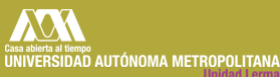


Memorias académicas 2020



Licenciatura de

Políticas Públicas



División de Ciencias Sociales y Humanidades Unidad Lerma

Maribel Dávila Jaime y Mónica Francisca Benítez Dávila, Coordinadoras

Memorias académicas 2020.

Licenciatura de Políticas Públicas

Maribel Dávila Jaime, Mónica Francisca Benítez Dávila,
Coordinadoras. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
Unidad Lerma, 2021.

Primera edición, 2021-diciembre.

Distribución mundial

Diseño e Imagen de portada: Claudia Rodríguez Borja

D. R. ©2021, Universidad Autónoma Metropolitana
Prolongación Canal de Miramontes, 3855,
Ex Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan 14387
Ciudad de México

Unidad Lerma / División de Ciencias Sociales y Humanidades /
Departamento de Procesos Sociales
Correo: divisioncsh@correo.ler.uam.mx

ISBN 978-607-28-2235-1

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida, por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los editores.

Esta publicación es de uso educativo y académico. Descargable online. Pasó por revisión académica.

Impreso en México / Printed in Mexico

Memorias académicas 2020

Licenciatura de

Políticas Públicas



División de Ciencias Sociales y Humanidades Unidad Lerma

Coordinadoras: Dra. Maribel Dávila Jaime / Dra. Mónica Francisca Benítez Dávila



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

José Antonio De los Reyes Heredia

Secretaria General

Norma Rondero López

Coordinadora General de Difusión

Yissel Arce Padrón

Director de Publicaciones y Promoción Editorial

Bernardo Javier Ruiz López

Subdirectora de Publicaciones

Margarita Citlalli Ledesma Campillo

Subdirector de Distribución y promoción editorial

Marco Antonio Moctezuma Zamarrón

Unidad Lerma

Rector

José Mariano García Garibay

Secretario Académico de la Unidad

Darío Eduardo Guaycochea Guglielmi

**Directora de la División de Ciencias Sociales
y Humanidades**

Mónica Francisca Benítez Dávila

Jefa del Departamento de Procesos Sociales

Alma Patricia de León Calderón

Coordinadora de la Licenciatura en Políticas Públicas

Maribel Dávila Jaime

**Coordinadora del Consejo Editorial de la División
de Ciencias Sociales y Humanidades**

Gladys Ortiz Henderson

Índice

6 **Presentación** Mónica Fca. Benítez Dávila

11 **Prólogo** Maribel Dávila Jaime

Evaluación de Políticas Públicas

20 Análisis de la evolución de la Acción Pública: Toluca, México 1999-2018

26 Impactos de la crisis del Covid-19 en los comerciantes del Tianguis de Zinacantepec, Estado de México

32 “Zacamulpa Tlalmimilolpan: Saberes y educación comunitaria”

40 Agenda pública en México: estudio de la transición energética como problema público, 2010-2020

46 Aprendizaje de la política social en México: un análisis de los informes de las evaluaciones externas del Coneval (2012-2018)

51 Plantaciones navideñas y desarrollo local. El caso de la comunidad Santiago Tejocotillos

57 Evolución de la política social en México 2000-2020: un análisis comparativo del diseño de la estrategia gubernamental dirigida a los adultos mayores en México

62 Análisis de los efectos de la emergencia sanitaria en la política de educación básica: el caso del municipio de Ocoyoacac, Estado de México

Evaluación de Programas de Políticas Públicas

74 El Programa Escuelas de Tiempo Completo en el Estado de México. Un análisis del diseño e implementación de la focalización (2019-2020)

81 El Presupuesto Participativo en Cuajimalpa, Ciudad de México. Un análisis del Seguimiento y Evaluación de los proyectos aprobados e implementados

88 La implementación del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” en México 2019-2020, un análisis desde la óptica de redes de políticas públicas

95 Análisis del PAE para el control y prevención de la Diabetes Mellitus 2013-2018. Propuesta para el Estudio de Caso “Centro de Salud San Francisco, Xonacatlán, Estado de México”

- 101** Accesibilidad, calidad y seguridad para las mujeres en el transporte público. El caso del Sistema de transporte público del Estado de México (2018-2020)
- 107** Ciberescuelas. Análisis del diseño e implementación de talleres y asesorías para resarcir el rezago educativo en la Ciudad de México (2019-2020)
- 113** Evaluación de la implementación del Capítulo 26 “De los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional” del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2019
- 120** Evaluación de Procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el municipio de Lerma, Estado de México, en el periodo 2019-2020
- 125** La Agenda 2030 en materia de emisión de gases de efecto invernadero: un diagnóstico que coadyuve al cumplimiento de las políticas medioambientales en el municipio de Lerma, Estado de México

Gobierno, Sociedad Civil y Derechos Humanos

- 132** Análisis de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México (OPPMEM) en el periodo 2017-2019, desde el enfoque de la Gobernanza
- 137** Análisis de las políticas públicas en garantizar los derechos humanos de niñas y niños en situación de calle en el municipio de Toluca Edomex, en el periodo 2017-2020
- 144** Gobierno Abierto: Un análisis sobre la iniciativa “Cocreación desde lo Local” en el Estado de México en el marco de la nueva gobernanza

Diplomas a la investigación

- 150** ¿Gobernanza municipal? El caso de los COPACI en el Municipio de Lerma
- 155** Problemas, Agenda y Políticas: la reforma a la cultura en México
- 160** Análisis comparativo de la implementación del sistema penitenciario antes y después de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública en el C.P.R.S Lerma

Memorias Académicas Digitales 2020

Dra. Mónica Fca. Benítez Dávila

Directora de División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Lerma.

mbenitez@correo.ler.uam.mx

Memorias

*Y como el ámbar guarda
reliquias de la tierra
yo atesoro tu voz
y pronuncio en silencio
tu última palabra.*

Carmen Villoro, 2017.

Guardamos lo que creemos que es valioso. Guardamos para recordar, para honrar, para reconocer. Guardamos lo tangible y lo intangible, lo útil y lo inútil. Guardamos en la memoria eventos valiosos para que el paso del tiempo no caiga como lluvia torrencial y deslave las pendientes de lo que hemos construido. Las memorias, aunque a veces son vagas y difusas, nos permiten recuperar emociones, afectos y experiencias atenuadas. También hay recuerdos que se marcan firmemente y que nunca se van por nítidos y específicos.

La memoria es compleja y está atada a circunstancias variadas: a un olor, a una sensación, a un sonido, a una textura, a una palabra, a un gesto, pero también a experiencias. La memoria es una especie de compendio material que se acumula con el tiempo y es justo lo que permite definirnos como individuos y como sociedad.

Las memorias cuando se escriben sirven de materia prima para contruir un mapa de experiencias. Mapa que permitirá movernos a través de éste como una guía para continuar por el camino de lo que vienen después.

La construcción de la memoria escrita académica no es tan distinta y es también enormemente valiosa. Ya que si la codificamos y analizamos correctamente puede ser una herramienta útil para entender y analizar el mundo y para movernos a través de él.

Las Memorias Académicas Digitales 2020 de las Licenciaturas de la División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH), Unidad Lerma, archivarán y guardarán las experiencias académicas producidas y desarrolladas por las y los alumnos graduados de esta División y tiene varios objetivos:

a) Difundir en compendios por licenciatura, los resúmenes académicos de todos los proyectos terminales del alumnado de la DCSH; b) Reconocer que estas investigaciones son un esfuerzo colectivo asesor-alumno. Es por ello, que cada artículo de esta memoria tiene ambas autorías; c) iniciar con una colección de memorias digitales que permita construir la historia colectiva académica de las y los alumnos de las licenciaturas de DCSH; d) Apoyar con estas publicaciones el fortalecimiento académico del alumnado; e) exponer y difundir la diversidad y riquezas de temáticas de los trabajos que cada generación produce y, finalmente, f) reconocer e incluir a las y los alumnos que han obtenido el Diploma a la Investigación, como complemento de la memoria histórica de lo que acontece en cada Licenciatura.

Los trabajos que aquí se presentan son investigaciones formales, que han pasado por revisión académica y que siempre pueden ser perfeccionadas, como cualquier trabajo académico.

Estas primeras Memorias y las subsecuentes servirán como materia prima para la construcción de ese mapa divisional académico de lo que se ha hecho y de lo que vendrá después. Será también un valioso material para generar análisis crítico de autoevaluación de la propia DSCH.

Los generación 2020

Esta generación de graduados han superado varios desafíos durante el trayecto de su carrera dentro de la Universidad: un terremoto, una huelga y ahora una pandemia en la que incluso perdimos a un estudiante. Ellas y ellos han mostrado una enorme entereza, interés, imaginación y entusiasmo para seguir adelante con sus estudios. Todas estas experiencias difíciles los han fortalecido como personas y como profesionales.

Los proyectos terminales que aquí se presentan han sido desarrollados durante la pandemia por COVID-19 y éstos como consecuencia se desarrollaron en línea con el uso

de la web, el internet y la digitalidad como herramientas y medio de trabajo principal. Estas herramientas fueron utilizadas y reconocidas por el alumnado como otro espacio social y experimental para la investigación y la creación. Este es el contexto académico y el sello de la generación y de ninguna manera ha demeritado la calidad de los proyectos, como aquí se puede constatar. Las circunstancias adversas que están atravesando estas generaciones se transformarán en aprendizaje valioso para su propia maduración. Aprender a superar los retos evita la petrificación intelectual y las inercias, ya lo señaló el poeta Saint-John Perse en su bello discurso al recoger el premio nobel de literatura:

Los peores trastornos de la historia no son sino ritmos de las estaciones en un más vasto ciclo de encadenamiento y de renovaciones. Y las furias que atraviesan el escenario, con la antorcha en alto, no iluminan sino un instante del muy largo tema que sigue su curso. Las civilizaciones que maduran no mueren de los tormentos de un otoño; no hacen sino transformarse. Sólo la inercia es amenaza...

Es importante agradecer y reconocer también al profesorado el enorme esfuerzo y trabajo profesional para apoyar y acompañar todos estos años a todas y cada una de las generaciones a salir adelante. Para nadie ha sido sencillo. Estos resultados que aquí se presentan son la clara constatación que nuestra Casa Abierta al Tiempo no está hecha de edificios de concreto sino de todas las personas que la sostienen.

Memorias de las Licenciaturas de la DCSH

En esta ocasión se presentarán las Memorias Académicas 2020 de dos licenciaturas: la de Políticas Públicas y la de Arte y Comunicación Digitales. La tercera licenciatura que abraza esta División, la de Educación y Tecnologías Digitales todavía no cuenta con graduados, sin embargo, ya se cuenta con el diseño de su Memoria y está a la espera de llenar su contenido.

Las otras actividades académicas 2020 dirigidas al alumnado y que han complementado la trayectoria profesional de esta generación, como talleres, coloquios y conferencias magistrales continuaron también desarrollándose en línea a pesar de la pandemia, todo gracias al esfuerzo y apoyo, tanto de las Coordinadoras de Estudios: la Dra. Maribel Dávila y la Mtra. Ana Carolina Robles, como del acompañamiento continuo del Secretario de la División, el Dr. Óscar Hernández a quienes también hago un reconocimiento por su enorme tarea. Cabe hacer notar que todo este equipo, además, trabajó arduamente para el buen desarrollo del Proyecto PEER Divisional. Éste ha sido otro reto: ofrecer tanto a los alumnos como a los profesores herramientas nuevas de traba-

jo, a través de talleres y asesorías, para que todos los miembros de esta División tengan un buen desempeño y acompañamiento académico de calidad durante la pandemia que aún continúa.

Cada Licenciatura tienen sus propias particularidades, historias y riquezas, tal como lo describen en este mismo volumen las Coordinadoras de Estudio, es por ello que cada memoria está editada de manera diferente.

Por un lado, la Licenciatura de Políticas Públicas (LPP) tiene doble ingreso al año y como consecuencia es la licenciatura que tiene mayor número de estudiantes y de egresados dentro de la DCSH. En esta ocasión se presentan diecinueve proyectos terminales desarrollados por catorce mujeres y seis hombres, diecinueve proyectos en total. El alumnado que terminó sus estudios ya expuso estos proyectos terminales en un Coloquio académico formal y abierto, esta vez en línea. La memoria de la LPP está dividida en 3 secciones: Evaluación de políticas públicas; Evaluación de programas de políticas públicas y; Gobierno, Sociedad civil y Derechos Humanos. Todos los proyectos terminales son investigaciones, propuestas y/o análisis desarrollados alrededor de importantes problemáticas nacionales, en particular, del Estado de México, Lerma o municipios cercanos y la Ciudad de México.

Por otro lado los dieciséis estudiantes de la generación 2020 de la Licenciatura de Arte y Comunicación Digitales (LACD) presentan quince proyectos desarrollados por once mujeres y cinco hombres, uno de los cuales es colectivo y fue realizado por dos alumnas.

Cabe hacer notar, que para graduarse las y los alumnos de Arte y Comunicación digitales tienen que hacer una doble tarea: a) desarrollar y exponer una pieza artística y, b) escribir una tesina que documente la investigación desarrollada de su obra. En esta ocasión la pandemia impuso un esfuerzo extra tanto a los profesores como los alumnos, ya que tuvieron que mudar la exposición de Arte Digital al Internet a través del desarrollo de una galería virtual y montarla en un servidor. La exposición digital y su respectivo catálogo se tituló Fractales. Resignificación de lo invisible. La inauguración de la exposición digital se llevó a cabo a través de una transmisión en vivo en la página de Facebook que la Coordinación de la licenciatura abrió para tal efecto.

En la Memoria 2020 de la LACD se presenta el resumen del documento escrito y está organizada con el mismo orden de presentación de las piezas en el catálogo digital. La intención es que en esta Memoria se refleje ese mismo esquema. Las secciones son las siguientes: Umbrales, Otredades, Ecología en Riesgo, Docuficción y discernimiento algorítmico. Al inicio de cada sección de estas memorias se encuentra los links de acceso a la galería virtual de esas obras artísticas que siguen vivas en la red.

Los Diplomas a la Investigación.

En la última sección de ambas Memorias se incluyen los resúmenes de todos los trabajos que han sido merecedores al Diploma a la Investigación de la DCSH, unidad Lerma, que se han otorgado hasta el día de hoy. A las editoras de este proyecto nos pareció fundamental incluirlos como parte del registro histórico Divisional.

Retos

La Docencia, que es el trabajo constante del duplo profesor-alumno, es uno de los pilares que sostienen a la Universidad Pública como es la nuestra, además de la investigación y la Difusión de la Cultura. Publicar estos esfuerzos académicos comunitarios, no sólo tienen el propósito de mostrar y archivar resultados académicos, sino que a futuro y con los años, estas Memorias reflejarán los esfuerzos de esta Casa de Estudios por generar y producir todo un recorrido colectivo intelectual de largo aliento.

Kavafis, en su poema icónico sobre Ítaca, nos señala que lo valioso de un proyecto no es llegar al destino, sino que lo fundamental son las experiencias y los recorridos que se acumulan en el camino. Hay que tener a Ítaca siempre en la mente y acumular las experiencias de los proyectos importantes. Esa será la guía para construir los mapas de estas Memorias Académicas divisionales: tomando en cuenta trayectorias, recorridos y destinos.

Bibliografía

Perse, Saint-John. (1959). Discurso de Sain John Perse al recoger el premio noble de literatura, consultado en [<https://www.ersilias.com/discurso-de-saint-john-perse-al-recoger-el-premio-nobel-de-literatura-de-1960/>], el 15 de noviembre de 2020.

Avances y retos

Maribel Dávila Jaime

Coordinadora de estudios de la Licenciatura de Políticas Públicas

m.davila@correo.ler.uam.mx

Antecedentes

Hace casi siete décadas que se comenzó a hablar del término *políticas (policy)*. De acuerdo con Lasswell “la palabra política (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada [...]” (1951: 83). Desde entonces, el análisis de las políticas públicas se ha ganado un lugar en las ciencias sociales como un campo de estudio, que se encarga de analizar cómo los gobiernos toman e instrumentan decisiones para solucionar problemas públicos. La intención de muchos especialistas de instituir un “nuevo paradigma”, ha llevado a este campo de estudio a conformarse en un programa de investigación (Lakatos, 1978).

De origen, las políticas públicas emergieron en un contexto de crisis intelectual, sobre “cómo crear una integración entre los objetivos y métodos de la acción pública y privada” (Lasswell, 1951:79). Para Lasswell, la especialización de la filosofía, así como la de las ciencias sociales y naturales, más las tendencias de la vida moderna al aislamiento y la división, son fuerzas centrífugas que han obstaculizado la modulación entre la ciencia y la política. Frente a esta problemática, Lasswell fue desarrollando la orientación hacia el desarrollo del estudio científico de las políticas¹ (*policy*), convencido de la asociación entre la teoría y la práctica, como pilares que soportarían la racionalidad de las decisiones públicas.

