lo menciona atinadamente Morín (1991). Él identifica los siguientes sentimientos como algunas de las expresiones del síndrome del sobreviviente que más frecuentemente se pudiesen presentar: frustración, resentimiento, enojo, ira, miedo, inseguridad, incertidumbre, tristeza, depresión, stress, angustia, ansiedad, sentimiento de culpa, injusticia, traición, desconfianza, reticencia a asumir riesgos o a probar nuevas cosas, disminución en la creatividad, poca voluntad de cooperar y trabajar en equipo, excesiva atención a rumores, sensación de pérdida de control, pérdida de compromiso, lealtad, motivación y sentimiento de pertenencia hacia la organización.

Duduchark (2001) habla sobre los efectos del síndrome del sobreviviente y expone: “Son sentimientos tales como confusión, miedo, apatía, depresión y otros estados mentales y emocionales que, si no son atendidos de manera apropiada, se traducen inevitablemente en baja moral, pérdida de productividad en el mediano y largo plazo, aumento de la rotación del personal más calificado, y en el peor de los casos, daños al lugar de trabajo y violencia”. Por último, como comenta Dai (1999) “Los individuos entran en una fase de recuperación, vuelve la calma. Sin embargo, esta se mantiene si la organización cuenta con un programa que forme parte de su responsabilidad social”.

Este fenómeno laboral del “síndrome del sobreviviente” ubica a los trabajadores que lo padecen en situaciones de trabajo tales, que los afecta negativamente poniendo en riesgo su salud física, psicológica y social por lo tanto su integridad personal.

Para amortiguar las consecuencias del Proceso definitivamente que la alta dirección debe estar preparada y definir una política organizacional para asumir cambios, entablar una comunicación asertiva y significativa, ser empáticos, actuar con justicia y tratar a los empleados con dignidad y respeto, evitando así atender en el futuro un problema de salud pública de mayor gravedad.

Así las cosas, no podemos ni debemos pensar que el recurso humano en una organización sea un punto de poca importancia, sino por el contrario es el talento de la organización no solo por la serie de factores que encierra sino por la trascendencia que tiene en el logro de las metas organizacionales. A menos que los empleados permanezcan contentos, no podrán seguir siendo productivos y generadores de ideas.

¡Cuidar el talento humano es Misión de la Alta Dirección!

Bibliografía

- Clair, J.A. & Dufresne, R.I. (2004). Playing the grim reaper: How employees experience carrying out a *Downsizing* . Human Relations.
- Cross, B. y Travaglione, A. (2004). The times they are a-changing: Who will stay and who will go in a *Downsizing* organization? *Personnel Review*. 33(3): 275-290.
- Dai, Williams (1999). “Transitions: Managing Personal and Organizacional Change, Eos Career Services”.
- Devine, K; Reay, T.; Stainton, L. y Collins-Nakai, R. (2003). *Downsizing* outcomes: better a victim than a survivor? *Human Resource Management*, 42(2): 109-125.
- De Meuse, K.P., Bergmann, T.J. Vanderheiden, P.A. y Roraff, C.E. (2004). New Evidence Regarding Organizational *Downsizing* and a Firm’s Financial Performance: A Long-term Analysis. *Journal of Managerial Issues*. 16(2): 155-177.
- Duduchark, José (2001), profesor de RR.HH. de la Maestría en Negocios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Palermo.
- Dupuis, Boucher y Clavel; (1996) “*Downsizing* Its Effects On Survivors”. Public Service Commission of Canada.
- Gubman, Edward L. (2000). “El Talento Como Solución”. Editorial McGraw-Hill. Bogotá, Colombia.
- Harding, D. & Rouse, T. (2007, april). Human Due Diligence. *Harvard Business Review*, 124-131.
- Guasperi, John (1998) “Érase Una Vez Una Fábrica...”. Grupo Editorial Norma, Bogotá, Colombia.
- Kauermann, G. y Ortlieb, R. (2004). Temporal pattern in number of staff on sick leave: a effect of *Downsizing* . *Journal of the Royal Statistical Society (Serie C)*. 63(2):355-365
- Kivimaki, M.; Vahtera, J., Elovainio, M. y Pentti, J. (2003). Human Costs of Organizational *Downsizing* : Comparing Health Trends Between Leavers and Stayers. *American Journal of Community Psychology*. 32(1/2): 57-69.
- Brenson Lazán, Gilbert (1996). Director Ejecutivo de la Fundación Neo-Humanista Colombia, Foro Electrónico de Internet.
- Lyles, Dick (2003) “El Secreto De Los Zapatos Viejos”. Grupo Editorial Norma. México.
- Morín (1991). Artículo “De Aquí En Adelante El Futuro Se Llama Incertidumbre” www.uca.edu.ar
- Obregón Castro, Pablo. (2007) ¿Como sortear el síndrome del sobreviviente?, publicado en la Web el 17 de abril de 2007, en la página de Economía y Negocios Online.

Pfeffer, J. (2000). La ecuación humana. Barcelona: Aedipe-Gestión 2000.

Prieto Herrera, Jorge Eliécer. (2017). Gestión Estratégica Organizacional. Ediciones ECOE, Colombia, 210.

Robert Johansen y Rob Swigart (1996). “El Crecimiento Profesional En El *Downsizing* Organizacional”. www.ceoconsulting.com.mx

Spreitzer, G.M. y Mishra, A.K. (2002). To stay or to go: Voluntary survivor turnover following an organizational *Downsizing* Journal of Organizational Behavior, 23(6): 707-30

Sutton y D’Aunno (1989). “Decreasing Organizational Size: Untangling The Effects Of Money And People”. Academy of management Review.

www.elprisma.com (1995) Cameron, Kim S, Freeman, Sarah J, Mishra, Aneil K. “*Downsizing* And Redesigning Organizations”. New York: Oxford University Press, 1995. Apuntes enviados por: Jessica Cuero.

El capital social y la competitividad desde la Nueva Economía Institucional

Nelly Guerrero Mosquera¹
Evelia de Jesús Izábal de la Garza²

Resumen

El concepto de capital social continua vigente, y sus implicaciones en diversos aspectos, uno de ellos, la competitividad. Este artículo realiza una revisión teórica en torno a la vinculación del capital social y la competitividad desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, teniendo en cuenta que esta corriente teórica de la economía, permite explorar las relaciones costo-beneficio llevadas a cabo por individuos y colectivos en una sociedad determinada.

A partir de este análisis se encontró que las instituciones son determinantes fundamentales del desempeño económico, político y social, por su función reguladora de las interacciones establecidas al interior de una sociedad, en la cual, el capital social desempeña un rol central, concretamente en términos de competitividad. Basado en lo anterior, se identificó que el capital social permite modificar la realidad presente, tomando en cuenta que la ventaja competitiva se crea y mantiene mediante el fortalecimiento de las capacidades endógenas.