¹ De acuerdo con Lasswell “la palabra política (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada” (1951: 83). Para Subirats el término *policy* debe diferenciarse del término política (*politics*), “con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales, que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales” (2008: 37).

Dicha asociación ha sido objeto de muchos análisis, que se han resumido en el establecimiento de una doble orientación de las políticas públicas. De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), Bardach (1998), Parsons (2007), Aguilar (2003) y Merino (2013), entre otros, esta doble dimensión fue construida artificialmente por Lasswell (1951; 1971) para fines analíticos. Por un lado, el *conocimiento de* o *knowledge of* cuyo propósito es el análisis del proceso de elaboración y desarrollo de las políticas por parte de los gobernantes, y por otro lado, el *conocimiento en* o *knowledge in* que tiene como propósito el análisis en y para el proceso de las políticas públicas, éste incorpora teorías de distintas disciplina con el fin de explicar, corregir y mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas.

Como podemos darnos cuenta las políticas públicas son un elemento esencial que permiten racionalizar los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, por ello, las políticas públicas se pueden definir como "cursos de acción que a partir de un conjunto de operaciones intelectuales o ciclos tienen como propósito mejorar el proceso decisorio para resolver problemas públicos, que previamente fueron definidos como asuntos públicos en un contexto de conflicto y de relaciones de poder que requiere ser atendidos, a partir de la construcción y la elección de alternativas de acción, que, posteriormente, deberán ser puestas en marcha por un conjunto de organizaciones públicas y actores de distintos tipos y niveles por medio de los planes de implementación" (Hernández Mar, 2020).

En México, en los último años se han creado distintos programa de licenciatura con el propósito de establecer una asociación entre la teoría y la práctica, entre ellos, la licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma (UAM-L), la cual fue aprobada por el Colegio Académico de la UAM en su sesión número 336 del 24 de febrero de 2011 (www.uam.mx/colegioacademico/), a partir del acuerdo 331.6 "creación de la Licenciatura en Políticas Públicas, con el plan y los programas de estudios correspondientes, de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Lerma". Oficialmente esta licenciatura inicio actividades el 2 de mayo de 2011, en el trimestre 2011-P (primavera) y su objetivo es "Formar profesionales en el área de las políticas públicas con un sólido conocimiento científico de la realidad social y política, y de manera particular de la nacional, capacitados para incidir en las acciones de gobierno a través del diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes y programas orientados a la solución de los problemas sociales" (www.uam-lerma.mx/upload/aa19a9_planpoliticaspUBLICAS.pdf).

Licenciatura de Políticas Públicas

En el mes de mayo del año 2009 el Colegio Académico de la UAM aprobó la creación de la Unidad Lerma. Los ejes transversales que dan sustento al surgimiento de la Unidad son: complejidad, diversidad, creatividad, complementariedad, ética, responsabilidad social, sustentabilidad e innovación.

De acuerdo con el *Documento fundacional para la Unidad Lerma*, el conocimiento se organiza a partir de conceptos y dinámicas que parten de la transdisciplina y la complejidad, mismas que descansarán en una estructura de funcionamiento abierta y flexible, a fin de alentar la circulación de saberes, su interacción y su integración. Para lograrlo cada División y Departamento se orientará a partir de los ejes transversales para definir sus proyectos, programas y planes de investigación, docencia y preservación y difusión de la cultura.

En este sentido, el propósito de la Unidad Lerma, de acuerdo con el *Plan de Desarrollo de la Unidad Lerma (PDL) para el periodo 2015-2024*, aprobado por el Consejo Académico en la sesión No. 37, llevada a cabo el 18 de febrero de 2015, es “promover y contribuir al desarrollo humano con equidad y sustentabilidad mediante la generación y socialización de los saberes que permitan: la formación integral de profesionales, científicos, humanistas y artistas de calidad con compromiso social; la organización y desarrollo de actividades de investigación, creación e innovación multidisciplinaria que resuelva problemas locales, nacionales y globales; y la preservación y difusión del arte y la cultura” (2015:8).

A partir de lo anterior, el programa de estudios de la licenciatura en Políticas Públicas se ha conformado a partir de los ejes transversales que dan sustento al surgimiento de la Unidad, que, al mismo tiempo, hacen de este programa único en su tipo. Ha diferencia de otros programas de licenciatura, el programa de estudios de Políticas Públicas responde a interrogantes sobre cómo cambiar su entorno de maneras específicas, por lo tanto, los estudiantes de esta licenciatura cuentan con una serie de Unidades de Enseñanza-Aprendizaje (UEA), ya sean Obligatorias u Optativas Interdivisionales que se convierten en espacios donde se dará paso a la interdisciplinaridad y a la práctica e investigación de la disciplina.

Sin duda, la licenciatura en Políticas Públicas de la Unidad Lerma es un programa que se concentra en el desarrollo de la disciplina de la Política Pública, y se apoya en otras como: economía, matemáticas y estadística, ciencia política, administración pública, derecho, entre otras.

Hasta el trimestre invierno del 2019 la UAM-Lerma contaba con 71 profesores de tiempo completo y una población escolar de 853 alumnos. Cabe señalar que el 88 %

del personal académico cuenta con grado de doctorado y el 71% de los profesores pertenecen al Sistema Nacional de Investigador (SNI)(datos del 2018).

Actualmente, han egresado 12 generaciones y 125 estudiantes que sin duda han ayudado que la actividad gubernamental en México sea más eficaz que en otros momentos.

Son tres los rasgos distintivos del modelo educativo Lerma:

- ✓ Una UEA obligatoria: Complejidad e Interdisciplina.
- ✓ 20 optativas inter-divisionales
- ✓ Desarrollo de trabajo eje en cada una de las UEA obligatorias.

Tanto en la UEA, Complejidad e Interdisciplina como en las optativas inter-divisionales convergen alumnos y profesores de las tres divisiones.

Son justamente estos tres elementos lo que permiten que los alumnos puedan desarrollar una educación interdisciplinaria con capacidad de análisis en fenómenos complejos, además de habilidades para la investigación, pues en el desarrollo de trabajo eje necesitan articular los contenidos temáticos de cada una de las UEA's obligatorias.

Avances de la Licenciatura

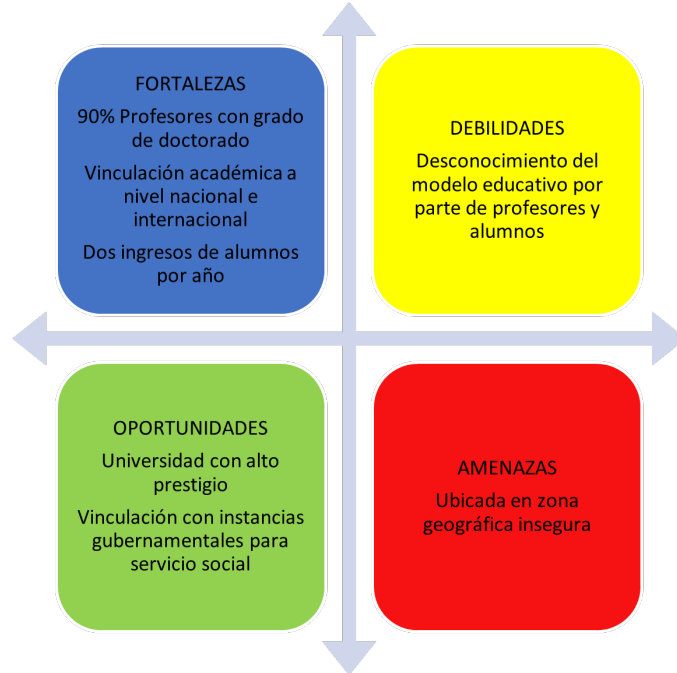
- Actualmente la LPP cuenta con una planta docente consolidada, de los 16 profesores de tiempo completo definitivo, 14 tienen nivel doctorado y dos con maestría. Cabe señalar que 12 de éstos pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores, SNI, del CONACyT.

- Se tienen proyectos de servicio social suscritos con entidades gubernamentales a nivel federal y municipal, con Organizaciones No Gubernamentales, además de proyectos de investigación inscritos por los profesores.

- Se han suscrito convenios de vinculación académica con diferentes universidades a nivel nacional e internacional en las que alumnos de la UAM podrán realizar estancias académicas, además de haber recibido a estudiantes de otros países para cursar tanto UEA's obligatorias como optativas en nuestro plantel.

- La LPP cuenta con dos ingresos por año, en cada uno de éstos se tiene una capacidad de cobertura de 30 alumnos.

Análisis FODA



Retos

Los retos más importantes a los que se enfrenta la LPP son:

- Posicionarse en el Valle de Toluca como una opción importante para cursar estudios de nivel superior.
- Incrementar la matrícula con la finalidad de aumentar la tasa de aceptación.
- Incremento de la planta docente para poder aumentar la oferta académica.
- Implementar un curso de inducción para las nuevas contrataciones de la planta docente para dar a conocer el modelo educativo de la UAM-Lerma.
- Establecer nuevos vínculos de cooperación con las diferentes esferas gubernamentales para dar a conocer las investigaciones que se realizan dentro de la LPP.
- Apertura de Posgrado en Ciencias Sociales con enfoque de Políticas Públicas.
- Incrementar el número de vínculos con diferentes instituciones educativas a nivel internacional para incrementar la oferta de movilidad de nuestros alumnos.
- Suscribir proyectos de servicio social con las diferentes esferas gubernamentales y no gubernamentales.

Son dos las generaciones que este año lograron ver cristalizados sus esfuerzos de concluir la licenciatura, sin duda llegar hasta aquí no ha sido nada fácil, pues en el camino se han topado con diversos obstáculos. Este año ha sido particularmente difícil, pues a pesar del confinamiento provocado por la pandemia COVID-19, han logrado presentar de manera satisfactoria los trabajos terminales que les otorga el título de Licenciados en Políticas Públicas. Cabe señalar que dichos trabajos fueron presentados en el Segundo Coloquio de la Licenciatura de Políticas Públicas que por segundo año consecutivo se lleva a cabo, esta vez de manera virtual pero no por ello con menor valor.

Como resultado del esfuerzo académico realizado por nuestros alumnos a lo largo de toda la licenciatura se ha decidido compilar los trabajos terminales en la presentes Memorias académicas 2020. Los trabajos presentan el análisis de diferentes problemas públicos.

Los trabajos terminales realizan diferentes tipos de evaluaciones en políticas públicas o de programas, ya sea evaluación de diseño o de implementación.

En el primer capítulo se presentan los trabajos que evalúan políticas públicas. En el segundo capítulo se presentan los trabajos terminales que llevaron a cabo la evaluación de un programa social.

Por último, en el tercer capítulo se presentan los trabajos de los alumnos que han obtenido el premio al diploma de investigación. Dicho premio es otorgado por la División de Ciencias Sociales y Humanidades cada año al mejor trabajo terminal realizado en un año.

Referencias

LAKATOS, Imre. *Escritos filosóficos: la metodología de los programas de investigación científica*, Alianza, Madrid 2007.

LASSWELL, Harold D. *La orientación hacia las políticas*, Stanford University Press, 1951 en Aguilar, Villanueva Luis F. (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, primera antología, M. A. Porrúa, primera reimpresión, México 2003. Pp. 79-103

MENY, Ives y Thoenig Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*, Traducción Francisco Morata, primera edición, Ariel Ciencias Política, Barcelona España, 1992. Pp. 276

AGUILAR, Villanueva Luis F. (Compilador y edición). *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública, primera antología, M. A. Porrúa primera reimpresión, México 2003.

BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos de para el análisis Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, Traducción de David García-Junco Machado, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Miguel Ángel Porrúa, primera edición 1998. Pp. 197.

MERINO, Mauricio. *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, colección Gobierno y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), primera edición, México 2013. Pp. 190.

PARSONS, Wayne. *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, primera reimpresión, Editor FLACSO, sede académica de México, editorial Miño y Dávila, febrero de 2009. Pp. 816.





Evaluación de Políticas Públicas



Análisis de la evolución de la Acción Pública: Toluca, México 1999-2018

Camila Guzmán Torres

guzmancamila5@gmail.com

Dra. Alma Patricia de León Calderón / Asesora

a.deleon@correo.ler.uam.mx

Resumen La acción pública local como herramienta para facilitar y reforzar la interacción entre la acción gubernamental y la acción social, permite comprender dos cosas: 1) las intenciones de los actores y 2) la lógica en que se relacionan. Tomando en cuenta el contexto político, en específico, la transición política que ha influido en la evolución de la acción pública y, por ende, en el desarrollo local del municipio de Toluca; el objetivo de la presente investigación fue analizar la evolución de la acción pública en el municipio de Toluca, durante el periodo de 1999-2018; para comprobar si la acción pública local contaba con una configuración de actores diferente a los analizados por Cabrero (2005) durante el periodo de 1988-1998.

Palabras clave Acción pública, Gobernanza, Agenda de Políticas Públicas, Participación, Municipios.

Planteamiento y desarrollo

Acción pública y Desarrollo Local

La acción pública como herramienta para resolver problemas públicos, permite que la sociedad construya y califique los problemas colectivos y, con base en esto, desarrolle respuestas para abordarlos (Thoenig, 1997, p. 28).

De este modo, y para los fines de este trabajo, la acción pública se consideró una condicionante para el desarrollo local de los municipios, y al enfocar el estudio de caso a la evolución de la misma, fue con la intención de analizar cómo el contexto político, en específico, la transición política ha influido en la evolución de la acción pública y, por ende, del desarrollo local del municipio de Toluca.

De acuerdo con Cabrero (2005: pág. 186-188), la evolución de la acción pública en el municipio de Toluca, durante el periodo de 1988-1998; se caracterizó por tres aspectos generales: 1) estabilidad política -debido a que el Partido Revolucionario Institucional gobernó durante esos diez años el municipio-, 2) estabilidad económica -hubo crecimiento sostenido y, debido a su situación de capital e industrial hubo menor impacto de la crisis económica de 1994-; 3) estabilidad social -ausencia de conflictos debido a que la ciudadanía establecía relaciones de tipo clientelar con los gobernantes del municipio.

En el año 2000 el sistema político mexicano sufrió diversos cambios importantes en su estructura, entre ellos se perdió la esencia del sistema político posrevolucionario: el presidencialismo exacerbado y el partido hegemónico (PRI), reduciendo de esta manera el poder del Partido; el cual contaba con una política corporativista que funcionó desde la creación del mismo partido.

La alternancia política a finales del siglo XX se dio con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia federal, sin embargo, en cuanto a las entidades federativas éstas presentaron alternancias políticas una década antes de terminar el siglo.

Por lo expuesto, la pregunta de investigación que se planteó fue: ¿Cómo ha sido la evolución que ha tenido la acción pública en el municipio de Toluca, Estado de México, en el periodo 1999-2018?

En esta investigación, la configuración se define como el acomodo de actores o coaliciones que participan en la acción pública, es decir, cómo interactúan los actores previamente identificados.

Acción Pública de Toluca 1999-2018

El análisis de la acción pública se divide en cinco partes: 1) evolución del contexto municipal, 2) evolución por periodos de gobierno, 3) evolución de la gestión municipal, 4) evolución de la estructura administrativa y 5) evolución de la agenda de políticas públicas. Por último, se realizaron algunas conclusiones preliminares sobre cada tipo de evolución de la acción pública en el municipio de Toluca durante el periodo establecido.

1. Contexto Municipal

La evolución demográfica de Toluca durante los últimos años señala un crecimiento continuo, aunque poco estable, de su población. Podemos observar en la imagen 1 la tasa de crecimiento población, la cual muestra que, aunque el aumento a lo largo de los periodos de estudio disminuyó considerablemente, ésta nunca dejó de crecer.

En 1995 este municipio contaba con 564 476 habitantes; 20 años después sumaba 309 060 personas, es decir, en los veinte años de estudio la población se multiplicó casi al doble (1.8 veces).

Contexto económico

La población económicamente activa (PEA) durante el periodo de estudio mostró que sólo el 2% de la población del municipio de Toluca se dedicaba al sector primario, sin embargo, el sector secundario fue relativamente estable, ya que durante los 13 años de estudio absorbió en promedio el 33% de la población dejando en evidencia que el sector terciario tuvo un mayor incremento al concentrar en 2013 y 2014 del 69% de la población económicamente activa, manteniéndose relativamente estable en los años posteriores.

El índice de marginación en 1994 fue de -1.449, en los censos posteriores se vio un aumento considerable: 2000 con -1.607; 2005 con -1.641 y 2010 con -1.604; disminuyendo para el 2015 a -1.484, considerándose muy bajo.

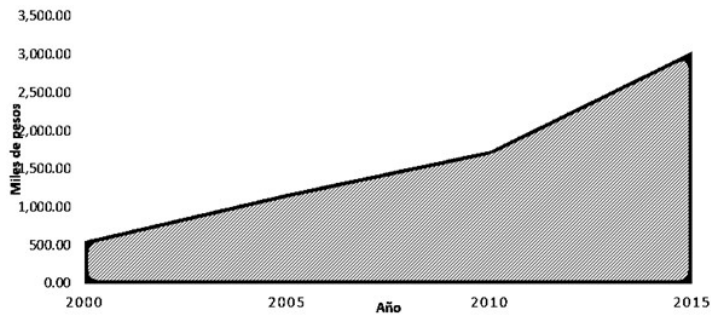
Contexto político y social

En el contexto político sobresale la alternancia política surgida a partir del año 2000, la cual logró mantenerse por nueve años hasta 2010 cuando el Partido Revolucionario Institucional logró recuperar la batuta gubernamental del municipio con la ayuda de coaliciones partidarias que se mantuvieron hasta el último periodo de estudio; sin embargo, esto también resalta un gran paso en la cultura política del municipio, además de alterar los patrones de acción pública que se acostumbraban.

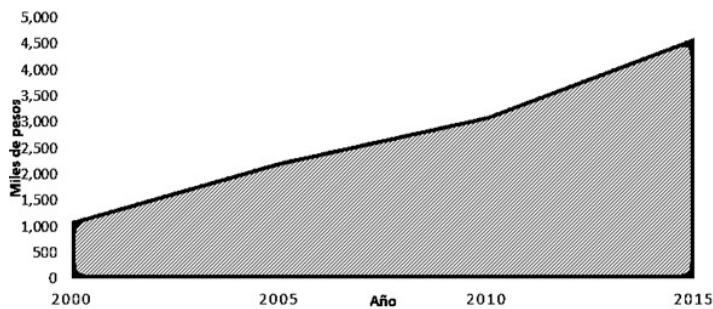
Esto se debe a que durante el primer análisis realizado por Cabrero (2005) se pudo observar un escenario de "subordinación en cadena", por un lado, del gobierno del estado en relación con

Año	Población total	Periodo	Tasa de crecimiento
1995	564,476		
2000	666,596	1995-2000	3.39
2005	747,512	2000-2005	2.32
2010	819,561	2005-2010	1.86
2015	873,536	2010-2015	1.28

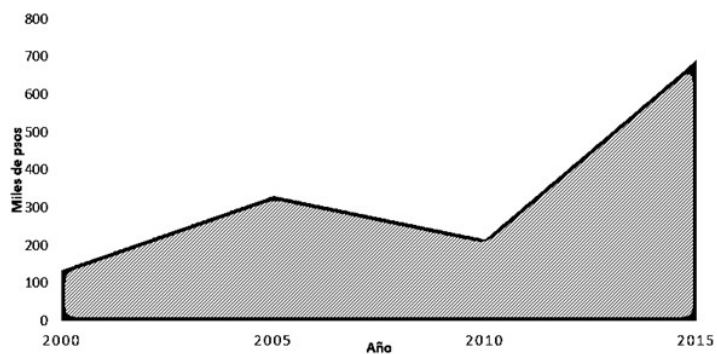
Imagen 1: Características demográficas de Toluca, 1995-2015. Elaboración propia con datos del INEGI.



Grafica 1. Gasto público per cápita en Toluca, 2000-2018. Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.



Grafica 2. Ingreso público per cápita en Toluca, 2000-2018. Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.



Grafica 3. Inversión municipal per cápita en Toluca, 2000-2018. Elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

el gobierno federal (ambos priísta), del gobierno municipal de Toluca en relación con el gobierno del estado y, por último, de la estructura corporativa del PRI para representar y, en todo caso, controlar a la ciudadanía por medio de grupos sociales frente al gobierno municipal (Cabrero, 2005, p. 312).

También es cierto que, a pesar de los años, esta subordinación en cadena pudo llegar a consolidarse de nuevo en el año 2012 con la entrada del presidente Enrique Peña Nieto, pues nuevamente los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) se encontraban hegemónizados por el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, para ese entonces la sociedad civil ya había generado interés en los asuntos públicos, porque de existir en la década de 1990 cinco organizaciones; en 2010 su cantidad aumentó de manera considerable con 96 organizaciones de la sociedad civil en el municipio de Toluca.

En cuanto al contexto político y social, el municipio de Toluca, en el periodo de estudio, se encontró, un proceso de descomposición sistemática que, pese a tener la intención de recomponerse, en cuanto al contexto social fue prácticamente imposible. Esto da cuenta del gran surgimiento de un nuevo modelo político y de gobierno que comenzó a inclinarse por ser más abierto con los actores no gubernamentales, sin la necesidad de querer controlarlos en beneficio de algún partido político.

2. Evolución por periodos de gobierno

En cuanto al análisis de los periodos de gobierno los objetivos principales de cada uno se inclinaron en su mayoría a la atención de las demandas ciudadanas a través de la cobertura de servicios públicos de calidad, de los cuales sobresalieron los temas de seguridad y participación ciudadana.

Los dos últimos periodos de estudio realizados a la acción pública de Toluca (2012-2015 y 2015-2018), tuvieron un papel diferente en relación a los periodos analizados desde 1988, pues resaltaron sus objetivos por superar el estatus de prestador de servicios públicos y asumir el papel de promotores del respeto, fraternidad y solidaridad entre todos los habitantes del municipio. Es decir, asumieron un papel como “Municipio Educador” para garantizar un desarrollo integral del municipio y su población.

En todos los periodos de gobierno se trataron de reforzar mediante diversas estrategias los espacios de participación ciudadana pues en ambos análisis realizados se pudo observar la creación de comisiones, programas, acciones y direcciones para consolidar dichos espacios.

3. Evolución por gestión municipal

Las características de la gestión municipal de Toluca muestran a lo largo del periodo de estudio, un gran esfuerzo por incrementar su eficiencia en la gestión de sus recursos, además de evidenciar el gran interés por cada administración en mantener cierta continuidad en lo que al gasto público per cápita compete.

El *gasto público municipal per cápita* (gráfica 1) a partir del año 2000 muestra una tendencia aumentar exponencialmente cada cinco años, lo que muestra el interés por parte del ayuntamiento para designar mayor gasto por habitante, de modo que, comparando el año 2000 con el 2015, el gasto per cápita realizado por el ayuntamiento incrementó más de siete veces su cifra.

El *ingreso público municipal per cápita* (gráfica 2) sigue la misma tendencia que el gasto per cápita, por cada periodo de estudio los ingresos del municipio aumentaron exponencialmente por habitante.

La *inversión municipal per cápita* hace referencia a la inversión realizada por el ayuntamiento por cada habitante, la tendencia presentada en la gráfica 3, es oscilante pues, aunque en el año 2000 presenta su punto más bajo logra revertirla para el 2005 y decaer de nuevo en 2010, sin embargo, su punto más alto es en 2015 con el 54% en promedio.

4. Evolución de la estructura administrativas y la agenda de políticas públicas.

La evolución de la estructura administrativa y la agenda de políticas públicas van de la mano, pues de la segunda se sustenta la primera.

A lo largo del periodo de estudio se pudo observar el trabajo exhaustivo por parte de cada administración por cubrir las demandas de la ciudadanía no sólo con la creación de direcciones, coordinaciones o espacios de participación, sino con las acciones registradas anualmente dentro de la agenda de políticas.

Sin embargo, durante los periodos de 2009-2012 y 2012-2015 se pudo observar que los temas que más interesaban a la agenda eran los relacionados a Servicios Municipales y No Municipales, eso no quiere decir que se dejaran de lado a las otras agendas, pero sin duda alguna, hubo más interés por acercarse y trabajar en las demandas ciudadanas que en las cuestiones administrativas (esto también se sustenta observando las gráficas 1, 2 y 3).

Conclusiones

La evolución de las categorías presentadas anteriormente resalta dos cuestiones importantes: 1) el aumento de actores sociales interesados en los asuntos públicos del municipio, 2) la intención de los actores gubernamentales por crear una organización municipal funcional convencional en la que, se realizaron ajustes como resultados de los objetivos planeados por cada administración con la intención de satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía.

Intención que sustenta el último hallazgo: la evolución de la agenda de políticas públicas a lo largo de los 20 años de análisis, destaca la gran labor por las últimas administraciones en enfocarse a la agenda de servicios municipales y no municipales, las cuales incluyen temas más relacionados con bienestar de la ciudadanía.

La evolución de la acción pública del municipio de Toluca en el periodo de 1999-2018 sí representa un cambio pues se pasó de una acción pública catalogada en su momento por Cabrero (2005) como "pasiva" a una acción pública propensa a la movilización, es decir, a la organización de grupos de la sociedad dispuestos a realizar propuestas o acuerdos sociales de manera proactiva para su beneficio.

Referencias

Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México: CFE.

CONAPO. Datos abiertos de índice de marginación. Consultado en: https://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion

INEGI. Encuesta nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>

INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales, consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>

Thoenig, J. (1997). Política pública y acción pública, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, pp. 19-37.

Biografía

¡Hola! Mi nombre es Camila Guzmán Torres, nací en Tianguistenco, Edo. De México, 1997. Fui estudiante de la Universidad Autónoma Metropolitana durante el periodo 2015-2020 en la Unidad Lerma. Mis planes al momento de escribir estas memorias se inclinan a realizar una maestría en temas de planeación metropolitana, en fin, espero lograrlo y también espero te haya gustado mi tema de proyecto terminal, si tienes alguna duda o quieres indagar más en el tema, escíbeme: guzmancamila5@gmail.com y camii-guzman@hotmail.com

UAM Lermita de mis amores: Gracias por los buenos y malos ratos, pero sobre todo por la oportunidad de formarme en muchos aspectos de mi vida y permitirme conocer a personas extraordinarias. Y gracias a mi asesora, por su paciencia y ejemplo.

Impactos de la crisis del Covid-19 en los comerciantes del Tianguis de Zinacantepec, Estado de México

Andrea González Palma

2163073221@correo.ler.uam.mx

Dra. Julieta Martínez Cuero / Asesora

j.martinezc@correo.ler.uam.mx

Resumen El objetivo principal de esta investigación es identificar los impactos socioeconómicos derivados de la crisis de la Covid-19 y de la aplicación de las medidas gubernamentales de contención en los diferentes grupos de comerciantes del tianguis de Zinacantepec, Estado de México, con el fin de contribuir a la identificación del problema público que eventualmente será motivo de intervención estatal mediante el diseño de políticas públicas.

Palabras clave Crisis, comerciantes, tianguis, medidas gubernamentales, políticas públicas.

Planteamiento del problema

El 31 de diciembre de 2019 inició una de las peores pandemias que ha tenido el planeta en su historia reciente. En Wuhan, capital de la provincia de Hubei, China, fueron detectados los primeros casos del nuevo virus denominado COVID-19 o coronavirus. En muy poco tiempo ya se había extendido a 175 países o regiones del mundo (Mendoza, Quintana Romero, Valdivia López, & Salas Páez, 2020), en todos los países existe una preocupación por los impactos económicos que se estima sean negativos para los próximos meses; debido a que las medidas de contención impuestas por cada país limitan la movilidad de las personas afectando fuertemente la economía de las familias.

En México el primer caso se detectó el 28 de febrero de 2020, y se proclamó la cuarentena como medida de contención a partir del 20 de marzo de 2020 (Mendoza, Quintana Romero, Valdivia López, & Salas Páez, 2020). Como menciona Aguilar (2020) la crisis sanitaria y las medidas para hacerle frente trajo consigo problemáticas sociales y económicas. La crisis sanitaria y sus implicaciones han afectado gravemente a toda la población, sobre todo a aquellos sectores más desprotegidos en cuestiones laborales y de seguridad social. Las restricciones de movilidad impactaron gravemente a las personas que comercializan sus productos dentro del ramo de la informalidad.

La pandemia ha agravado las condiciones de vida de la población que ya vivía en condiciones de pobreza y que ya se encontraba excluida del mercado laboral formal. Al respecto Fuentes (2020, pág. 373) señala que no será posible tener un país con capacidades de resiliencia eficaces frente a esta epidemia, pero también frente a las preexistentes y las que habrán de venir,

sin un decidido esfuerzo presupuestal para reducir y erradicar los rezagos ya existentes. En este contexto la pregunta central que guió esta investigación fue: ¿De qué forma ha afectado la crisis de la Covid-19 y las medidas de contención a los diferentes grupos de comerciantes del tianguis de Zinacantepec y cómo pueden inferir las políticas públicas territoriales participativas en el diseño de soluciones?

El tianguis y el comercio informal en Zinacantepec

Zinacantepec es uno de los 125 municipios que conforman el Estado de México, situado en la porción occidental de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT). Cuenta con una extensión territorial de 313.23 km² y tiene una población total de 211, 719 habitantes, de los cuáles 51% pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA). El municipio se divide en 45 delegaciones y 4 barrios aledaños a la cabecera municipal.

La importancia del mercado y tianguis de Zinacantepec se expresa en términos sociales, culturales y económicos, al no solo tratarse de un lugar en el que se realicen transacciones económicas sino que también es un espacio de sociabilización y recreación para la mayoría de las personas que acuden al lugar. Respecto a su importancia económica es importante señalar que representa la principal fuente de ingresos para muchas familias dedicadas al comercio informal en la región.

El valor social y comunitario que tiene el tianguis como punto de encuentro y de interacción es importante ya que forma parte de la dinámica social del municipio y representa un modo alternativo de venta y compra de productos y alimentos más saludables y asequibles para las familias.

Los días domingos son importantes entre los habitantes del municipio ya que es un día en el que las familias se reúnen para ir a desayunar, almorzar o comer al tianguis, a comprar frutas, verduras y otros productos y aprovechar para convivir en familia, al estar ubicado en el centro del municipio y aun costado de la iglesia le da un gran valor social ya que es visto como un punto de encuentro para los habitantes de la cabecera y de los pueblos aledaños.

El sector informal está constituido en su mayoría por personas que se enfrentan el desempleo y/o a la falta de oportunidades para poder obtener un trabajo formal. En el caso de Zinacantepec es importante señalar que el tianguis está constituido por distintos sectores de la población y etnias de la región. Los comerciantes han creado sus propias fuentes de empleo para generar ingresos a través la venta de productos de diversa índole.

Por ello, en el escenario de la actual crisis sanitaria y económica las personas dependientes del comercio informal han resultado ser los más afectados al ser los más "vulnerados" considerando que hasta el momento no se cuenta con planes de ayuda focalizados a los comerciantes de los tianguis de México.

El fin de esta investigación fue identificar las afectaciones que están impactando negativamente a los distintos grupos de comerciantes del tianguis con el objetivo de contribuir a la formulación del problema público que eventualmente será motivo de intervención estatal mediante el diseño y aplicación de políticas públicas.

En este sentido y de acuerdo con Merino (2013) es importante señalar que la identificación del problema público, primera etapa, la selección del problema se presenta como el primero de los pasos para hacer una política pública. Dado que seleccionar implica descartar o desechar otras opciones, este primer momento de la hechura de las políticas consiste, fundamental mente, en estructurar una justificación pertinente y adecuada sobre las razones que habrían de llevar a la intervención del Estado para afrontar ese problema público en particular.



Imagen 1. Un domingo en el tianguis, Andrea González Palma, 25/10/2020.



Imagen 2. El tianguis, Andrea González Palma, 25/10/2020.



Imagen 3. El tianguis, Andrea González Palma, 25/10/2020.

Con esta investigación se pretende aportar al diseño de políticas públicas prestando especial atención a la fase de identificación del problema público a partir de una metodología de investigación participativa con un enfoque territorial. Se alude a la necesidad de implementar medidas de acciones que contemplen a los actores implicados y sus necesidades en contextos como el de la actual crisis.

Metodología

La presente investigación se realizó mediante una agenda metodológica mixta: documental y de trabajo de campo. La recolección de datos fue de índole cuantitativa y cualitativa. La unidad de análisis fue el tianguis de los días domingos de Zinacantepec. La perspectiva teórica del análisis recurrió a disciplinas como: la Economía, Antropología y Políticas Públicas.

Se diseñaron dos instrumentos de investigación que sirvieron para recoger la voz de los comerciantes, escuchando sus historias de vida alrededor del tianguis, las problemáticas que los y las alternativas que han puesto en marcha para paliar los efectos de las crisis sanitaria y económica que vivimos actualmente.