Palabras claves: nueva economía institucional, capital social, competitividad, actores, instituciones

Introducción

Dado que las instituciones y el capital social son reguladas mediante la acción humana, bajo situaciones estructuradas por hábitos, reglas, normas y estrategias, compartidas a través de los individuos que las conforman; sus actuaciones deben responder a altos niveles de confianza, reputación y reciprocidad, para facilitar el intercambio y la innovación con resultados de eficiencia y eficacia en el desarrollo económico (Durston, 2000; Ostrom, 2008). El nuevo institucionalismo estudia los rasgos de esas instituciones desde lo económico, puesto que posibilitan el desarrollo de las comunidades, haciendo énfasis en el comportamiento de los actores frente a su medio social y en la identificación de valores comunes, los cuales son factores importantes para el establecimiento y la práctica de las instituciones (North, 1990).

De ahí que, uno de los principales desafíos que afrontan los gobiernos locales es hacer competitivo sus territorios, a partir de la adaptación de los recursos endógenos, entre de ellos, el capital social (Karlsson, 2015). Al respecto, Coleman (1990) ha planteado que el capital social es un facilitador de la actividad productiva, para centrar el desarrollo económico y la sostenibilidad; lo cual, en concordancia con Fukuyama (1995), el éxito empresarial y la

¹ Universidad de Autónoma de Occidente. nelly.guerrerom@cecar.edu.co.

² Universidad Autónoma de Occidente. evizga@hotmail.com.

prosperidad económica de un territorio requiere de una cultura de confianza y una capacidad de “sociabilidad espontánea” (pág. 2), de igual modo, Remy (2015) hace notar la importancia del capital social como un factor clave de los procesos basados en el conocimiento, contribuyendo en particular a la competitividad urbana.

Puesto que el territorio urbano debe transformarse y dar respuestas autónomas y estratégicas para que las empresas no compitan aisladamente, sino que lo hagan también con el entorno productivo e institucional del cual forman parte, a fin de mantener su posición en los mercados y en los sistemas urbanos, mediante el fortalecimiento de factores endógenos como lo es el capital social, el cual le permite dar solución a los desafíos de la competitividad (Vázquez-Barquero, 1999; 2000).

En el presente artículo se argumenta que el capital social incide positivamente en la competitividad al ser clave en la mejora de la capacidad intelectual y colectiva a partir de prácticas colaborativas en el ámbito socioeconómico local, pues la implementación de redes estratégicas locales y clúster, derivan en procesos de innovación.

Aspectos del capital social y formas en que puede influenciar en la competitividad

El concepto de capital social nace a principios del siglo pasado y es utilizado por Hanifan (1916), un supervisor estatal de colegios rurales en EEUU, formado y graduado en artes de las universidades de Virginia y Harvard, quien define el término como, aquellas cosas intangibles en la vida cotidiana de una comunidad rural tales como: la buena voluntad, el compañerismo, la mutua simpatía y las relaciones sociales que se presentan entre los diferentes grupos de individuos y familias que conforman la unidad social alrededor de la escuela, lo cual le permite establecer la profunda relación entre las escuelas exitosas y las comunidades organizadas y participativas, como resultado del capital social que poseen. Sin embargo, durante años el concepto no fue tenido en cuenta por investigadores y solo es retomado por Jacobs (1961) al referirse a la importancia de las redes vecinales en las ciudades americanas, de ahí en adelante se convierte en un concepto polisémico hasta la actualidad. Sin embargo, aunque son diferentes sus aplicaciones, se tendrá en cuenta aquellas que relacionan al capital social con la competitividad, para lo cual se destacan los argumentos de Granovetter (1985) quien lo define como las obligaciones de reciprocidad derivadas de las relaciones de confianza entretejidas en las redes sociales. Así mismo, Bourdieu (1985) precisa el concepto, como el conjunto de recursos reales o potenciales a disposición de los integrantes de una red perdurable de relaciones más o menos institucionalizadas, que procura beneficios de reconocimiento mutuo, basados en la confianza. No obstante, Coleman (1990) considera al capital social un recurso socio estructural que se constituye en un activo de capital para el individuo, además, facilita ciertas acciones comunes de quienes conforman la estructura.

Siendo la confianza uno de los elementos que conforman el capital social, Fukuyama (1995) plantea que, la baja confianza entre la empresa y el aparato estatal centralizado, se debe a la carencia de instituciones intermedias viables, debido a lo cual los costos de transacción adicionales impiden la flexibilidad y el crecimiento rápido, por lo tanto limitan el éxito empresarial; de igual modo Knack & Keefer (1997) evidencian la importancia del capital

social para el desempeño económico, y argumentan que las actividades económicas dependientes de acciones futuras, poseen altos elementos de confianza. En consecuencia, los autores aseguran que gran parte del retraso económico en el mundo se debe a la falta de confianza mutua, pues, las sociedades con altos niveles de confianza tienen que proteger menos sus derechos de propiedad, en cambio la baja confianza desalienta la innovación de nuevos productos o procesos.

Del mismo modo, Putnam (1995), define el capital social como una característica de la organización basada en la confianza, las normas y la red, y propone que a mayor confianza entre grupos e individuos mayor eficacia social, y una economía fuerte, por lo tanto, la acumulación de capital social mejora el capital humano y físico a la vez que mejora la competitividad nacional en un país (Chen, 2011), lo cual está de acuerdo con lo planteado por Nahapiet & Ghoshal (1998), donde el intercambio intelectual entre las empresas logra una ventaja organizacional, permitiéndoles una acumulación de capacidades para crear y compartir conocimiento, dado que las organizaciones como entornos institucionales, acumulan capital social basado en la confianza, y se refleja en la disminución de los costos de transacción, creando una ventaja competitiva para estas.

Por su parte Woolcock & Narayan (2000) plantean que el concepto de capital social está asociado a los beneficios que los individuos disfrutan al pertenecer a una red de relaciones; subrayando, “no es lo que sabes sino a quien conoces” (pág. 2), así, los profesionales que pertenecen a una empresa deben poseer excelentes relaciones, posibilitando el aprovechamiento de nuevas oportunidades, mediante la cual reducir costos de transacción en favor de sus empresas.

Algunos organismos internacionales también han planteado definiciones del capital social, las cuales se presentan a continuación.

Cuadro No. 1. Definiciones de instituciones acerca del capital social

Instituciones	Definiciones
Banco Mundial: Hamilton, K. (2006)	El capital social es el nivel de confianza entre las personas en una sociedad y su capacidad para trabajar juntos hacia objetivos comunes.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Klikberg, 1999)	El capital social son normas y redes que facilitan la acción colectiva y contribuyen al beneficio común.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Lechner, 2000)	El capital social son las relaciones informales de confianza y cooperación (familia, vecindario, colegas); asociatividad formal en organizaciones de diverso tipo; y marco institucional normativo y valórico de una sociedad que fomenta o inhibe las relaciones de confianza y compromiso cívico.

<p>OECD (2001). The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital, Education and Skills. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2 rue Andre Pascal, F75775 Paris Cedex 16, France Pag. 41</p>	<p>El capital social son redes junto con normas, valores y entendimientos compartidos que facilitan la cooperación dentro de los grupos o entre ellos. Las redes se relacionan con el comportamiento objetivo de los actores que ingresan a la actividad asociativa.</p>
---	--

Fuente: elaboración propia basada en (Arriagada, 2003)

El capital social permite a los individuos, grupos y comunidades, resolver problemas colectivos con mayor facilidad. Dado que las redes de reciprocidad, las normas y los valores ayudan a garantizar el cumplimiento de los acuerdos individuales y colectivos, pues, en ausencia de ellas los individuos y comunidades tienden a no cooperar, dado que no confían unos en otros.