Resultados

El comercio en el tianguis de Zinacantepec representa una importante fuente de ingresos y de consumo para la población local y allegada a la cabecera municipal que no cuentan con una fuente de empleo formal. Al poner en marcha medidas de contención, como la sana distancia, la dinámica del tianguis ha sido fuertemente afectada pues la compra-venta de productos y alimentos normalmente se da mediante una estrecha convivencia entre las personas. Además de que el cierre de los espacios públicos significó que las personas que dependen del comercio informal se enfrentaran a la ausencia de alternativas para obtener ingresos.

Es claro que los comerciantes de menores ingresos que venden productos de bajo valor y que son originarios de otras localidades distintas a la cabecera municipal son los más afectados debido a que no cuentan con los recursos económicos suficientes para poder sobrellevar una situación como la que se atraviesa ya que dependen totalmente de la venta de sus productos, que casi siempre son de bajo valor económico.

Uno de los puntos que la gente tiene dentro de sus preferencias para reunirse, convivir, realizar actividades de esparcimiento, actividad cultural o de servicio es en el Mercado Municipal conocido por su tianguis de los días domingos, la Plaza Cívica y el Kiosco ubicados en el Barrio de San Miguel, es un espacio destinado para el esparcimiento y convivencia de familias y jóvenes; a un costado se encuentra la Parroquia de San Miguel Zinacantepec, donde se localiza el Convento Virreinal y la Pila Bautismal, uno de los atractivos turísticos del municipio.

Se calcula la existencia de alrededor de 120 comerciantes, que han resultado afectados por las medidas de contención devenidas de la crisis sanitaria de la Covid-19.

En un día normal de tianguis (domingos) hay alrededor de 400 visitantes por hora y 120 comerciantes aproximadamente, las actividades inician a las 8:00 am y terminan aproximadamente a las 5:30 pm, por tanto, los comerciantes llegan a las 7:00 am para instalarse.

Dentro del mercado y tianguis, existen diferentes grupos de comerciantes que han sido afectados de distintas maneras, por ello se ha realizado una tipología según el lugar de origen de los comerciantes y el tipo de puesto que asisten: comerciantes con puesto fijo, comerciantes con puesto semifijo y comerciantes ambulantes.

Dentro del tianguis podemos encontrar los siguientes productos: Comerciantes ambulantes, té, flores de papel, sombreros, ajos y cerillos, bolsas de basura, franelas y jergas, frutas en bolsa, cocteles, amarantos y galletas, hongos y nopales, ganchos, cortinas. Comerciante semifijo, frutas, verduras, tortillas, pan de nata, ropa, pan de fiesta, calzado aguacates, teléfonos y accesorios, accesorios para la escuela, plásticos, relojes, películas y discos musicales, elotes y esquites, quesos, tamales, cinturones, juguetes de madera, ramos de flores, pan de rueda, tacos, quesadillas, sopes, gorditas, pancita de res, chicharrón, taco de plaza, aguas y cocteles, mochilas y bolsas. Comerciantes fijos, abarrotes cárnicos, comida preparada, pollerías, tortillerías, artículos electrónicos, artículos de fantasía, calzado, flores, ropa.

Con esta investigación se pretende aportar al diseño de políticas públicas prestando especial atención a la fase de identificación del problema público a partir de una metodología de investigación participativa y un enfoque territorial de la necesidad de implementar medidas de acciones que contemplen a los actores implicados y sus necesidades en contextos como el de la actual crisis. En este sentido de acuerdo con León Segura y Peñate López (2011, pág. 16) se considera la idea de que el territorio genera un sentido de pertenencia, cohesión e identidad que tiene particular importancia para el diseño de políticas económicas, el uso eficiente de los recursos y la construcción de diversos modelos de desarrollo.

Uno de los beneficios del diseño de políticas públicas de abajo hacia arriba es el de crear gobiernos en contacto con las auténticas problemáticas de cada estado y municipio y de las exigencias de la población. Este diseño tiene una gran utilidad y es la participación de la población afectada por el problema en cuestión; de igual manera las políticas públicas territoriales son mayormente focalizadas a la población afectada y es posible una mayor participación en el diseño e implementación de las mismas por parte de la población

Conclusiones

De acuerdo al trabajo de campo realizado se pudo observar que existen impactos diferenciados entre los comerciantes del tianguis de los días domingos en Zinacantepec. Lo que implica la urgencia de no diseñar líneas de acción que provengan de la generalización de problemas.

De acuerdo a la siguiente tipología de los comerciantes con puestos fijos, semifijos y ambulantes a continuación se describen los impactos.

Se pudo percibir que los comerciantes propietarios de un puesto fijo contaban con un ahorro dentro de sus familias para poder sobre llevar el confinamiento, sin embargo, aunque se contaba con ahorros hay casos en los que el estilo de vida no se pudo conservar y los hijos de los comerciantes tuvieron que abandonar la escuela por un tiempo al no poder cubrir dos colegiaturas.

Se pudo percibir que los comerciantes propietarios de un puesto semifijo en su mayoría tuvieron que buscar empleos ajenos al comercio como en fábricas y oficios, sin embargo, siguieron comercializando su producto en sus hogares y por internet, de igual forma cuando el tianguis se reabrió añadieron a su venta productos como cubre bocas y caretas, dentro de este tipo de comerciantes fueron los que padecieron más cambios en su vida.

Se pudo constatar que los comerciantes ambulantes, tuvieron estrategias locales como ofrecer servicios de lavado de ropa entre las personas de la cabecera municipal, otra estrategia fue el apoyo entre colindantes e intercambio de mano de obra por comida, en comerciantes de mayor edad sus familiares les apoyaron para poder sobre llevar el confinamiento y contaban con un ahorro.

Desde la voz de los comerciantes, ellos pueden notar que el gobierno se olvida de ellos ya que no visualizaron las afectaciones que el cierre total del tianguis trajo consigo por ello entre sus demandas están: mayor apertura del tianguis, organización de venta en los días de la semana para evitar el cierre total, apoyos económicos, en especie o de suministros para evitar el contagio y una reinversión de los programas ya existentes para evitar el parientismo.

En general se pudo dar cuenta de que las afectaciones en los comerciantes son diferenciadas, y se puede decir que se necesitan políticas públicas con enfoque participativo en el cual se haga énfasis en el reconociendo del problema público desde la población afectada.

Referencias

Fuentes, M. L. (2020). Territorios hostiles: la inhabitabilidad de los espacios públicos y privados frente a la pandemia. *Economíaunam vol. 17, núm. 51*, 367-373.

Aguilar , J. (4 de Mayo de 2020). *Resonancias Blog del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM*. Obtenido de <https://www.iis.unam.mx/blog/mexico-efectos-del-covid-19-en-el-mercado-del-trabajo/>

León Segura, C. M., & Peñate López, O. (2011). Territorio y desarrollo local. *Economía y Desarrollo, vol. 146, núm. 1-2, enero-diciembre,2011*, 5-18. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541315001>

Mendoza, M. Á., Quintana Romero, L., Valdivia López, M., & Salas Páez, C. (2020). *Informe 1: escenario base impactos macroeconómicos potenciales covid-19 en México*. México: LabREG UNAM. Obtenido de <https://labregional-unam.blogspot.com/>

Merino, M. (2013). *Políticas públicas, Ensayo de la intervención del Estado en la solución ante problemas públicos*. . México: CIDE.

Biografía

Interés por temas de economía social, educación, análisis territorial de problemas sociales.

Epígrafe

Es irónico que pasemos nuestros días deseando graduarnos y el resto de los días sentimos nostalgia por los días de universidad. (Isabel Waxman)

“Zacamulpa Tlalmimilolpan: Saberes y educación comunitaria”

Ezly Joseline Lara Nieves

Ezjosl98@gmail.com

Dra. María Gabriela Martínez Tiburcio / Asesora

g.martinez@correo.ler.uam.mx

Resumen Mi interés por temas de educación comunitaria surge hace aproximadamente 3 años, este surge gracias a un taller que impartió la universidad, volviéndome fiel creyente de la educación comunitaria como una alternativa de vida frente al modelo social, político y económico actual, ya que esta puede crear nuevos canales de comunicación, autonomía, desarrollo, justicia y respeto; es por ello que decido realizar mi proyecto terminal para responder la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo el Programa de educación inicial y básica comunitaria del CONAFE coadyuva desde el diseño a la reproducción de los saberes comunitarios?. Teniendo como objetivo general analizar el diseño de la estrategia de transmisión de los saberes comunitarios en la comunidad de Zacamulpa Tlalmilolpan en el municipio de Lerma de Villada.

Palabras clave Educación comunitaria, saberes comunitarios, educación popular, comunidad, conocimiento bio-cultural.

Metodología

Para obtener los resultados que aquí se presentan se hizo uso de una metodología de corte cualitativo ya que esta brindó datos descriptivos (Garrido & Quecedo, 2002) de forma específica se realizó un estudio de caso ya que este abona a investigaciones que tienen como pregunta central el ¿cómo? o ¿por qué (Yacuzzi, 2005)

Tal es el caso de la pregunta de nuestra pregunta de investigación: ¿Cómo el Programa de educación inicial y básica comunitaria del CONAFE coadyuva desde el diseño a la reproducción de los saberes comunitarios?

Dentro de este estudio de caso se realizaron tres entrevistas semi estructuradas en primer lugar a la líder para la educación comunitaria María de Jesús, en segundo lugar, Isela Alfaro una de las madres de familia del Jardín de niños y finalmente a Iker uno de los alumnos del jardín de niños, estas entrevistas fueron semiestructuradas lo que permitieron tener mayor flexibilidad al momento de entrevistar (Díaz et al., 2013)

Para poder realizar estas entrevistas se tuvieron que operacionalizar algunas variables como son: Desarrollo comunitario y trabajo colectivo, identificación de problemas comunitario, revalo-

ración cultural y vida cotidiana, conocimiento biocultural, vínculo entre el estudiante y la comunidad, emancipación individual y finalmente las cuestiones relacionadas al programa “Educación inicial y básica comunitaria”, dichas entrevistas se realizaron por medio de la red social WhatsApp, debido a que las medidas sanitarias derivadas del SARS-CoV-2 no permitieron que fueran de forma presencial.

La educación comunitaria y la transmisión de los saberes comunitarios, una aproximación teórica.

A lo largo de este apartado se exponen los elementos teóricos de la educación comunitaria y la transmisión de los saberes comunitarios en relación con el diseño de políticas públicas con la finalidad de analizar el diseño de la estrategia de transmisión de los saberes comunitarios en el programa de educación inicial y básica (PEIBC) del CONAFE.

El estudio de las políticas públicas comenzó a desarrollarse el siglo pasado con Harold Lasswell en 1951 quien se refería a ellas como disciplinas que se ocupan de explicar procesos de elaboración y ejecución de las políticas (Aguilar, 2012) dentro del ciclo de las políticas públicas encontramos el diseño de políticas públicas que es de suma importancia ya que proporciona un plan de trabajo, definiendo los puntos clave para apuntalar hacia la implementación, por tanto el diseño influirá sobre la manera en que se implementará dicha política, y por tanto si tiene éxito o no (Pardo et al., 2018) tal como sucede con el PEIBC de CONAFE.

El diseño de alguna política pública o programa, obedece a un referente teórico/ conceptual en el caso del Programa educación inicial y básica comunitaria se encuentran sus antecedentes en la educación comunitaria en relación con los saberes comunitarios.

La educación popular encuentra su cobertura teórica en el ámbito disciplinar de la pedagogía comunitaria, ubicándose en el marco de la pedagogía social cuyo propósito es ocuparse de aspectos educativos enfocados en el desarrollo comunitario (Quintana, 1991). Uno de sus objetivos prioritarios es el crear y promover las condiciones necesarias para la actuación autónoma de las comunidades, permitiendo a las personas solucionar sus propios problemas y satisfacer las necesidades que sean ubicadas por ellos mismos (Cieza, 2003).

Por otra parte, la educación comunitaria latinoamericana surge con la experiencia y producción intelectual de Paulo Freire en los años sesenta con la “educación popular” y su “pedagogía del oprimido” desde entonces prácticas, sueños e ideas fueron construyendo el campo de la identidad cultural y la política de la educación liberadora (Osorio, 2004); en América Latina el concepto y práctica de la educación comunitaria ha tomado mucha fuerza con un principio claro que tiene que ver con la emancipación individual y colectiva de los participantes, esta se encuentra relacionada con grupos sociales en dinámicas de exclusión social o con los pueblos indígenas (Essomba, 2019).

Este tipo de educación debe ser pensada en grupos de personas que comparten elementos comunes, entre ellos sus valores, costumbres y usos, trascendiendo de lo individual a lo social (Unzueta, 2011) aunados a la educación comunitaria se encuentran los saberes comunitarios que permiten una mayor vinculación e interacción entre los estudiantes y sus comunidades permitiéndoles reconocer, valorar y transmitir los conocimientos comunitarios, y a su vez fomentar la adquisición de conocimientos formales y propios de su comunidad, estos pueden ser transmitidos de forma oral a través de las actividades cotidianas con las personas mayores hacia los niños (Tirzo, 2006), los saberes comunitarios se encuentran relacionados con el contexto su propia forma de ver el mundo, su cosmovisión y es allí donde se construye el aprendizaje a través de la interacción con los demás, estos saberes son transmitidos principalmente por la familia y los

niños son mediadores que aprenden a través de la observación, experimentación y de lo que escucha en su contexto (Ruiz & Quiroz, 2014) las escuelas situadas en comunidades indígenas enfrentan ahora nuevos retos, como es atender y respetar la diversidad cultural conservando la cultura originaria. En este contexto, las Secundarias Comunitarias (SC).

Dentro de los saberes comunitarios encontramos organización social, actividades económicas, cosmovisiones, técnicas y tecnologías donde han incidido una serie de aspectos [económicos, institucionales y de saberes tradicionales (Diosey et al., 2018).

Los conceptos de educación comunitaria y saberes comunitarios se encuentran vinculados de manera implícita, tal es el caso de éxito de educación comunitaria con el grupo étnico de los Kallawayas en La Paz Bolivia, donde se implementó una educación basada en cosmovisiones, valores, tradiciones y saberes de la comunidad.

El programa de educación inicial y básica comunitaria del CONAFE en el Municipio de Lerma de Villada.

Antecedentes del programa

El acceso a la educación está consagrado como un derecho humano desde la declaración universal de los derechos humanos en 1948. En el caso específico de México, el derecho a la educación se encuentra plasmado en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en México existe un problema de desigualdad educativa, problema que con el tiempo ha mostrado que las brechas de desigualdad se hacen más evidentes y terminan por afectar la movilidad social de miles de jóvenes y niños.

Ante esa situación el gobierno mexicano ha emprendido una serie de acciones en búsqueda de brindar educación en todo el país, algunas de estas acciones se vieron reflejadas en proyectos como las escuelas multigrado en México estas escuelas son aquellas donde cuyos docentes tienen que atender a grupos conformados por estudiantes de más de un grado escolar, este proyecto fue encabezado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (INEE, 2019), otro de los proyectos que surgen en el país fueron las escuelas rurales, este proyecto se realizó gracias al Lic. José Vasconcelos quien expresó su preocupación fundamental de cómo planificar y estructurar la educación en nuestro país, integrando en ella a las comunidades rurales (INAFED, 2017)

Para fines de esta investigación nos centraremos en el programa "Educación inicial y básica comunitaria" del Consejo Nacional Fomento Educativo (CONAFE), que surge debido a la necesidad de abrir oportunidades de acceso a educación básica a niños de comunidades rurales en 1971, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública, que tiene como objetivo; "Contribuir a que las niñas, niños y adolescentes de localidades de alta y muy alta marginación y/o rezago social concluyan cada uno de los niveles de educación inicial y básica comunitaria, así como garantizar apoyos económicos a las figuras educativas y útiles escolares a los alumnos" (CONAFE, 2019)

CONAFE retoma como eje rector la educación comunitaria, cuya característica central es el aprendizaje basado en la colaboración y el diálogo, donde todos aprendan de todos, generando una retroalimentación de conocimientos con la finalidad de generar y promover procesos de participación y organización de las comunidades. (CONAFE, 2019), esta institución dirige el Programa educación inicial y básica comunitaria que beneficia a cerca de 630 mil niños y niñas, a través de jóvenes líderes para la educación comunitaria, el programa es implementado en localidades

menores de 2,500 habitantes con alto y muy alto rezago social y educativo, cuyas características son: bajo índice de desarrollo humano, dificultad de acceso a servicios públicos y alta movilidad poblacional, atendiendo a población rural, indígena, migrante, circense y en situación de vulnerabilidad teniendo como objetivo general “Incrementar las oportunidades de acceso, permanencia y aprovechamiento de niños, niñas, adolescentes; y mediante convenios de colaboración interinstitucionales, a jóvenes y adultos, que viven en localidades de Alta y muy alta marginación o rezago social, para que concluyan con éxito su educación básica”.

Es por ello que el diseño, implementación y evaluación de programas educativos juega un papel importante en la atención a este problema, “la medición de la desigualdad educativa permite dar seguimiento a las ganancias y pérdidas experimentadas por el sistema escolar, aproximarse a dimensionar la eficiencia de los recursos invertidos” (Tello & Hernández, 2009), La desigualdad educativa hace referencia a las oportunidades de acceso, permanencia o de aprendizaje, muchas veces este concepto se limita a los años de escolaridad alcanzados (Ferrer, 2016).

El Municipio de Lerma y el Programa Educación inicial y básica comunitaria es uno de los 215 municipios del Estado de México, se encuentra ubicado en la zona central del oeste del estado, colinda al norte con el municipio de Xonacatlán, al noreste con Naucalpan, al este con el municipio de Huixquilucan, al sur con Ocoyoacac y Capulhuac, al oeste con San Mateo Atenco y el municipio de Toluca, al suroeste con Metepec y al noroeste con Otzolotepec.

Cuenta con una población total de 146,654 habitantes de los cuales 71,085 son hombres y 75, 569 son mujeres (INEGI, 2015), el municipio se encuentra dividido en VIII regiones; I) Lerma, II) Tultepec, III) Ameyalco, IV) Atarasquillo, V) Xochi-Peralta, VI) Tlalmimilolpan VII) Huitzilapan y VII) Partidas

Respecto a los indicadores de pobreza-porcentaje de población un 72.7% de los habitantes presentan al menos una carencia social, por otra parte, un 13.3% se encuentra con rezago educativo (CONEVAL, 2015), en cuanto a los estimadores de la población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición de habla indígena en el municipio, un total de 138,609 pobladores de los cuales 67,208 son hombres y 71,401 mujeres, con un total de 2,334 de 3 y más años hablantes de una lengua indígena .

En el municipio 5.7 de cada 100 niños no sabe leer ni escribir además que el 11.3% de la población de 3 a 24 años no asiste a la escuela, principalmente niños en edad preescolar no asisten, la población de 3 a los 14 años que no asisten a la escuela, son variadas las razones por las cuales la población de 3 a 14 años no asiste a la escuela, siendo una de ellas la inexistencia de escuelas en sus comunidades.

Actualmente el programa “Educación inicial y básica comunitaria” en el municipio de Lerma cuenta con 10 servicios entre ellos: 6 preescolares, 3 primarias y una secundaria que se encuentran distribuidos de la siguiente forma: ver Tabla 1.

Dentro de esos servicios se encuentra el preescolar de la comunidad de Zacamulpa Tlalmimilolpan donde durante el ciclo 2019-2020 asistían un total de 12 niños originarios de la comunidad, de diferentes años de preescolar, algunos de ellos en ese momento estaban por concluir el preescolar.

Estudio de caso Zacamulpa Tlalmimilolpan: Saberes y educación comunitaria

El estudio de caso se realizó en el jardín de niños CONAFE en la comunidad de Zacamulpa Tlalmimilolpan, dicha comunidad se encuentra situada geográficamente en el municipio de Lerma de Villada en el Estado de México, se ubica a 13.4 km, (en dirección al sureste de la cabecera municipal), de acuerdo a los datos más recientes cuenta con una población de 1932 habitantes, esta comunidad representa junto a otras comunidades, (la concepción Xochicuatla y San Francisco

Servicios CONAFE en el municipio de Lerma	
Comunidad	Servicio
Cañada de Alfares	Preescolar
La lupita casas viejas	Primaria y Secundaria
Cristo Rey	Preescolar
Las mesas	Preescolar y Primaria
Tlalmimilolpan	Preescolar
Casa blanca	Prescolar y primaria
Colonia el viento	Preescolar

Tabla 1. Servicios CONAFE en Lerma Autor: Elaboración propia con datos de CONAFE delegación Estado de México

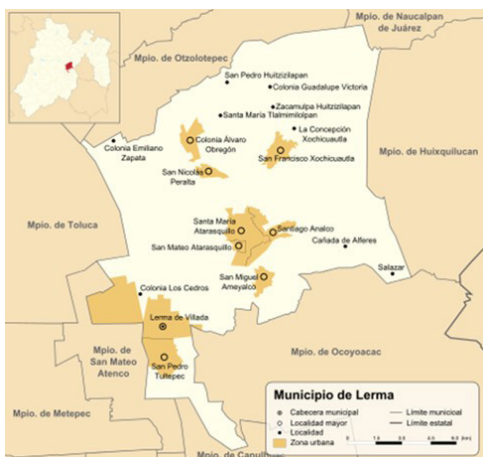


Imagen 1. Municipio de Lerma de Villada. Autor: H. Ayuntamiento de Lerma

Imagen 2. Graduación en el Jardín de niños. Autor: Ezyly Lara

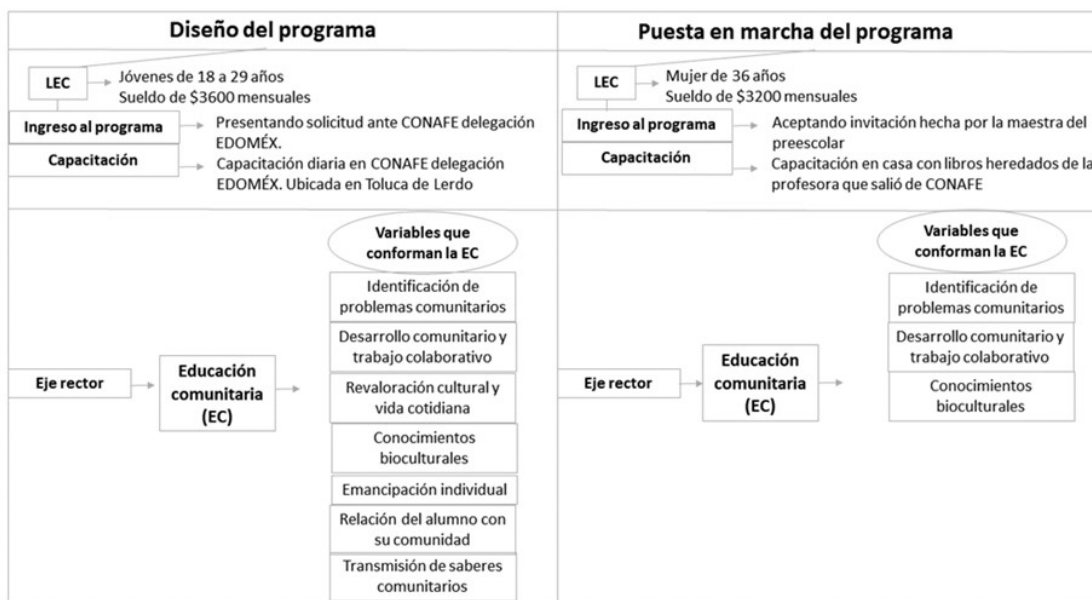


Imagen 3. Diagrama de la puesta en marcha del programa Fuente: Elaboración propia

Xochicauhtla), el mayor número de hablantes de lengua Otomí del municipio (INEGI, 2015). Como resultados del trabajo de campo que se realizó por medio de las entrevistas a la profesora, la madre de familia y al alumno de este jardín de niños podemos notar que existe un desfase entre el diseño del programa y la puesta en marcha del mismo.

Algunas de las respuestas de manera resumida de las entrevistas son las siguientes:

Líder para la educación comunitaria (profesora)

Dentro de las actividades que realiza la profesora se basan únicamente en cumplir con sus planeaciones semanales, dejando a un lado los conocimientos, usos y costumbres de la comunidad, María reconoce que "Zacamulpa es un pueblo muy unido con mucha cultura y celebración" una de ellas es la del cerro de la Verónica que se celebra el 3 de mayo, cuando se le cuestionó acerca de su conocimiento sobre la educación comunitaria, la profesora no conocía el concepto únicamente lo había escuchado como parte del nombre del programa.

Isela Alfaro (Madre de familia)

Isela relató que antes de inscribir a su hijo en CONAFE ella no conocía como era realmente este modelo educativo, pero decidió arriesgarse, nos comparte un poco sobre los conocimientos bioculturales con los que cuenta su comunidad que es la "fiesta del cerrito de la verónica" donde año con año desde que tiene memoria asiste, antes con sus papás y ahora con su esposo e hijo, siendo esta en sus palabras "la fiesta más importante del pueblo" ahí subimos cada año y por ello ningún niño asiste a la escuela; Isela involucra a su hijo Iker en algunas de las actividades propias de la comunidad y que además son parte fundamental de su economía como es realizar tortillas, gorditas y tlacoyos para posteriormente venderlos en Toluca.

Iker (Alumno del Jardín de niños)

Iker a lo largo de las entrevistas nos relata que su profesora jamás le habló de su comunidad, o de algún problema relacionado con la misma, únicamente les daba clases, este alumno pudo identificar los problemas comunitarios que tenía su comunidad, además de participar en actividades comunitarias dentro del pueblo ya que acompaña a su abuelito Luis al momento de realizar las votaciones en el pueblo (estas se realizan a mano alzada).

En el diagrama anterior se observa del lado izquierdo el diseño del programa donde se establece que los Líderes para la educación comunitaria deben ser jóvenes de 18 a 29 años de edad, mismos que para ingresar al programa deben presentar una solicitud ante CONAFE delegación EDOMÉX ubicada en la Calle Tianguistenco 102, La Teresona, 50040 Toluca de Lerdo, Méx, ahí mismo recibirán una capacitación previa a que puedan ingresar a dar clases, los LEC recibirán entre otros insumos un sueldo de \$3600 mensuales. Además, se exponen las variables que conforman la educación comunitaria que a su vez abonaran para la transmisión de los saberes de la comunidad entre ellas tenemos la identificación de problemas comunitarios, desarrollo comunitario y trabajo colaborativo, revaloración cultural y vida cotidiana, conocimientos bioculturales, emancipación individual, relación del alumno con su comunidad y la transmisión de los saberes comunitarios.

Del lado derecho encontramos la puesta en marcha del programa en la comunidad de Zacamulpa Tlalmimilolpan donde la LEC es una mujer de 36 años de edad que ingreso por medio de una invitación por parte de la profesora de su hijo, que recibió una capacitación que constó de una caja de libros heredados de la maestra que antes impartía clases en Zacamulpa, recibiendo un sueldo de \$3200 mensuales. Por otra parte, se encuentran las variables que se identificaron dentro del Jardín de niños CONAFE entre ellas la identificación de los problemas comunitarios, el desarrollo comunitario y trabajo colaborativo, así como conocimientos bioculturales de Zacamulpa

Conclusiones

Como conclusión a esta investigación el programa educación inicial y básica comunitaria no coadyuva en la transmisión de los saberes comunitarios de Zacamulpa Tlalmimilolpan, pese a que la comunidad cuenta con muchos saberes respecto a actividades económicas, conocimientos bio-culturales, y organización comunitaria, este jardín de niños no coadyuva a que estos puedan ser transmitidos, esto debido a que en un principio no existe capacitación a la líder para la educación comunitaria, ni interés por parte de la profesora o de la institución CONAFE.

Todos los procesos que realiza la comunidad los hacen de manera autónoma entre los integrantes de la comunidad de Zacamulpa Tlalmimilolpan, sin tener injerencia por parte del Jardín de niños CONAFE.

Aunado a ello, el diseño que plantea el programa educación inicial y básica comunitaria no se observa de manera real en el estudio de caso, lo que crea un desfase entre el diseño e implementación del mismo, creando problemas en la estrategia de transmisión de los saberes comunitarios que plantea el programa.

Referencias

Aguilar, L. (2012). *Política pública*. Siglo XXI.

Cieza, J. (2003). Educación comunitaria. *Revista de Educación*, 765-799. <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:bddb83eb-66ae-444a-9125-8480274726ce/re33933-pdf.pdf>

CONAFE. (2019). *Regístrate como Líder para la Educación Comunitaria*. <https://www.gob.mx/conafe/es/articulos/quieres-participar-como-lider-para-la-educacion-comunitaria?idiom=es#:~:text=La Educación Comunitaria que ofrece,que impulsan el desarrollo comunitario.>

CONEVAL, C. N. de E. de la P. de D. S. (2015). *Medición de la pobreza*.

Díaz, L., Torruco, U., Varela, M., & Martínez, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, 2(7), 162-167. <https://doi.org/10.1109/IAEAC.2017.8054186>

Diosey, L., Edilma, J., & Marja, L. (2018). Prácticas y saberes comunitarios en la Sierra Norte de Puebla: el caso del café, sus plagas y enfermedades. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 2(9), 3-5.

Essomba, M. Á. (2019). Educación comunitaria : crear condiciones para la transformación educativa. *Rizoma Freireano*, 1-14.

Ferrer, A. (2016). Las desigualdades en la educación. *Tiempo de Paz*, 1(121), 59-65. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=118955157&lang=es&site=ehost-live%0Ahttp://content.ebscohost.com/ContentServer.sp?T=P&P=AN&K=118955157&S=R&D=a9h&EbscoContent=dGJyMNLr-40Sep704yOvsOLCmsEiep7ZSrqr4S6%2BWxWXS&ContentCustomer=dGJy>

Garrido, C., & Quecedo, M. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 14(14), 5-40.

INAFED. (2017). *Escuelas rurales: El concepto educativo de José Vasconcelos para unificar culturalmente al país*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/escuelas-rurales-el-concepto-educativo-de-jose-vasconcelos-para-unificar-culturalmente-al-pais-114595>

INEE. (2019). *La educación multigrado en México*.

Osorio, J. (2004). *Polis Revista Latinoamericana Pédagogie et éthique dans la construction de citoyenneté: la formation de valeurs dans l'éducation communautaire Education and ethics in the construction of citizenship: the formation of values in communitarian education*.

Pardo, M. del C., Dessauge, M., & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas*. Centros de Investigación y Docencia Económicas.

Quintana, J. (1991). *Pedagogía Comunitaria: Perspectivas mundiales de educación de Adultos*. undefined-undefined. https://www.mendeley.com/catalogue/424ae6ee-891f-3113-828c-57d848a5508e/?utm_source=desktop&utm_medium=1.19.4&utm_campaign=open_catalog&userDocumentId=%7B9ec-bb708-92a9-4737-8c4b-3c8d1b122be5%7D

Ruiz, A., & Quiroz, E. (2014). Educación comunitaria: una propuesta alternativa para los pueblos indígenas de Oaxaca - México. *Polis (Santiago)*, 13(38), 225-241. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682014000200011>

Tello, A., & Hernández, P. (2009). La desigualdad educativa en Michoacán medida a través del coeficiente de Gini. *Revista de Investigación Educativa de La REDIECH*, 139-153.

Tirzo, J. (2006). Saberes comunitarios y educación formal. *Primera Jornada Pedagógica Intercultural Bilingüe Sobre Saberes Comunitarios y Educación Formal*, 16-19.

Unzueta, S. (2011). Algunos aportes de la psicología y el paradigma socio crítico a una educación comunitaria crítica y reflexiva. *Revista Integra Educativa*, 4(2), 105-144.

Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación. *Universidad Del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA)*, 296. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/84390/1/496805126.pdf>

Biografía

Ezly Joseline Lara Nieves, estudiante del trimestre XII, en la Licenciatura en Políticas públicas en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma generación 2016-2020, originaria del Municipio de Lerma de Villada.

Epígrafe

Cursar la licenciatura en la Universidad Autónoma Metropolitana cambió mi vida para bien, me regaló empatía, solidaridad y sentido crítico.

Agenda pública en México: estudio de la transición energética como problema público, 2010-2020.

Aldo Daniel Velázquez Flores

danitoflowers@gmail.com

Lidia Ivonne Blasquez Martínez / Asesora

l.blasquez@correo.ler.uam.mx

Resumen En las últimas décadas el uso de energías más limpias ha dominado la agenda pública para el desarrollo sostenible, con la necesidad de incluir el tema de la transición energética como problema público. Por lo cual, responder a la pregunta, ¿cómo se ha desarrollado el proceso de transición energética como problema público en el marco de la creación y apropiación de la agenda pública? Resulta fundamental para las políticas públicas, encargadas de la difícil tarea de diseñar los objetivos y estrategias para su oportuna atención o tratamiento. La transición energética es entonces un campo emergente de debate, investigación y desarrollo.

Palabras clave transición energética, agenda pública, desarrollo sustentable, políticas públicas, eficiencia energética.