El capital social desde la perspectiva de la Nueva Economía Institucional

De acuerdo con Ostrom (2003) y Williamson (2000) el concepto de capital social integra factores aparentemente diversos en el marco de la acción colectiva, que no fueron tomados en cuenta durante el auge de la economía neoclásica y las teorías de elección racional tales como, confianza, normas de reciprocidad, redes, formas de participación civil, reglas formales e informales e instituciones, creadas por las imposiciones humanas que estructuran y limitan sus interacciones formales (reglas, leyes, constituciones), e informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos); sus respectivas características impositivas en conjunto definen la estructura de incentivos de las sociedades, específicamente de las economías que desde la perspectiva del capital social, ayudan a abordar la forma como acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática (North, 1993; Ostrom, 2003).

Este nuevo campo teórico, el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), cobra mayor importancia a partir de la entrega del premio nobel de Economía a Ronald Coase en 1991 y luego a Douglas North en 1993, y se afianza ya que opera como resultado de los “hechos estilizados” del sistema macroeconómico, a la vez muestra las particularidades estructurales en que se fundamenta el sistema, y que ayudan a explicarlo (Geoffrey Hodgson, 2001). Así el Institucionalismo es definido por North (1990) como las interacciones humanas delimitadas por el hombre que constituyen incentivos en el intercambio, sea político, social o económico. Proporcionan un marco dentro del cual las personas tienen cierta confianza acerca de la determinación de los resultados.

Las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad, por lo cual, son determinantes del desempeño económico, político y social, ya que se convierten en reguladoras de las interacciones repetitivas entre individuos (North, 1990). Así pues las instituciones no son personas, son costumbres y reglas que proveen un conjunto de incentivos y desincentivos para individuos, convirtiéndose en un mecanismo para hacer cumplir los contratos, sea personal, a través de códigos de comportamiento, o mediante terceros que controlan y monitorean, lo cual se traduce en un marco donde los individuos forman

organizaciones que les facilitan hacer suyas las ganancias provenientes de la especialización y división del trabajo (Ostrom, 2003; Williamson, 2000; North, 1990).

De acuerdo con Granovetter (1985) el concepto de capital social y el de instituciones están basados en los mismos principios, porque plantean que las relaciones y las estructuras sociales influyen de forma importante en el comportamiento económico, por lo tanto, los actores económicos no son autónomos y mucho menos son aislados, sus interacciones ‘embedded’, es decir, inmersas o incrustadas en las estructuras de las redes sociales, constituyen activos económicos importantes para los individuos que hacen parte de una red, lo cual concuerda con el planteamiento de (North, 1990; Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1993) Se puede decir entonces que el capital social y las instituciones son el resultado de la confianza y las normas que surgen de los lazos de amistad, parentesco, la pertenencia a una comunidad, o grupo étnico etc., como consecuencia recíproca y solidaria, la cual puede ser parte de la cultura que se transmite de una generación a otra. De tal manera, que las relaciones, normas e instituciones de confianza, reciprocidad y cooperación son recursos que pueden contribuir al desarrollo, ya sea productivo, social o político de una comunidad (Durston, 2000).

Evolución histórica del concepto de Competitividad

El concepto de competitividad se fundamenta principalmente en la productividad y en la relación con los factores y recursos que se requieren para obtenerla, (Benzaquen, Carpio, Zegarra, & Valdivia, 2010). Dado que este concepto no es nuevo a continuación se presenta una tabla que muestra su evolución histórica.

Tabla 2. Evolución histórica del concepto de competitividad

Autor	Concepto
Adam Smith (1723-1790), Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, 1776).	Fundamentado en el liberalismo económico, plantea que la productividad es la riqueza de las naciones para lo cual se requiere, los siguientes factores: tierra, capital, recursos y fuerza laboral.
David Ricardo (1772-1823), Principios de economía política y tributación, 1817).	La ventaja comparativa, fundamentada en la especialización que debe buscar cada país para para mejorar sus relaciones comerciales
Karl Marx (1818-1883), Capital: Una Crítica de Economía Política, 1867)	El trabajo humano produce valor y crea una ventaja para el capitalista llamada plusvalía, la cual consiste en la parte no pagada al trabajador.
Max Weber (1864-1920), La ética protestante y el espíritu capitalista, 1905).	Establece la relación entre valores y creencias religiosas y el desenvolvimiento económico de las naciones, al mostrar que los países con ética protestante tenían mayor desarrollo económico.

Joseph Schumpeter (1883-1950), Capitalismo, socialismo y democracia, 1942	Enfatizo el rol del emprendedor como un factor de competitividad, subrayando el progreso es el resultado de los desequilibrios que favorecen la innovación y la mejora tecnológica.
Alfred P. Sloan (1875-1965): Mis años en General Motors; 1963: Peter Drucker, La era de la discontinuidad, 1969.	Desarrollaron con más profundidad el concepto de administración como un factor principal para la competitividad
Robert Solow El cambio tecnológico y la función de producción agregada, 1957.	Estudió los factores subyacentes al crecimiento económico en los Estados Unidos entre 1948 y 1982 para destacar la importancia de la educación, la innovación tecnológica y los crecientes conocimientos técnicos (know-how)
Michael Porter, La ventaja competitiva de las naciones, 1990).	Quien integrar todas las anteriores ideas en un modelo sistemático llamado el diamante de la ventaja nacional, que consta de cuatro atributos: Condiciones de los factores, condiciones de la demanda, empresas relacionadas horizontal y verticalmente y la Estructura y rivalidad de las empresas. Complementados con dos variables auxiliares que son el gobierno y los hechos fortuitos o causales

Fuente: Elaboración propia basada en (Benzaquen, Carpio, Zegarra, & Valdivia, 2010)

El concepto de competitividad, ha permitido el planteamiento de diferentes definiciones desde Adam Smith hasta Michael Porter, surgiendo también lo propuesto por Paul Krugman, citado por (Berumen, 2007), quien debate lo planteado por Porter y asevera que «la competitividad es una palabra sin significado cuando se aplica a las economías nacionales. Y una obsesión por la competitividad es errónea y peligrosa», pues no tiene en cuenta algunos problemas, como el déficit público, inestabilidad cambiaria, rigidez de los mercados etc. Sin embargo, han surgido diferentes definiciones, clasificación, factores, modelos de competitividad y criterios de evaluación. a pesar de lo cual no se ha desarrollado una definición clara o un modelo de competitividad. Por otro lado, la globalización, el dinamismo económico y el progreso social, deberán ir de la mano de la competitividad van de la mano. Para lograr una competitividad sustentable.