Desarrollo

Articulación de la transición energética como problema público

Desde que se llevó a cabo la transición del uso de la energía primaria tradicional hacia un patrón de consumo basado primordialmente en combustibles fósiles, las actividades antropogénicas han presionado cada vez más la capacidad de la atmósfera para asimilar los gases de efecto invernadero (GEI), principalmente el bióxido de carbono (CO₂), dando como resultado la necesidad de transitar hacia nuevas fuentes de energía que sean menos contaminantes (Bravo Pérez et al. 2017). Una de las posibles transiciones hacia una economía baja en carbono consiste en la sustitución de combustibles fósiles por fuentes renovables de energía o energías limpias.

A partir de la contextualización de un nuevo paradigma en la generación y uso de la energía, metabolismo socioeconómico, desarrollo sostenible/sustentable se ha conformado un consenso sobre la necesidad de transitar hacia nuevos regímenes socio-ecológicos que aseguren un desarrollo más sustentable (Bermejo Gómez de Segura 2013). La transición energética consiste en el conjunto de transformaciones fundamentales que enfrenta la humanidad ante las crisis socio-ecológicas, lo que implica, una forma de refrendar y actualizar un compromiso con la sustentabilidad a la luz de las transformaciones globales. Un desafío para nuestra civilización y un favor para nuestro planeta.

En los últimos años, dado el agotamiento de las fuentes de energías fósiles (techo del petróleo) y las externalidades negativas derivadas de su aprovechamiento y uso (entre ellas el cambio

climático) ha surgido cada vez más la necesidad de desarrollar una estrategia para transformar los sistemas de generación y distribución de energía, en fuentes renovables, limpias y descentralizadas, en el marco de la discusión del desarrollo sostenible (Kerschner, Bermejo Gómez de Segura, y Arto Olaizola 2016) en este artículo se argumenta que nuestro sistema económico está basado en un flujo creciente de estos recursos de una determinada «calidad». La dinámica de agotamiento de los yacimientos existentes y el menor contenido energético del petróleo restante hacen que para mantener estos flujos energéticos, en el caso de petróleo, será necesario descubrir nuevos yacimientos equivalentes a los de Arabia Saudí cada dos años, lo cual es muy altamente improbable. Por el contrario, es muy probable que el techo máximo de extracciones de petróleo (cenit del petróleo).

Inquiete o no, el uso racional del uso y consumo de energía es un factor esencial para toda actividad humana, tanto en cantidad como en calidad, son un factor determinante para la sostenibilidad de nuestras sociedades (Ramos Olivares 2019).

El crecimiento y la evolución están definidos por el consumo de energía, el desarrollo de la sociedad solo puede darse a través del crecimiento de la densidad energética. Todo lo que existe es materia y energía, todo movimiento y transformación de la materia requiere energía, todo lo imaginable y físicamente posible ocurre porque la energía fluye a través de la materia, ninguna tecnología puede sustituir a la energía (Steffen et al. 2015) originally published in 2004 to show socio-economic and Earth System trends from 1750 to 2000, have now been updated to 2010. In the graphs of socio-economic trends, where the data permit, the activity of the wealthy (OECD.

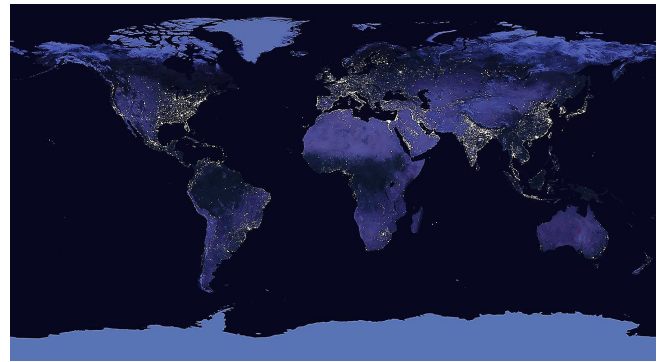
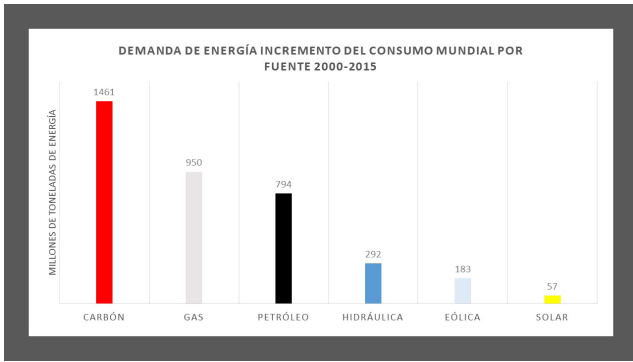
Son pocos los países a nivel mundial que encaminan sus esfuerzos con el objetivo de garantizar la seguridad energética, promover la eficiencia económica y productiva y, al mismo tiempo, lograr la sustentabilidad ambiental. Este hecho cobra mayor relevancia al considerar que México ha sido históricamente un importante productor de petróleo a nivel mundial.

Estado de la cuestión

Durante el proceso de sustitución de fuentes primarias de energía se han observado históricamente tres cambios: en primer lugar, el reemplazo de la propia fuente; en segundo lugar, la modificación de la manera o método de suministrarla, lo que generalmente involucra nuevos productores, distribuidores y vendedores, y conlleva nueva infraestructura; y finalmente, el consumo de cantidades considerablemente mayores de servicios energéticos durante el proceso de transición (Menéndez Pérez 2018).

México no ha sido ajeno a esta tendencia, prueba de ello han sido las reformas energéticas de gobiernos pasados, y nuestras políticas que suelen empatar sus objetivos con una agenda internacional (Franco Corzo 2013). En la última década, México se convirtió en una nación promotora de las energías renovables a nivel mundial, especialmente entre los países de América Latina, a partir de reformas constitucionales que establecen metas para el proceso de transición energética, promovidas con una visión mundial/nacional de largo plazo. Estas incluyen desde voluntad política y la construcción de un marco jurídico robusto, hasta el compromiso del sector privado para realizar inversiones de mediano y alto riesgo en el sector energético.

El proceso de transición energética en México tuvo sus inicios desde la administración federal de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), quien publicó una serie de leyes en materia energética y ambiental para indicar la necesidad de un cambio en el modelo de desarrollo del país, con la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, publicada en 2008, así como la Estrategia Nacional para la Transición Energética y



Gráfica 1: Demanda energética mundial, elaboración propia con datos del Banco Mundial y la Agencia Internacional de Energía.

Imagen 1. Imagen energética mundial, NASA, 2020.

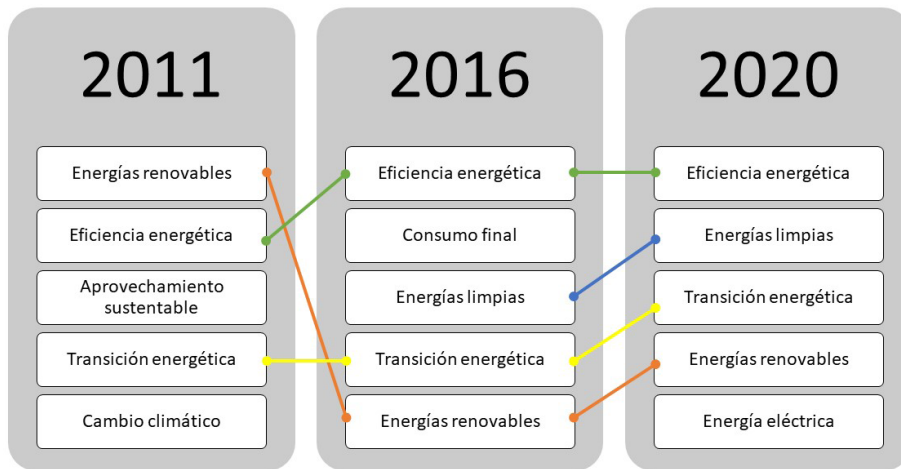


Imagen 2. Temas de la agenda pública 2010-2020, elaboración propia.

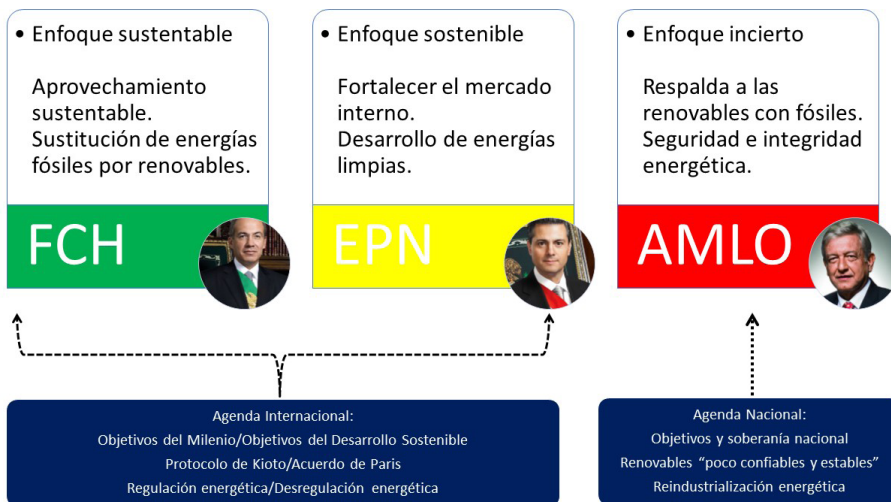


Imagen 3. Ejes de la transición energética, elaboración propia, noviembre 2020.

el Aprovechamiento Sustentable de la Energía en 2010, como principal instrumento para llevar a cabo su visión revolucionaria; de conformidad con dicho enfoque, publicó Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía en 2011, y en 2012 la Ley General de Cambio Climático.

Durante la pasada administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se dio lugar a una Reforma Energética como parte del Pacto por México (que fue un acuerdo político nacional firmado el 2 de diciembre de 2012), que permitió un crecimiento exponencial de las energías limpias, sobre todo la solar y eólica, permitiendo una mayor participación de privados en la generación, transmisión y distribución en el Sistema Eléctrico Nacional. En consecuencia, en diciembre de 2015, se publicó la Ley de Transición Energética, llevándose a cabo por primera vez dos subastas de energía eléctrica.

El actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), pese a respetar el marco normativo vigente, parece mantener la perspectiva de continuar el desarrollo de las energías fósiles, a pesar del hecho de que en su Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) propone mantenerse en la misma línea de transición a las energías renovables. Decisión que justifica y respalda en la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional (2020), señalando que las energías renovables son intermitentes, por ende, menos confiables y viables.

Análisis de la transición energética: una aproximación desde la agenda

Desde su introducción en la agenda pública en 2008, los temas que históricamente han definido a la transición energética como problema público son: la eficiencia energética, la energía limpia y la energía renovable. Siendo estos conceptos los que marcaron la política energética de las últimas administraciones, con Felipe Calderón dichos conceptos estuvieron enfocados en cuestiones como el cambio climático y el aprovechamiento sustentable de la energía renovable; mientras que con Peña Nieto se sumaron a la agenda asuntos de consumo final y el interés en tecnología y promoción de las renovables; con López Obrador los puntos que se remarcan son el consumo final por sector y la eficiencia (Velázquez Flores 2020).

El tema más afectado han sido las energías renovables, pues de ser prioridad en la agenda de FCH paso a un nivel inferior con EPN y apenas subió un escalón con AMLO, mientras que la eficiencia energética mantuvo un mayor protagonismo en los tres periodos, pasando a un primer plano. Los temas que han logrado mantenerse en la agenda son el aprovechamiento sustentable, el cambio climático y la energía eléctrica.

Desde mi punto de vista, podemos ubicar el discurso en tres periodos dentro de la agenda para la transición energética: a) el primero es la construcción de esta con las intenciones del gobierno de Calderón, que sentó las bases para un cambio cada vez más necesario; b) el segundo es la fijación de esta con los acuerdos u esfuerzos realizados por Peña, en correlación con la influencia de temas o problemas internacionales en los que se enmarca la transición energética; c) el tercero es la apropiación de la agenda para su reformulación, dejándola en el tintero, con imbricadas cuestiones políticas para llevarla a cabo por parte de la 4T.

La decisión de no actuar o la inacción en cuanto al tema de la transición por parte de la administración actual, reside en el argumento de que las energías renovables son intermitentes y costosas a corto plazo, irreparablemente requieren de un respaldo, y este último recae en energías y recursos tradicionales como los hidrocarburos, lo cual está en detrimento del objetivo de la nueva política energética, que reposa en la soberanía y seguridad energética nacional.

Conclusiones

Los temas de nuestro problema público dentro de la agenda siguen siendo los mismos: eficiencia energética, energías limpias, energías renovables; pero con una locución diferente, inicialmente enfocados al aprovechamiento sustentable de la energía y problemas como el cambio climático, posteriormente reorientados a la eficiencia y fortalecimiento del sector eléctrico-energético, y finalmente alineados a garantizar la soberanía y seguridad energética nacional.

La definición de la transición energética como problema público en el marco de 4T, se remite a que entorpece una cuestión de seguridad política y a las implicaciones que hay detrás del concepto de seguridad energética. Por tanto, esta no será atendible o tratada en el corto plazo, no obstante, la paulatina transición que se ira dando mundial y consecuentemente nacionalmente debe ser apoyada en inversión focalizada a los sectores económicos de mayor relevancia en el país, como la industria y el transporte.

Los argumentos que rigen la construcción de una agenda nacional para la transición energética son: la revitalización de la industria petrolera mediante el rescate de Pemex, la intención de industrializar el sur del país con megaproyectos de índole energética (Tren Maya, Refinería en Dos Bocas, por ejemplo), un modelo de bote de basura, con una gran flexibilización de nuestra relación naturaleza-sociedad. Representado en un gobierno individualista que domina en gran parte la arena política, con una cooperación internacional rota y una evidente necesidad de inversión económica

Referencias

Alzate Zuluaga, Mary Luz, y Gerardo Romo Morales. 2017. "La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa". Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública XV(26):13-35.

Bermejo Gómez de Segura, Roberto. 2013. "Ciudades postcarbón y transición energética". Revista de economía crítica, (16):215-43.

Bravo Pérez, Héctor, Juan Carlos Castro Ramírez, Miguel Ángel Gutiérrez Andrade, y Elsa Patricia Omaña Pulido. 2017. "Evaluación de una política de sustitución de energías fósiles para reducir las emisiones de carbono". Trimestre Económico 84(333):137-64.

Casar, María, y Claudia Maldonado. 2008. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". Documentos de Trabajo CIDE (207):1-20.

Franco Corzo, Julio. 2013. Diseño de Políticas Públicas: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables (2da. Edición). México.

Kerschner, Christian, Roberto Bermejo Gómez de Segura, y Iñaki Arto Olaizola. 2016. "Petróleo y carbón: del cenit del petróleo al cenit del carbón". Ecología política (39):23-36.

Menéndez Pérez, Emilio. 2018. "Transición energética: una cuestión crítica para China y para el planeta". *Ecología política* (56):14-18.

Ramos Olivares, Itzel. 2019. "Transición Energética y Conflictos Socioambientales en México: Situación, problemas y perspectivas jurídicas para una Transición Justa". UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI.

Steffen, Will, Wendy Broadgate, Lisa Deutsch, Owen Gaffney, y Cornelia Ludwig. 2015. "The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration". *The Anthropocene Review* 2(1):81-98.

Velázquez Flores, Aldo Daniel. 2020. "CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA PARA EL PROCESO DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA: Alcances y perspectivas desde la 4T." Universidad Autónoma Metropolitana.

Biografía

Aldo Daniel Velázquez Flores, es un introvertido escritor y pensador mexicano. Durante su juventud estudió una carrera técnica en mecatrónica, trabajando un tiempo en ello, pero con el tiempo se interesó en la retórica del discurso, en específico, de la política. Estudiar una licenciatura en políticas públicas, amplió su creatividad e imaginación para resolver sus dudas y transformar su vida. Gran interesado de la dinámica naturaleza-sociedad y curioso de la relación sociedad-gobierno.

La Universidad Autónoma Metropolitana, más allá de ser mi alma mater, me mostro que emprender un viaje sin pensar en el camino, puede ser una de las mejores experiencias de tu vida. Elegir un camino para llegar a donde quieres no significa que tengas que abandonar todos los demás. Me enseñó que lo que te pasa sin esperararlo es lo que cuenta: los tropiezos, las caídas, las amistades...

Aprendizaje de la política social en México: un análisis de los Informes de las evaluaciones externas del CONEVAL (2012-2018)

Alma Itzel Germán Corona

almaitzelgermancorona@gmail.com

Manuel Lara Caballero / Asesor

m.lara@correo.ler.uam-mx

Resumen Esta investigación plantea la importancia y necesidad de realizar un análisis de los informes de las evaluaciones externas de la política social, porque de manera normativa como teóricamente, la evaluación es una herramienta oportuna para la obtención de información que se puede transformar en aprendizaje a partir de la identificación de las fallas en el transcurso y desarrollo de las políticas. El propósito de esta investigación es realizar un análisis de las evaluaciones externas coordinadas por el CONEVAL de la política social del Gobierno Federal, a partir de una metodología cuantitativa no experimental, mediante el diseño de una base de datos que permitio la categorización de las variables para su análisis y responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es el aprendizaje que se genera a partir de las evaluaciones externas de la política social coordinadas por el CONEVAL en el periodo 2012-2018? El objetivo general es analizar las evaluaciones externas de la política social coordinadas por el CONEVAL en el periodo de 2012-2018 para identificar el aprendizaje que se genera.