El capital social, las instituciones y la competitividad

Una de las formas para determinar la competitividad urbana, es a partir de la dinámica económica de los sistemas urbanos (Vázquez-Barquero, 1999), es decir, por su capacidad para penetrar en los mercados locales y de exportación, su relación con el desarrollo económico endógeno y el mejoramiento de los índices de desarrollo humano de sus habitantes, (Lasuen citado por Vázquez-Barquero, 1999, p. 25) de igual manera, esta se

evalúa por el grado en el cual las ciudades pueden producir bienes y servicios para los mercados regionales (Sobrino, 2002), la cual a su vez, se mide mediante variables tales como: las actividades de innovación empresarial, crecimiento de empresas pequeñas, crecimiento económico y riesgo entre otras (Cabrerero Mendoza, Orihuela Jurado, & Zic-Cardi Contigiani, 2009; Benzaquen, Carpio, Zegarra, & Valdivia, 2010), además, como se ha constatado por otros autores y lo confirma Backer citado por Nahapiet & Ghoshal (1998, p. 242) “el capital social ejerce influencia en el desempeño económico de las empresas”, lo cual facilita la creación de valor y promueve la innovación de producto a nivel empresarial (Tsai & Ghoshal, 1998).

A partir de esas diferentes concepciones del capital social, se concentra también su análisis a nivel empresarial, el cual se mira como una ventaja organizacional, en la que no sólo se analiza las causas y las consecuencias de la falla del mercado, sino también las capacidades particulares que tienen las empresas para crear y compartir conocimiento, pues el capital social facilita la creación de un nuevo capital intelectual que conduce a las empresas, al desarrollo de altos niveles de capital social, que a su vez le otorga una ventaja sobre los mercados en la creación e intercambio de capital intelectual (Nahapiet & Ghoshal, 1998; Nonaka & Takeuchi, 1995; Tsai & Ghoshal, 1998).

Al respecto, Leana y Van Buren (1999) plantean una definición de capital social organizacional al que consideran como un recurso que refleja el carácter de las relaciones sociales dentro de la organización, el cual se realiza a través de los niveles de orientación colectiva de los miembros y la confianza compartida, creando valor al facilitar una acción colectiva exitosa.

Por su parte, Tsai y Ghoshal (1998) exploran las relaciones entre las dimensiones estructurales, relacionales y cognitivas del capital social y entre esas dimensiones y los patrones de intercambio de recursos e innovación de productos dentro de las empresas, dando como resultado un efecto significativo en la innovación de producto. De igual manera Subramaniam & Youndt (2005) examinan cómo los aspectos del capital intelectual influyen en diversas capacidades innovadoras en las empresas, lo cual es debido a las interrelaciones que surgen selectivamente en las capacidades innovadoras incrementales y radicales de la empresa.

Dado que el capital social, proviene de la red de relaciones tenida por la empresa, mediante la incorporación de sus recursos reales y potenciales, lo cual crea una ventaja en el intercambio sobre los mercados (Nahapiet & Ghoshal, 1998). Esta creación de valor según Moran y Ghoshal citado por Nahapiet & Ghoshal (1997, p. 35) es la esencia de las estrategias efectivas de la empresa, constituyéndose en la fuente principal de su ventaja competitiva, por medio de las instituciones del mercado, que a la vez influyen selectivamente en las capacidades innovadoras de la empresa (Subramaniam & Youndt, 2005) mediante las diversas formas de capital social, que se presentan como activos de participación y activos relacionales, contribuyendo más que cualquier otra variable explicativa a aumentar la probabilidad de innovación de las empresas y por lo tanto a mejorar la competitividad (Landry, Amara, & Lamari, 2002).

Se ha identificado también que, una de las formas para lograr una mejora en la competitividad de las empresas es, mediante el intercambio de información obtenido de las dimensiones, estructural, cognitiva y relacional del capital social propuestas por (Nahapiet & Ghoshal, 1997; Wu, 2008), la cual se convierte en un elemento fundamental, dado su papel mediador en la red de relaciones sociales, resultado de la confianza, los vínculos y las repetidas transacciones, (Wu, 2008). Así como de sus entornos institucionales, los cuales conducen al desarrollo de altos niveles de capital social (Nahapiet & Ghoshal, 2000). Por lo tanto, el capital social es un recurso competitivo para las empresas, el cual mejora su capacidad individual y colectiva basada en prácticas colaborativas (Faccin, Genari, & Macke, 2017).

En razón a lo anterior, Ribeiro, Vila, & Fornoni (2007) hacen notar a quien inicia proyectos de emprendimiento, la necesidad de poseer habilidad para construir una red de relaciones, pues el éxito empresarial no solo dependerá de la calidad del producto que ofrezca, sino de convertir el capital social en un elemento importante para generar una ventaja competitiva, la cual debe complementar al capital físico e intelectual que posean. Pues la innovación empresarial resulta de la influencia que ejerce el capital social en las redes de la empresa, aunado a nuevas ideas, recursos financieros y al conocimiento de los sistemas de proveedores y usuarios, destacando la importancia de los vínculos entre actores, que a su vez permite la reciprocidad y fortalecimiento de la red, que repercute, en un efecto positivo de las relaciones comerciales entre las empresas (Eklinder-Frick, Eriksson, & Hallén, 2011, 2014).

Lo cual se encuentra en concordancia con los positivos resultados de la evaluación realizada por Stam, Arzlanian, & Elfring (2014) sobre el desempeño de pequeñas empresas y los vínculos de estas con sus redes personales, destacando la necesidad de que las pequeñas y medianas empresas se abran a cooperar con sus partes interesadas a fin de desarrollar ventajas competitivas sostenibles, por medio de los intermediarios, que dependen del contexto y la dinámica sistémica del capital social, para el desarrollo de estrategias de innovación compartida (Iturrioz, Aragón, & Narvaiza, 2015). Ya que se ha verificado la intrínseca interrelación entre el capital social y territorios industrializados por economías del conocimiento, como resultado de una cultura de interacción entre las personas (Malecki, 2012).

Si bien el capital social sigue vigente en sus diversas formas y contextos, como lo afirma (Lin, 2017), es necesario analizar los mecanismos causales en los macro y micro procesos en las empresas que, le permiten convertirse en un factor de competitividad, para que como lo afirma (Sunkel, 2003) la posesión de capital social que de forma individual y colectiva tienen las organizaciones, empresas, comunidades locales y organizaciones de base, se convierta en un componente integral del desarrollo social y económico del territorio.

Hasta ahora en la literatura consultada se ha demostrado los fuertes vínculos entre el capital y la competitividad empresarial, sin embargo, Morales, Molina, & (Ed.). (2008) hacen notar que no siempre esta relación se presenta de forma positiva, y por el contrario los fuertes vínculos en la red empresarial pueden producir resultados decrecientes, cuando se presenta un exceso de información y comunicación entre empresas, lo cual ya había sido afirmado por Burt citado por Gallo Rivera & Garrido Yserte (2009), cuando introdujo el concepto de los agujeros débiles en la red de relación que crea el capital social, hace ver como en algunos

grupos sucede que al dedicarse a sus actividades internas descuidan la red de relación a nivel externo, desaprovechando las sinergias con la actividad que realizan, decayendo las ventajas competitivas por no expandir la red.