Palabras clave políticas públicas, evaluación de políticas públicas, aprendizaje de políticas, política de desarrollo social, evaluaciones externas.

Planteamiento de problema

A partir de los últimos años, la evaluación de la política de desarrollo social se ha convertido en un tema central para el gobierno federal mexicano, debido a la constante necesidad de identificar y valorar si las acciones diseñadas para la intervención de un problema público cumplen o no con los objetivos planteados. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se creó en el año 2004 como un organismo público por decreto legislativo, que a partir de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), cumple la función de normar y coordinar las evaluaciones externas de acciones, programas y políticas de desarrollo social, a través de metodologías de evaluación, que permiten la obtención de información para la reorientación o suspensión de los mismos.

Esta investigación plantea la importancia y necesidad de realizar un análisis de los informes de las evaluaciones externas de la política social, puesto a que de manera teórica y normativa la evaluación es una herramienta oportuna para la obtención de información que se puede transformar en aprendizaje a partir de la identificación de las fallas en el transcurso y desarrollo de las políticas.

Por tal motivo, fue importante constatar si dentro del contexto mexicano las evaluaciones eran generadoras de dicho aprendizaje o de lo contrario sólo son ejecutadas con la única intención de cumplir con lo estipulado en la LGDS.

Marco conceptual

La evaluación de políticas públicas puede ser definida como la herramienta o instrumento que genera conocimiento acerca del proceso de acción dirigida a la solución de un problema público, de acuerdo con Amaya (2010) “la evaluación es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de definición e implementación de las políticas públicas, un proceso de aprendizaje que incluye la reflexión crítica sobre los aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los recursos de acción”.

Es fundamental denotar que el desarrollo de la evaluación ha sido determinado por diferentes paradigmas, de acuerdo con Luna Gutiérrez (2015), el paradigma antiguo de la evaluación defendía la idea de “la fase última del ciclo de las políticas públicas”, sin embargo a partir de la idea moderna, se comenzó a concebir a “la evaluación como imprescindible en todos los momentos y etapas del proceso de la política pública”, por ello actualmente la evaluación cuenta con una tipología diferenciada de metodologías, que se alinean a partir de la finalidad que buscan alcanzar.

En la imagen 1 se muestra como cada una de las fases de la política pública se encuentran vinculadas con alguna metodología de evaluación, tal como lo afirma Calderón (2017: p. 266): “cada etapa del ciclo de política pública tiene aparejada una o varias evaluaciones que arrojan evidencia sobre la efectividad de dicha política”.

Por otro lado, Gutiérrez (2015) reconoce que la evaluación es una herramienta independiente que genera beneficios con respecto al aprendizaje, son base en lo anterior es importante mencionar que el término de aprendizaje (learning) se comenzó a utilizar a partir de 1980 en el estudio de la psicología cognitiva, donde más tarde se instauró en los análisis de políticas públicas, de acuerdo con Boussaguet (2009), Hecló en sus obras defendía que las políticas tenían que incorporar el aspecto de incertidumbre (uncertainty), debido a que la formulación de estas requiere de decisión y saber.

Por otro lado, el autor A. & Claudio (2012) señala que el policy learning son las lecciones de políticas como legados del pasado que permiten impulsar nuevas respuestas gubernamentales a los problemas públicos, a partir de la concepción de Hecló es posible identificar tres tipos de aprendizaje:

1. El aprendizaje instrumental: asociado a la viabilidad de las políticas públicas, los medios de acción de la política pública.
2. El aprendizaje social: se encamina a un intento deliberado para ajustar las metas o técnicas de las políticas en respuesta a la experiencia pasada o de nueva información.
3. El aprendizaje táctico: la capacidad de los actores de las políticas para aprender a defender las alternativas que sostienen.

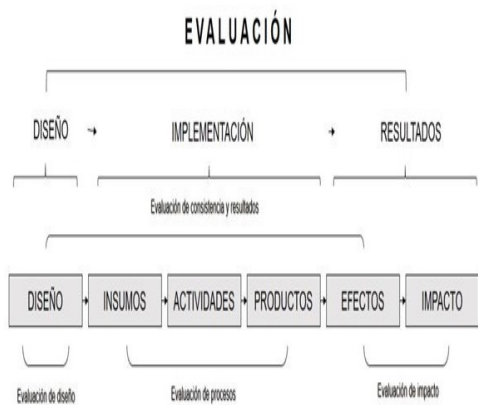


Imagen 1: Fases de la PP y su relación con las metodologías de evaluación, Lara, M., & León. A (2017: p. 40).



Imagen 2: Tipología de policy y metodologías de evaluación, Germán Corona Alma Itzel, octubre.

VINCULACIÓN DEL APRENDIZAJE POR TIPO DE METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN	
Metodología de evaluación externa	Tipo de aprendizaje
Evaluación de Diseño	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
Evaluación de Consistencia y Resultados	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
	APRENDIZAJE SOCIAL
Evaluación de Procesos	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
	APRENDIZAJE TÁCTICO
Evaluación Específica de Desempeño	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
	APRENDIZAJE SOCIAL
	APRENDIZAJE TÁCTICO
Evaluación de Indicadores	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
Evaluación de Impacto	APRENDIZAJE SOCIAL
	APRENDIZAJE INSTRUMENTAL
	APRENDIZAJE TÁCTICO

Imagen 3: Vinculación del aprendizaje con el tipo de metodología de evaluación, Germán Corona Alma Itzel, octubre.

RESULTADOS DE LA VINCULACIÓN						
AÑO	TIPO DE APRENDIZAJE					
	INSTRUMENTAL		SOCIAL		TÁCTICO	
2012	156	35.7%	142	32.5%	139	31.8%
2013	23	42.6%	15	27.8%	16	29.6%
2014	153	39.4%	119	30.7%	116	29.9%
2015	46	93.9%	2	4.1%	1	2%
2016	59	88.1%	3	4.5%	5	7.5%
2017	83	49.4%	82	49.4%	3	1.8%
2018	16	44.44%	10	27.78%	10	27.8

Imagen 4: Resultados de la vinculación, Germán Corona Alma Itzel, octubre.

Metodología

La investigación se apoyó de una de una metodología cuantitativa no experimental, ya que desde un inicio se abordó el problema de investigación a partir de la comprensión de los procesos del problema y en ningún momento se llevó a cabo alguna manipulación respecto a las variables involucradas en el problema de investigación.

En primer lugar, fue necesario realizar una serie de consultas a documentos institucionales oficiales emitidos por el CONEVAL que hasta el día 21 de octubre de 2020 se encontraban publicados en la página oficial, los documentos que se revisaron son:

- Programa Anual de Evaluaciones
- Informes finales de evaluaciones
- ASM

En segundo lugar, fue necesario diseñar una base de datos a partir de las variables observadas, para realizar el análisis cuantitativo a partir de tablas y graficas que proporcionaran datos para su interpretación.

Resultados

Para precisar el tipo de aprendizaje, fue necesario recuperar y asociar los tres tipos de policy learning conceptualizados por el autor Hall y las seis metodologías aplicables a las evaluaciones externas coordinadas por el CONEVAL.

Los diferentes tipos de metodologías propuestas por el CONEVAL se asocian con algún tipo de aprendizaje. En primer lugar, todos los tipos de metodologías están vinculadas con el de corte instrumental, porque buscan la viabilidad y los medios de acción de la lógica de la eficacia. En segundo lugar, el aprendizaje de tipo social lo generan las metodologías de Consistencia y Resultados, Específica de Desempeño y de Impacto, este tipo de evaluación busca la redefinición de los objetivos de la política pública; por último, el aprendizaje de tipo táctico lo generan las evaluaciones de Procesos, Desempeño e Impacto, dicho aprendizaje va dirigido a la capacidad en la que los actores valoran las alternativas de los programa o política.

A partir de la vinculación y de los datos arrojados por la base de datos fue posible identificar cual ha sido el tipo de aprendizaje generado a partir de la aplicación de las metodologías de evaluación durante cada año del periodo de estudio, a continuación, se presentan los resultados.

Los resultados obtenidos fueron con base en el total de evaluaciones registradas y de los informes, por lo tanto, los resultados van en función del total de evaluaciones. El tipo de aprendizaje que tiene más presencia durante el periodo de estudio es el de corte instrumental, si bien recordamos en la imagen 3 en donde se mencionan las vinculaciones, el aprendizaje instrumental es posible identificarlo en cada una de las metodologías, puesto a que se valoran los medios de acción y la viabilidad del programa.

Conclusiones

A partir del análisis realizado, no fue posible obtener un panorama real del proceso de desarrollo de las evaluaciones externas, ya que el diseño de la herramienta de recolección de datos y por ende su análisis se encontraron limitados a la información publicada por el CONEVAL.

Partiendo de la idea de que cada una de las metodologías de evaluación generan aprendizaje, se puede concluir que durante el periodo 2012-2018, a pesar de haber presencia de los tres tipos de aprendizaje, el que predominó durante los seis años fue el de corte instrumental, ya que dicho aprendizaje abarca la viabilidad de los programas y políticas a partir de los medios de acción. Por tal motivo, queda al descubierto que las evaluaciones realizadas durante ese periodo solo se concentraron en generar información en cuanto a la formulación, operatividad y efectos.

Referencias

A., D. C., & Claudio, M. R. (2012). Sistematizing Policy Learning ES.

Amaya, P. (2010). La evaluación de las políticas públicas como estrategia para la integración de la acción estatal. 1-25.

Gutiérrez, A. (2002). Las Políticas Sociales En La Perspectiva De Los Derechos Y La Justicia. 1.

Boussaguet, L., & Jacquot, S. (2009). Aprendizaje. In Diccionario de Políticas Públicas (pp. 57-72).

Luna Gutiérrez, R. J. (2015). El nuevo paradigma de la evaluación de las políticas públicas. REICE: Revista Electrónica de Investigación En Ciencias Económicas, 2(4), 34-48.

Lara, M., & León, A. (2017). Análisis y evaluación de políticas públicas. Una reflexión conceptual y metodológica. In J. P. Editor (Ed.), Análisis y evaluación de políticas públicas en México (pp. 23-50).

Biografía

Alma Itzel Germán Corona. Licenciada en Políticas Públicas con intereses profundos en temas de formulación y evaluación de políticas, así como de temas referentes a relaciones internacionales.

La Universidad Autónoma Metropolitana a lo largo de mi formación me brindó aprendizajes y experiencias que me permitieron formarme en el mundo académico y aunque el camino no fue fácil hoy tengo la alegría de ser egresada de la mejor universidad de México, este momento sin duda alguna marca el inicio de un sin fin de oportunidades y sueños por alcanzar.

Plantaciones navideñas y desarrollo local. El caso de la comunidad Santiago Tejocotillos.

Yaeli Herrera Nava

yaeliherreranava406@gmail.com

Mónica Adriana Sosa Juarico / Asesora

m.sosa@correo.ler.uam.mx

Resumen Los problemas socioeconómicos actuales aunados a los problemas medioambientales que el hombre ha provocado hacen necesario la generación de soluciones. Actualmente estas respuestas deben enfocarse a nivel local, pues a nivel global y nacional se han implementado modelos de desarrollo que no han dado buenos resultados, ya que ciertos grupos de la sociedad han sido excluidos, impidiendo su bienestar social. Por tal motivo, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de crecimiento económico y cambio organizativo productivo que han tenido lugar en la comunidad de Santiago Tejocotillos, Xonacatlán, Estado de México, asociados a la producción y venta de árboles navideños desde una perspectiva de Desarrollo Local.

Palabras clave Desarrollo Local, Políticas de Desarrollo Local, estudio de caso, programas forestales, plantaciones navideñas.

Introducción

Según la Secretaría de Medio Ambiente (2020), en los últimos 50 años se han transformado los ecosistemas rápida y extensamente con lo que se han generado consecuencias negativas para el medio ambiente, asimismo existe la necesidad de crear empleos para que en un futuro las personas tengan un mejor nivel de bienestar.

Vínculo analítico-conceptual: la Política Pública y el Desarrollo Local

El Desarrollo es un concepto en constante discusión, de acuerdo con Solari, Franco y Jutkowitz (1976) inicialmente fue asociado al crecimiento económico, por lo que durante mucho tiempo se “generó un reduccionismo económico, que poco ayuda a entender la naturaleza del fenómeno” (Boisier, 2000, p.2).

Sin embargo, esto cambia al transformarse en un concepto multidimensional, entendiéndolo como el proceso en el que se relacionan el bienestar social, el medio ambiente y el crecimiento económico (Díaz, 2019, p. 12). De esta manera, una vía para lograr un proceso de Desarrollo es la perspectiva del Desarrollo Local que surge “ante la crisis fiscal del Estado, la exclusión social y política” (Cárdenas, 2002, p.56).

El Desarrollo Local según Díaz (2019), es el “proceso de transformación de la economía y de la sociedad local, orientado a superar las dificultades y retos existentes [...] aprovechando de

una manera más eficiente y sostenible los recursos existentes” (p.12). Como lo indica el mismo autor, este se conforma por seis características: el carácter local; social; institucional; económica; cooperativa e instrumental.

Para alcanzarlo, es necesario implementar Políticas de Desarrollo Local entendidas como el “conjunto coherente de operaciones cuyo fin es satisfacer objetivos y necesidades locales” (RADR, 2020), estas pueden conformarse por programas forestales ya que funcionan como una herramienta que impulsa la economía, controla y regula los problemas medioambientales (Meza, 2005, p.10).

Metodología, ¿cómo se realizó la investigación?

Se hace hincapié en que los fenómenos sociales son complejos, pero también relevantes en la comprensión de problemas que aquejan a la población. De acuerdo con Ragin (2007) “todos aquellos que escriben acerca de la sociedad construyen representaciones de la vida social [...] y descripciones relevantes de fenómenos sociales” (p. 33).

Por esta razón, para examinar el proceso de cambio productivo y organizativo en la comunidad de Santiago Tejocotillos se realizó un único estudio de caso de tipo exploratorio. A través de una metodología mixta enfocada más a lo cualitativo, pues según Johnson, Onwuegbuzie y Turner (2006), la investigación mixta es “un continuo en donde se mezclan los enfoques cualitativos y cuantitativos, centrándose más en uno de ellos” (Citado en Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 534).

Para ello, se realizó la caracterización de la comunidad de estudio, con información socio-demográfica oficial, se construyeron diagramas de flujos de procesos de tipo vertical para los Programas Plantaciones Forestales-Comerciales Reconversión Productiva, Reforestación y Restauración Integral de Microcuencas (PRORRIM), y Reforestando EDOMEX. Finalmente, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a productores de árboles de navidad y a comerciantes que hayan establecido un negocio en alguna plantación, y se obtuvo un relato de una persona de la comunidad acerca de los cambios recientes que ha observado.

Caracterización de la localidad de Santiago Tejocotillos

Santiago Tejocotillos pertenece al municipio de Xonacatlán, cuya extensión territorial equivale al 0.15% del territorio del Estado de México (Ipomex, 2009). Esta comunidad se localiza en la zona alta del municipio (ver imagen 1), a 2,872 metros de altitud, aproximadamente en el kilómetro 35 de la carretera Naucalpan-Toluca (Ipomex, 2015).

En esta comunidad el uso de suelo es de tipo forestal y agrícola, también es atravesada por los macizos montañosos Monte Alto y Monte Bajo, del mismo modo, el Parque Ecológico Turístico Recreativo Otomí-Mexica, Zempoala la Bufa se encuentra ubicado en esta zona rural (Ipomex, 2015, págs. 17,27).

Con base en el Censo de Población y Vivienda (2010), cuenta con una población total de 2,372 habitantes, su población económicamente activa es de 1,622 personas, ocupa el quinto lugar a nivel municipal en cuanto a la población que sabe hablar alguna lengua indígena.

De acuerdo con CONAPO (2010) e INEGI (2010), esta comunidad presentó un grado de marginación alto durante el periodo 2000 a 2010, lo que demuestra que aún existen problemas de analfabetismo con el 12.4%, acceso a agua potable con 19.3%, viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento con el 46.3%.