También Woolcook citado por Gallo *et al.* (2009) advierte que si bien el capital social tiende puentes internos en la red (bonding) y también externos (bridging) por mucho capital social que se cree entre los grupos cerrados, es más positivo el que crean los grupos abiertos, pues en este último crea una ventaja competitiva; de igual forma Pérez F (2005), manifiesta que las relaciones económicas como creadoras de capital social, no perduraran en el tiempo, pues la confianza y reciprocidad, están en constante proceso de construcción, a través del intercambio entre las empresas sobre todo en sociedades poco avanzadas, poco organizadas. De igual forma Castellucci (2013) hace ver que, empresas de un mismo sector no logran consolidar una cultura de calidad, por causa de una limitada comunicación efectiva en la alta dirección, reflejado en las dimensiones cognitiva y estructural de su capital social pues restringen la toma de decisiones hacia una gestión de calidad total, afectando la competitividad empresarial, lo cual ya lo había hecho notar Kern (1998) en un argumento similar, sobre el estado de la industria alemana, al señalar que el exceso de confianza entre directivos y proveedores restringe el apoyo de la innovación, pues las empresas son demasiado leales al mercado establecido y por lo tanto, tardan en buscar y adoptar ideas más novedosas. Como lo expresaron Powell y Smith-Doerr, «los lazos que unen también pueden convertirse en vínculos que ciegan» (1994 p. 393).

Discusión (conclusiones)

Estudios empíricos desarrollados desde la última década del siglo pasado y hasta la actualidad han mostrado de forma recurrente la estrecha y positiva relación entre capital social y competitividad. Así el capital social es considerado uno de los paradigmas conceptuales más polisémicos para explicar las causas de la competitividad de un territorio, puesto que, en él se expresan las, conductas obtenidas de valores integradores, de relaciones fundamentadas en normas, y en prácticas formales e informales de redes basadas en la confianza, que se extiende al mercado y al Estado para potenciar la acción colectiva entre actores logrando finalmente una mayor eficiencia y crecimiento social.

Uno de ellos es el ámbito local, donde los lazos familiares, las amistades, la lealtad personal, y las interacciones repetitivas entre individuos reducen la necesidad de especificaciones y cumplimientos costosos entre las partes que intervienen en el intercambio, facilitando las conexiones y relaciones entre sectores competitivos.

Así, las reglas de juego eficientes en el intercambio de transacciones se pueden convertir en estándares normativos que ayudan al cumplimiento de los acuerdos, que se establecen entre los sujetos y a la vez en experiencias acumuladas al interior de la comunidad, lo cual crea un fuerte compromiso en la estructura de las organizaciones, al facilitar la unión de esfuerzo en la innovación de procesos, mediante los cuales enfrentar de forma eficiente las exigencias del mercado.

En este contexto, el capital social incide positivamente en la competitividad al ser clave en la mejora de la capacidad intelectual y colectiva a partir de prácticas colaborativas en el contexto socioeconómico local, pues la implementación de redes estratégicas locales y clúster, derivan en procesos de innovación.

Bibliografía

- Arriagada, I. (2003). Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. *CEPAL Estudios sociológicos*, 557-584.
- Benzaquen, J., Carpio, L. A., Zegarra, L. A., & Valdivia, C. A. (2010). Un índice regional de competitividad para un país. *Revista cepal*, 1-18.
- Berumen, S. (2007). Competitividad y desarrollo local. En L. Rubalcaba Bermejo, *Competitividad y desarrollo local* (págs. (10), 277- 281). Alcalá: Editorial ESIC.
- Bourdieu, P. (2011). The forms of capital.(1986). *Cultural theory: An anthology*, 81-93.
- Castillo, R. E., Mejía, A. G., & Smida, A. (2013). El capital social organizacional de la pequeña empresa innovadora. Un ensayo de medición en las ciudades de Cali y Medellín. *Estudios Gerenciales*, 29(128), 356-367.
- Chen, C. K. (2011). Social capital and national competitiveness. *Journal of Statistics and Management Systems*14(2), 295-313.
- Coleman, J. (1990). Foundations of Social Theory.
- Durston, J. (2000). *¿ Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Cepal.
- Eklinder-Frick, J. E. (2012). Effects of social capital on processes in a regional strategic network. *Industrial Marketing Management*, 41(5), 800-806.
- Eklinder-Frick, J. E. (2014). Multidimensional social capital as a boost or a bar to innovativeness. *Industrial Marketing Management*, 43(3), 460-472.
- Faccin, K. G. (2017). Interorganisational social capital and innovation: a multiple case study in wine producers networks in Serra Gaúcha. *RAI Revista de Administração e Inovação*, 14(1), 52-66.
- Fukuyama, F. (1995). Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. *Journal of Democracy*, Vol. 6, no. 1 .
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.
- Hamilton, K. (2006). *Where is the wealth of nations?: measuring capital for the 21st century*. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Hanifan, L. J. (1916). The rural school community center. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67(1), 130-138.
- Jacobs, J. ((1961).). The death and life of great american cities. *Vintage, New York*, 1.

- Karlsson, C. &. (2015). Regional Economic Development, Social Capital and Governance. *Royal Institute of Technology, CESIS-Centre of Excellence for Science and Innovation Studies.*, 390; 1-38.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly journal of economics*, 112(4), 1251-1288.
- Leana, C. R., & Van Buren, H. J. (1999). Organizational social capital and employment practices. *Academy of management review*, 24(3), 538-555., 24(3), 538-555.
- Nahapiet, J., & Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *Academy of management review*, 23(2), 242-266.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. USA.: Oxford University Press, USA.
- NORTH, D. (1990). Institutions. *Institutional Change and Economic*, 1.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American political science review*, 92(1), 1-22., 92(1), 1-22.
- Ostrom, E. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales, capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 155-233.
- Ostrom, E. (2008). El Gobierno de los Bienes Comunes Desde el Punto de Vista de la Ciudadanía. *Bienes Comunes y Ciudadanía [Genes, Bytes and Emissions: Commons and Citizenship]*, , 1-31 .
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *HARVARD BUSINESS REVIEW*.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, 6(1), 65-78.
- Putnam, R., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1993). *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Remy, S. &. (2015). The Strategy: strategic social capital for urban competitiveness. *Asian Geographer*, 32(1), 1-18.
- Ribeiro, D., Vila, J. E., & Fornoni, M. (2007). Capital social emprendedor como ventaja competitiva para la performance del proyecto empresarial. *Revista de negocios*, 10(3).
- Subramaniam, M., & Youndt, M. A. (2005). The influence of intellectual capital on the types of innovative capabilities. *Academy of Management journal*, 48(3), 450-463.
- Tsai, W., & Ghoshal, S. (1998). Social capital and value creation: The role of intrafirm networks. *Academy of management Journal*, 41(4), 464-476.

Vázquez-Barquero, A. (1999). Dinámica productiva y desarrollo urbano: La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización. *EURE (Santiago)*, 25(74), 19-33.

Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, 26(79), 47-65, 26(79), 47-65.

Woolcock, M., & Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The world bank research observer*, 15(2), 225-249.

SOBRE LOS AUTORES.

Alejandro Imbach. Agrónomo (Universidad de Buenos Aires, Argentina) y M.Sc. en Gestión de Recursos Naturales del CATIE-Universidad de Costa Rica. Desde 1987 trabajó en el mundo tropical en temas de desarrollo rural sostenible y conservación de la biodiversidad con organizaciones como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y otras, así como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Entre 2009 y 2015 fue Director y Profesor del Programa de Prácticas de Conservación y Desarrollo Escuela de Posgrado CATIE en Costa Rica. Ha orientado alrededor de un centenar de Tesis y trabajos de graduación de estudiantes de casi todos los países de América Latina. Dirección: Sede Central CATIE, Turrialba, Costa Rica.

Ana Belem Sánchez Mancilla. Licenciada en Planeación Territorial, Alumna de El Colegio de Michoacán A. C., Maestría en Geografía Humana. Este trabajo es un avance de la tesis intitulada “Productores agrícolas en una economía de mercado. Ejidos Laguna Larga de Cortés y Buenavista de Cortés, Bajío guanajuatense, 1980-2017”. Correo electrónico: anas@colmich.edu.mx

Andrea Carolina Jacobo Cruz. Alumna de la Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, con reconocimiento del Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Contacto: ac.jacobo@ugto.mx, acjacoboc@outlook.com

Ángela Díaz Briones. Ing. Zootecnista graduada de la Universidad Nacional de Cajamarca y Mg. Sc. En Socio economía Ambiental del CATIE. Se ha desempeñado como especialista de desarrollo rural en PRONAMACHS, investigadora del Programa de Cambio Climático del CATIE y actualmente es investigadora del programa Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza – CATIE, así como profesora principal de la Escuela de Posgrado.

Arantxa Jarumi Villeda Castillo. Egresada de la licenciatura en Criminología, colaboradora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas, cuenta con un diplomado en marketing político y ha desarrollado diversos proyectos en materia de evaluación de políticas públicas sobre prevención del delito y la violencia.

Armando Armando León-López. Doctorando en Desarrollo Sostenible por la División de Desarrollo Sustentable de la Universidad de Quintana Roo. Su campo de estudio es el análisis sistémico de políticas públicas para la gestión ambiental urbana, desde la salud ambiental y el bienestar social sostenible en ciudades con vocación turística. Es profesor de asignaturas relacionadas con la Metodología de la Investigación en el nivel superior.

César Robert Barradas Hernández. Doctor en finanzas Públicas,
publicfinaces@yahoo.mx

Darío Fabián Hernández González. Doctor en Educación de la Economía: Instituto de Investigaciones en Estudios Superiores Económicos y Sociales, Universidad Veracruzana,
darhernandez@uv.mx.

Diana Amaro Hernández. Universidad Veracruzana la licenciatura en Ingeniero Agrónomo 2013-2017, Maestría en Ciencias Agropecuarias en la Universidad Veracruzana 2018-2019.

Eduardo Hernández Hernández. Estudiante de Licenciatura: Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, eddy.salsero@gmail.com

Elizabeth Balcázar-Rueda. Enfermera Quirúrgica Especialista egresada de la Escuela Nacional de Enfermería y Obstetricia de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesora investigadora de carrera de la licenciatura en Enfermería de la Universidad de Quintana Roo. Entre sus líneas de investigación se encuentra la capacitación continua del personal de salud para la mejora de la calidad en la atención hospitalaria y la innovación educativa por competencias para la formación del recurso humano de salud.

Evangelina Zepeda García. Universidad Marista de Querétaro evazega@hotmail.com

Fátima Amairani Valles Huerta. Licenciada en Administración Pública de la Universidad de Guanajuato, con reconocimiento al Mérito Universitario de Excelencia Académica 2011-2016 de la División de Derecho, Política y Gobierno, campus Guanajuato. Contacto: fa.valles.huertas@ugto.mx

Fernando Ernesto Olvera Tec. Instituto Tecnológico de la Zona Maya, Correo electrónico: ferolvera20@hotmail.com Celular: 9831020229.

Gerardo Hernández Hernández. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali gerardohhdez@gmail.com

Héctor Fix – Zamudio. Centro Universitario Cerro de las Campanas, Col. Las Campanas s/n Querétaro, Qro. investigacioncrimi@hotmail.com

Ignacio Zaragoza Ángeles. Profesor investigador de tiempo completo de la Universidad de Quintana Roo. Integrante del grupo de investigación Modernización de gobierno y políticas públicas. Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias políticas-UNAM, Maestría en Educación, Instituto de Estudios Universitarios de Puebla y Doctor en Derecho Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán. Líneas de investigación Políticas públicas en la educación superior, políticas públicas en materia ambiental, políticas públicas en derechos humanos. Coordinador del libro Pueblos indígenas y tribales. Respeto, participación y consulta y Perspectivas multidisciplinares en materia de política criminal, migración, medio ambiente y educación. Autor del capítulo: “El contexto histórico en el que se configura relaciones entre el Estado y la Universidad” en el libro Economía y Humanidades; “La complejidad de la educación en derechos humanos en las instituciones

universitarias donde se enseña Ciencia Jurídica” en Anuario de la División de Ciencias Sociales y Económico Administrativa y “Los siete limitantes para garantizar la autodeterminación de los pueblos indígenas” en el libro Memoria ¿Derecho para los pueblos... o de fuero para algunos?

Iván Batún Alpuche. Universidad de Oriente, Valladolid, Yucatán. canek25@hotmail.com

Iván Alejandro Salas Durazo. Doctor en Ciencias Económico Administrativas por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara Profesor Investigador adscrito al Departamento de Políticas Públicas del CUCEA, Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y Perfil PRODEP. Actualmente es Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo de la misma institución.

Jaime Uribe Cortez. Sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y doctor en ciencias en ecología y desarrollo sustentable por El Colegio de la Frontera Sur. Ha publicado diversos escritos sobre temas vinculados a la educación, a los procesos urbanos y filosóficos del mundo de vida clásico y contemporáneo. Ha fungido como profesor de asignaturas de doctorado y maestría en las temáticas siguientes: Análisis comparados de sistemas políticos, gestión del desarrollo urbano, introducción a las ciencias sociales, corrientes socio-cognitivas de la educación, seminario de investigación educativa, ética educativa, política económica, social y ambiental en México y análisis organizacional del sector público en México, entre otras.

Janet García González. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias de la Comunicación en Monterrey, Nuevo León, México. Doctora en Comunicación y Especialista en Salud Pública – Epidemiología. Su formación le ha permitido introducirse en la salud pública y crear equipos multidisciplinarios para el estudio de problemáticas desde la prevención en salud y políticas públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del CONACYT Nivel I y perfil PROMEP. Fundadora de diversos grupos nacionales e internacionales vinculados con salud pública, políticas públicas en diversos tópicos de salud. Algunos ejemplos de ello son: “Observatorio Ciudadano de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes en México”; “Grupo de Análisis de la Reforma Publicitaria en salud sexual: difusión del uso del condón en México”; Red Iberoamericana de Comunicación y Salud; Red Iberoamericana de Marketing en Salud; coordinadora en América Latina del Grupo de investigación en comunicación y salud de la Asociación Latinoamericana de Investigación en Comunicación (ALAIIC). Y líder nacional del Grupo de Comunicación y Salud de la Asociación Mexicana de Investigadores de Comunicación (AMIC). Correo electrónico: janet.garciag@uanl.mx

Javier España Novelo. Licenciatura en Derecho. Maestría en Psicopedagogía de la educación. Doctorante en estudio mesoamericanísticos. Profesor de Tiempo Completo de la universidad de Quintana Roo desde 1995. Premio especial de literatura “Antonio Mediz Bolio”, otorgado por el Gobierno de Yucatán y el Instituto de Cultura del mismo estado por el poemario Presencia de otra lluvia en 1987 Premio hispanoamericano de Poesía para niños, otorgado por la Fundación para las Letras Mexicanas por el libro La suerte cambia la vida en

2004. Premio Internacional de poesía “Jaime Sabines”, en el 2007, con el libro Sobre la tierra de los muertos, otorgado por el CONECULTA de Chiapas; de igual forma, el Premio Nacional de cuento “Beatriz Espejo” 2010, otorgado conjuntamente por el instituto de cultura de Yucatán y el Municipio de Mérida, por la obra Prometeo de la calle 51. Libros de carácter literario: Tras el biombo (Fondo Editorial Tierra Adentro, 1991), Travesía de fuegos perseguidos (UNAM, 1993), Tributo del viandante (Instituto mexicano de cultura, 1998), Azul deseo de la esfinge (Editorial Mantis, 2000), La suerte cambia la vida (Fondo de cultura económica, 2005), Sobre la tierra de los muertos (CONECULTA, Chiapas, 2007)

José Israel Herrera. Profesor Investigador titular de la Universidad Autónoma de Campeche y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, Correo electrónico: jiherrer@uacam.mx

Kinuyo C. Esparza Yamamoto. Licenciada en derecho por la Universidad de Quintana Roo, maestra en Ciencias Penales con especialización en Criminología por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y doctora en Derecho por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán por, diplomado en procuración de justicia, diplomado extensión sobre prevención del delito a nivel local, capacitación en materia de técnicas de litigación oral por la academia de destreza en litigación por la california western school of law. Profesora investigador de carrera de la universidad de Quintana Roo en las licenciaturas en derecho y seguridad pública, Integrante del grupo de investigación modernización de gobierno y políticas públicas, líneas de investigación: criminología, derecho penal, prevención del delito y control social. Principales publicaciones: aspectos básicos que la justicia de menores necesita tomar en cuenta, revista Iter criminis, INACIPE, control social y prevención del delito, revista Iter criminis, INACIPE, lavado de dinero: desarrollo, obstáculos y estrategias para su combate, revista portal, universidad de Quintana Roo. Penal, políticas públicas en materia de prevención del delito: un análisis global, entre otros.

Laura Alejandra Flota García. Estudiante de licenciatura en Medicina (séptimo semestre) de la Universidad de Quintana Roo. Cuenta con estudios de nivel medio superior en higiene y salud comunitaria. Su enfoque de interés es la atención primaria de los servicios de salud pública.

Leganara Padrón Rodríguez. Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba, laboré Facultad de Ciencias Agropecuarias en la Universidad antes mencionada, (Profesor Instructor). En 2014 cursé el Diplomado en Formación Pedagógica básica para profesores universitarios. Cursos como: Problemas Sociales de la Ciencia y la Tecnología; idiomas Inglés y Francés básicos; Bioquímica vegetal; Biología molecular; Métodos cuantitativos de procesamiento de la información en biotecnología; Diagnóstico y saneamiento de patógenos; Cultivo de tejidos de plantas; Fisiología vegetal; Morfogénesis Vegetal; Propagación in vitro; Manejo Integrado de plagas y enfermedades; Bioseguridad, bioética y percepción pública; evaluadora en Tesis. de Licenciatura en Biología; participé en el XIX Congreso Científico Internacional “Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas”. VIII Simposio de Caracterización y Manejo de Microorganismos en la Agricultura; XX Fórum Nacional de Ciencias Agropecuarias. Universidad de Granma; Convención Científica Internacional 2017. Ciencia, Tecnología y Sociedad. Perspectivas y Retos. VIII Conferencia Científica Internacional sobre

Desarrollo Agropecuario y Sostenibilidad “. Premio Mejor Tesis. Otorgado por Universidad de Granma. Granma, Coautora del Artículo: Efecto de Bacillus spp. sobre el crecimiento y rendimiento agrícola de plantas in vitro de papa cv. ‘Romano’ en casa de cultivo. Revista Biotecnología Vegetal Vol. 15, No. 2: Instituto de Biotecnología de las Plantas.

Leticia Mejía Guadarrama. Doctora en Geografía, Profesora-investigadora de El Colegio de Michoacán A.C., directora de tesis. Correo electrónico: limg@colmich.edu.mx

Lilia Lizama. ICAHM-ICOMOS xlacah@yahoo.com

Lucelly C Burgos Suarez. Maestra, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán. E-mail: lbsuarez@correo.uady.mx Es Licenciada en Economía, Maestra en Administración Pública y Economía. Desde 1990 se desempeña como Docente-Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía, de la Universidad Autónoma de Yucatán. Su línea de investigación es Género y sexualidad, de donde se han derivado trabajos de investigación, algunos de los cuales han sido publicados en revista internacionales y nacionales, así como en foros y congresos.

Luis Pantoja. Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH. Delegación Mérida. lupandi10@hotmail.com,

Luis Roberto Canto Valdéz. Docente e Investigador de la Universidad Intercultural del Estado de Tabasco. Contacto: luisitoelgrande_2@hotmail.com

María Concepción Martínez Rodríguez. Doctora en Política Pública del ITESM, profesora Investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo CIIEMAD mcmartinezr@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx

María Delia Téllez Castilla. Universidad del Valle de México, campus Monterrey Norte. Sociedad Nuevoleonesa de Salud Pública, A.C. en Monterrey, Nuevo León, México. Correo electrónico: tellezdelia@yahoo.com.mx Doctora en filosofía con orientación en ciencias políticas, por la facultad de ciencias políticas y administración pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestra en Gestión Pública y Médico Cirujano y Partero por la UANL. Mención honorífica Summa Cum Laude en el doctorado. Además de contar con múltiples diplomados en temas afines. Autora de diversos libros y publicaciones nacionales e internacionales. Profesora de la maestría en Gestión Directiva de Salud en la Universidad del Valle de México. Reconocimiento a la Excelencia Académica como Docente. Presidenta de la Sociedad Nuevoleonesa de Salud Pública 2017-2018. Servidor público en los Servicios de Salud del estado de Nuevo León. Mi línea de investigación es sobre políticas públicas de salud, donde puedo amalgamar mi conocimiento científico y mi experiencia práctica en las áreas de la salud, la comunicación en salud, la salud pública, la administración pública, la política pública, la docencia y la investigación, que son estas dos últimas mi actual pasión y quehacer.

María Eugenia Reyes Pedraza. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Contaduría Pública y Administración. Servicios de Salud de Nuevo León en Monterrey,

Nuevo León, México. Maestra en Recursos Humanos por la Facultad de Contaduría Pública y Administración y Licenciada en Psicología por la Facultad de Psicología, ambas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, UANL. Además de contar con múltiples Diplomados, autora de algunos artículos en temas afines. Profesora de tiempo completo, de la Licenciatura de Administración en la Facultad de Contaduría Pública y Administración de la UANL, Profesora de la maestría en Gestión Directiva de Salud en la Universidad del Valle de México, especialista en materias de Recursos Humanos. Certificada por la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración ANFECA. Servidor público en los Servicios de Salud del estado de Nuevo León. Línea de investigación, el Comportamiento Organizacional, pudiendo amalgamar el conocimiento científico y la experiencia en las áreas de la academia, la salud, la pintura, la docencia y la investigación. Apasionada siempre por mi crecimiento personal. Correo electrónico: kenna.reyes@gmail.com

Maritel Yanes Pérez. Adscrita a las Cátedras CONACYT comisionada en El Colegio de la Frontera Sur Unidad Villahermosa, Grupo Académico de Estudios de Género del Departamento de Sociedad y Cultura. Villahermosa Tabasco, México. myanes@ecosur.mx. Dra. En Estudios de Población por El Colegio de México, Maestra en Demografía por El Colegio de la Frontera Norte, Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Su tesis doctoral fue reconocida con una mención especial en el “4º concurso internacional de tesis sobre Seguridad Pública, Victimización y Justicia en América Latina y el Caribe”. Fue encargada del diseño curricular de una Licenciatura en Derecho. Cuenta con una certificación docente por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), en el área de Derechos Humanos. En sus actividades de investigación, ha presentado ponencias nacionales e internacionales sobre el homicidio y el género. También ha colaborado como dictaminadora de artículos y como comentarista de libros relativos a los estudios de género. Realizó un proyecto de vinculación en la Casa de la Mujer Indígena de Ixtepec, Puebla. Cuenta con un proyecto de investigación concluido titulado “Prácticas de justicia indígena y de control social en el municipio de Huehuetla, Puebla desde una perspectiva de género”. Sus publicaciones han sido sobre homicidio y género. Sus líneas de investigación son: violencia, género, pueblos originarios y derechos humanos.

Marycruz Álvarez Jiménez. Estudiante de Maestría: Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad Veracruzana, mewry.alvarez@gmail.com

Miguel Angel Barrera Rojas. Economía financiera por la Escuela Bancaria y Comercial (2004-2008), Maestro en Desarrollo Regional (2008-2010) por El Colegio de la Frontera Norte, Doctor en Geografía (2013-2016) con mención honorífica por la Universidad de Quintana Roo. Actualmente es candidato al Sistema Nacional de Investigadores y nivel honorífico del Sistema Estatal de Investigadores en 2017. Profesor de tiempo completo en la Universidad de Quintana Roo. miguel.barrera@uqroo.edu.mx

Mónica Segovia Díaz. Profesora de la Universidad Politécnica de Bacalar, Quintana Roo, msegovia03@gmail.com

Natalia Ruiz Guevara. Ingeniera Forestal, graduada de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Máster en Práctica del Desarrollo del CATIE. Se ha desempeñado como supervisora de recursos forestales, consultora en formulación de proyectos de inversión pública y especialista en gestión ambiental. Actualmente consultora del programa Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza – CATIE, en temas de gobernanza para restauración forestal. Dirección: Sede Central CATIE, Turrialba, Costa Rica.

Nelly Guerrero Mosquera. Estudiante del doctorado de Gobiernos Locales y Desarrollo Regional en la Universidad de Autónoma de Occidente. Magister en Desarrollo Social, docente de tiempo completo en Corporación Universitaria del Caribe CECAR, Sincelejo, Sucre, Colombia, número de celular: (667)3001876, correo electrónico: nelly.guerrerom@cecar.edu.co

Omar Vielma Luna. Cuenta con un doctorado concluido en Psicología y Educación, así como con la Maestría en Psicología Clínica, sus líneas de investigación abordan procesos de la cultura y fenomenologías de la violencia.

Oscar Frausto Martínez. Profesor Investigador en la Universidad de Quintana Roo, unidad académica Cozumel, miembro del Sistema Nacional de Investigadores. ofrausto@uqroo.edu.mx

Prasanth Saseendran. Maestro en Investigación y Desarrollo por el Instituto Rural de Gandhigram, India; estudiante del doctorado en Gestión y Políticas de la Innovación del Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía. forprasanth@gmail.com

Raúl Sergio González Ramírez. Doctor en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Investigador Titular A en El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios de Población, Tijuana Baja California. Es investigador de El Colegio de la Frontera Norte, en el Departamento de Estudios de Población. Su área de investigación incluyen los estudios de la dinámica demográfica en la frontera entre México y Estados Unidos, mortalidad y salud poblacional. Ha sido Coordinador de la Maestría en Demografía en El COLEF. Además, previamente trabajó para el INEGI en la evaluación del censo de población de 1980 y la preparación del censo de población de 1990. Los trabajos publicados han sido sobre la dinámica de población y salud reproductiva, así como la mortalidad evitable en la frontera norte de México y su impacto en la esperanza de vida, además de la calidad de vida en Tijuana y Monterrey. Participa activamente en la formación de recursos humanos a nivel de licenciatura, maestría y doctorado a través de cursos en universidades públicas y privadas. Asimismo, es miembro del comité de investigación de la Facultad de Medicina de la Universidad Xochicalco en Tijuana, y del comité de bioética en investigación del Hospital Ángeles en Tijuana. Miembro del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte, que recibió el Premio Nacional de Demografía en 2014. , raul@colef.mx

Regina Moreno Guerrero. Estudiante del último trimestre de la maestría en Políticas Públicas adscrita a la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, correo electrónico reginamore96@gmail.com.

Rigoberto Soria Romo. Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. y Doctor en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Profesor Investigador adscrito al Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México desde enero de 2006 a la fecha y Perfil PRODEP.

Salma Patricia Euan Pool. Estudiante de licenciatura en Medicina (séptimo semestre) de la Universidad de Quintana Roo. Realizó el primer año de ciclos clínicos en el Hospital General “Dr. Jesús Kumate” de la ciudad de Cancún, Quintana Roo. Actualmente cursa el segundo año de ciclos clínicos en el Hospital #18 del IMSS de la ciudad de Playa del Carmen, Quintana Roo. Su enfoque de interés es la atención primaria de los servicios de salud pública.

Sandra Lizveth Enríquez López. Curso de Capacitación para el Trabajo de INFORMATICA. Participación en la Décima Octava Semana Nacional de Ciencia y Tecnología. Participación de asistente de Investigación Doctoral en el Laboratorio de Neurobiología del Sueño perteneciente al Instituto de Ciencias de la Salud de la Universidad Veracruzana en el periodo de ocho meses a partir de Julio 2012-febrero 2013. Colaboración en el proyecto de investigación "Estudio de la deficiencia de yodo en diferenciación, fusión e invasión celular en un modelo in vitro de trofoblastos humanos: implicación de los factores de transcripción HIF-1 y Snail". Participación como asistente al 3ER Taller de manejo de Fauna Venenosa y No venenosa” Xalapa, Veracruz, en la facultad de biología en la Universidad Veracruzana, 08 y 09 de abril del 2017. Proyecto PIT-PE-016 de Plataformas de Innovación Tecnológicas Las Lomas, región cafetalera Xalapa Coatepec, Rancho La Bandera y su área de influencia durante el periodo de Junio 2016-mayo 2017.

Wendy de Jesús Góngora Caballero. Maestra, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán. E-mail: wendy.gongorayucatán@gmail.com

Universidad de Quintana Roo

Unidad académica Chetumal

2018

Fructificar la razón: Trascender nuestra cultura.