Asimismo, la Secretaría de Medio Ambiente ha implementado programas forestales los cua-

les se alinean a seis Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): 6. Agua limpia y saneamiento; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsable; 13. Acción por el clima; 15. Vida de ecosistemas terrestres. Su implementación considera que “la calidad ambiental repercute en el bienestar de la población, disminuyendo y retrasando, en muchos casos, sus oportunidades de desarrollarse plenamente” (SEMARNAT, 2015, p.22).

Principales cambios económicos y productivos en la comunidad de Santiago Tejocotillos

Los programas implementados en la localidad son tres, el primero de ellos es el Programa de Reforestación y Restauración Integral de Microcuencas (PRORRIM), el segundo corresponde al Programa Plantaciones Forestales Comerciales-Reconversión Productiva, y el tercero refiere al Programa Reforestando EDOMEX.

Entre los resultados encontrados, cabe subrayar que existen deficiencias en la implementación de estos tres programas, ya que la mayoría de los entrevistados indicó que solo se entrega la planta, pero estímulo económico, maquinaria y asistencia técnica gratuita no, lo que conlleva a una falta de conocimiento de cuál es el proceso para plantar el árbol y de los químicos adecuados para acabar con la plaga, por lo tanto, es una violación a los derechos como beneficiarios, ya que PROBOSQUE no cumple con lo establecido en las reglas de operación.

En cuanto a las plantaciones navideñas (ver imagen 2), se puede determinar que sus fortalezas son que a los terrenos antes abandonados se les da uso; en la mayoría de los terrenos crecen rápido los árboles; ayudan al medio ambiente; generan mayores ganancias en comparación con otros cultivos, el negocio familiar aumenta con la venta de otros productos, se satisfacen necesidades básicas, se realizan proyectos familiares y se da empleo a otras personas de la comunidad.

Las oportunidades encontradas son que se cuenta con el clima, suelo y recursos naturales necesarios, la planta se adapta al clima y suelo rápidamente, se convirtió en la principal característica de la localidad con la cual se reconoce y diferencia de las demás localidades del municipio, surgen negocios a los alrededores de las plantaciones y existe interés por parte de los productores para organizarse.

Entre sus debilidades se encuentran que los productores muchas veces tienen problemas para podar y dar la forma adecuada a los árboles, al limpiar el terreno de la maleza, no tener conocimiento de cómo germinar la semilla del árbol, no contar con los medios de transporte para recoger la planta en los viveros de PROBOSQUE, las vías de comunicación son inadecuadas, siendo el principal problema que los productores aún no están organizados.

Asimismo, las amenazas que enfrenta esta actividad son que no existe una capacitación y asesoría técnica por parte de alguna dependencia, también existe desinterés por autoridades locales para apoyar a los productores, los precios de los químicos utilizados son inestables e incluso no son los adecuados, insuficiencia de agua para regar los cultivos, surge plaga en los árboles y existe competencia en el mercado exterior en la venta de los árboles.

Con base en las características que sigue un proceso de Desarrollo Local se puede indicar que en lo social las plantaciones navideñas han dado empleo a familiares y vecinos, y el ingreso generado posibilita mejor acceso a servicios de salud y educación, entre otros. En lo institucional, los tres programas que operan en la comunidad fueron creados por gobierno central, mientras el ayuntamiento de Xonacatlán difundió la información entre los habitantes, sin embargo, a nivel local no existe organización entre productores.

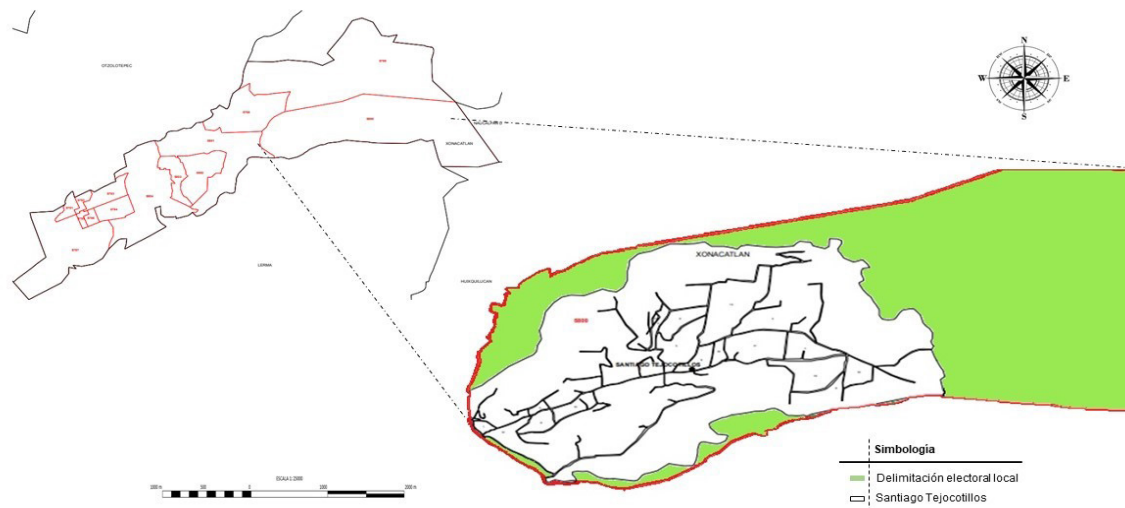


Imagen 1. Localización de la comunidad de Santiago Tejocotillos en el municipio de Xonacatlán. Elaboración propia con base en (Ipomex, 2015, págs. 1,4), 12 de septiembre 2020.



Imagen 2. Plantación navideña en la localidad de Santiago Tejocotillos. Fotografía propia, 14 de octubre de 2020.

En lo económico, se puede expresar que se observa una reconversión productiva, en condiciones de mayor rentabilidad y eficiencia, y que a largo plazo puede generar mayores ganancias. En la parte cooperativa, se puede indicar que no existen redes de colaboración entre productores y otros organismos o colectivos, de igual modo no existen vínculos fuertes con gobierno local. Finalmente, en lo instrumental, se puede decir que en la localidad se tiene una idea común de los principales problemas y se cuentan con maneras tradicionales de organización para proponer soluciones, sin embargo, se presentan dificultades con el ayuntamiento para llevar a cabo planes, políticas y acciones para resolver estos problemas y en el cual se comprometan todos.

Conclusiones

Con el recorrido hecho anteriormente se puede concluir que la comunidad de Santiago Tejoctillos se presenta un proceso de cambio tanto en lo económico, productivo y hasta cierto punto en lo organizacional a lo largo de los años. Asimismo, la reconversión productiva que ha provocado la implementación de los programas forestales del Estado de México ha desplazado en gran medida a la agricultura de maíz, maguey, avena, forraje, así como a la ganadería.

Haciendo énfasis en lo local y en el impulso al Desarrollo Local es posible crear políticas destinadas a superar la pobreza de las comunidades, es decir, "se puede encontrar en esta concepción un campo fértil de incursión que se traduce en aprovechar las habilidades de los actores locales [...] en el que se revalorizan el conjunto de recursos naturales y buscan una utilización óptima de su potencial" (Silva, 2003, p.12).

Referencias

- Boisier, S. (2000). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? *Revista de Estudios Sociales* (103), 1-22. https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf
- Cárdenas, N. (enero-junio de 2002). El desarrollo local su conceptualización y procesos. *Provincia* (8), 53-76. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55500804>
- CONAPO. (2010). *Datos abiertos del Índice de marginación a nivel estatal, municipal y por localidad*. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda. Principales Resultados por Localidad*. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/default.html#Datos_abiertos
- Díaz Fernández, M. J. (2019). Principios básicos del desarrollo local. *Formación Alcalá*, 11-31. <https://www.faeditorial.es/capitulos/agente-de-desarrollo-y-empleo-local.pdf>
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; y Baptista Lucio, M. d. (2014). *Metodología de la investigación*. MCGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- Ipomex. (2009). *Puntuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos, Xonacatlán*. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2015/33/8/75592c76f80b87d496e3045400498025.pdf

Ipomex. (2015). *Estructura Urbana Xonacatlán*. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2014/8/7/0697ded4a4436fb682829696942f230d.pdf

Meza, A. (2005). *Normas de gestión duraderas y políticas forestales: el caso de bosques de montaña en Europa*. París: Escuela Nacional de Ingeniería Rural Aguas y Bosques. <https://www.conaf.cl/Proceso-Montreal/1%20Pol%20Forest%20y%20MFS.pdf>

Ragin Charles, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Grupo IDEAS. http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/216/2014/04/Investigacion_ragin.pdf

RADR. (2020). *Qué es una estrategia de desarrollo local participativo y qué son los grupos de acción local*. <http://aragonrural.org/leader/informacion-general/que-es-una-estrategia-de-desarrollo-local-participativo-y-que-son-los-grupos-de-accion-local/#:~:text=Por%20ello%2C%20han%20de%20dise%C3%B1arse,un%20crecimiento%20inteligente%2C%20sostenible%20e>

Secretaría de Medio Ambiente. (07 de febrero de 2020). *Periódico Oficial Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*. Convocatoria para participar en los programas de PROBOSQUE: <https://probosque.edomex.gob.mx/sites/probosque.edomex.gob.mx/files/files/convocatorias/convocatoria2020.pdf>

SEMARNAT. (2015). *Informe de la situación del medio ambiente en México*. https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe15/tema/pdf/Informe15_completo.pdf

Silva Lira, I. (noviembre de 2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. *CEPAL-Serie Gestión Pública* (42), 1-52.

Biografía

Estudiante de la Licenciatura en Políticas Públicas en la UAM-Lerma, sus áreas de intereses son MML, MIR, PbR, finanzas públicas, políticas territoriales, SIG, movilidad y logística territorial, entre otros.

Epígrafe

La Universidad Autónoma Metropolitana como un espacio donde se abre la mente, convergen diversas ideas y saberes, en la que se aprende que el trabajar en conjunto academia con sociedad es esencial para la solución de problemas. Esta casa abierta al tiempo junto con quienes la conforman impulsan a ir más allá de lo establecido, descubrir lo aún no reconocido, desarrollarse y siempre mantener un pensamiento crítico. Por enseñarme nuevos horizontes, gracias.

Evolución de la política social en México 2000-2020: un análisis comparativo del diseño de la estrategia gubernamental dirigida a los adultos mayores en México

Xochitl Monserrat Martínez Díaz

2163073070@correo.ler.uam.mx monse2707xoch@gmail.com

Dr. Raúl Hernández Mar / Asesor

r.hernandez@correo.ler.uam.mx

Resumen El presente trabajo, tiene como objetivo conocer las características de los programas sujetos a reglas de operación dirigidos a los adultos mayores desde la política de desarrollo social en México durante los sexenios de 2000-2020 mediante un estudio comparativo.

La estructura del trabajo consiste en cuatro apartados. El primero incluye algunos conceptos como Estado de bienestar y neoliberal, políticas públicas y gobernar por políticas; después explica el término adulto mayor y su evolución histórica sobre los avances internacional como nacional; posteriormente se explica el método comparado, y las variables a comparar; el cuarto apartado analizar la comparación de las alineaciones, reglas de operación, la definición del problema objetivo, problema público, la MIR y el gasto público de cada uno de los programas; finalmente las conclusiones.

Palabras clave Adulto mayor, transferencias monetarias, Estado de bienestar, Estado neoliberal y políticas públicas.

Planteamiento y desarrollo

La política de desarrollo social como efecto del Estado neoliberal

El desarrollo es una "condición social dentro de un país, en la cual las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de recursos y sistemas nacionales [...]"(Reyes, 2009:119). Encontramos dos tipos de desarrollo, por una parte el Estado de Bienestar y el neoliberal.

El primero se identifica como un sistema de cobertura pública ante riesgos involuntarios que sufren los ciudadanos; como caer enfermo, perder el empleo y envejecer. (Ordóñez, 2014:421). Algunas características son igualdad de oportunidades, diferencias en las prestaciones sociales, calidad de los derechos sociales y su acceso (Ordóñez, 2014).

Sin embargo, el Estado neoliberal no tiene como objetivo ampliar lo máximo posible la desmercantilización de bienes y servicios sociales exclusivamente para quienes no podrían acce-

der a ellos si tuvieran que pagarlos a precio de mercado. Durante este periodo se va estructurando las reformas económicas y políticas del Estado neoliberal de tipo liberal-residual, con derechos y políticas sociales focalizados en los sectores estrictamente insolventes (Narbondo, 2014: 15). En este contexto se plantean los programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC).

“Consisten en transferencias monetarias periódicas dirigidas a los hogares en situación de pobreza, siempre que éstos cumplan con una o más condiciones preestablecidas por el propio programa en lo que respecta a la inversión en el capital humano de niños y niñas.” (Puello-socarrás; Gunturiz, 2013:39).

Arellano menciona que el termino de gobernar por políticas “es una forma de resolver los problemas sociales que giran entorno de aquellos asuntos de interés público, implican procesos de deliberación, discusión, participación y acuerdos permanentes entre muchos actores con puntos de vista diversos” (2013:29).

Teresa Montagut define la política social como:

“la intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida. Trata de mejorar el bienestar humano a través de la cobertura de las necesidades de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, la vivienda y la protección social en general” (Montagut, 2014:21)

Evolución histórica de los programas de adultos mayores

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores -INAPAM- (2019) considera a los adultos mayores, a aquellas personas a partir de los 60 años. El envejecimiento es un fenómeno global que tiene enormes consecuencias tanto económicas, sociales y políticas (Alvarado & Salazar Maya, 2014:58).

Actualmente en México se tiene una población total de 119 938 473 personas donde el 12.3% equivale a las personas adultas mayores (INEGI, 2019). Para este sector de la población su principal fuente de ingreso es una jubilación o pensión (36.7%); le sigue, algún programa de gobierno (36.6%) e ingresos por su trabajo (34.4%) (INEGI, 2019:3). Por otra parte 6 de cada 10 personas mayores son mujeres, la esperanza de vida de esta población en promedio es de 75 años, donde las mujeres presentan una esperanza de vida de 78 años y los hombres 73 años. Las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población (CONAPO) indican que la esperanza de vida en México se incrementará de 75.34 años en 2017 a 76.97 años en 2030 (SEDESOL, 2017: 6).

En 1982, se lleva a cabo la Primer Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, organizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Viena, destacando las implicaciones médicas, sociales y económicas del incremento de ancianos. En 1991 las Naciones Unidas emiten los “Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad”, exhortando a los gobiernos a que incorporasen éstos en sus programas nacionales. En el año 2002, se lleva a cabo “La Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento”, en Madrid, España, estableciendo el compromiso de los gobiernos en tomar iniciativas en tres direcciones prioritarias: personas mayores y desarrollo; mejoras en salud y bienestar de la población, y creación en el entorno favorable al desarrollo de una sociedad para todas las edades (Naciones Unidas, 2020).

En este mismo año, México toma la decisión de crear la “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores” para integrar, las disposiciones correspondientes a la creación y las funciones del organismo principal de la vejez en nuestro país; así como su carácter, las facultades y atribuciones.

En 2020 se adiciona al Artículo 4 Constitucional que el Estado debe proporcionar una pensión no contributiva a los adultos mayores.

Apartado metodológico

El método comparado se utiliza para el estudio de políticas públicas mediante la adopción en un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, esto hace referencia al estudio del cómo, por qué, y para qué los diferentes gobiernos toman determinada medida incluida la del no hacer nada (Parsons, 2007:74-75). Así mismo permite explicar similitudes y diferencias observadas, con el propósito de buscar variables explicativas que den cuenta de las diferencias que existen entre políticas públicas similares. (Hernández Mar, 2017:63).

El diseño o formulación de la política pública, incluye un diagnóstico y definición del problema por parte del organismo estatal, mismo que condicionará el conjunto de alternativas estratégicas de solución que comenzará a generar y evaluar a priori para seleccionar la que considere más apropiada (Cardozo, 2006:27).

Por lo tanto, las variables a comparar del Programa de Atención a los Adultos Mayores, Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas Rurales, Pensión para adultos mayores y Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores son: alineación a las metas nacionales, reglas de operación, definición del problema público, definición de la población objetivo, Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y el gasto público.

Análisis del diseño de los programas dirigidos a los adultos mayores en México

La alineación de los programas se puede decir que no todos los gobiernos siguen la misma estructura tal como se menciona en el Artículo 26 de la CPEUM y Ley de Planeación. Solo el actual programa se encuentra alineado al PND con sus ejes y objetivos, en el caso del programa de 2004 y 2013 se alinean a programas del PND. Los tres primeros programas se alinean a la Ley General de Desarrollo Social.

En las reglas de operación del programa de 2004 y 2007 existen actores intermedios como las delegaciones estatales, después pasan a ser los promotores sociales y actualmente son los Módulos de Atención o CID. La edad para ser beneficiario ha sido de 2004 a 2012 de 70 años, después 65 años y actualmente 68 y para personas indígenas de 65 años de edad.

Ningún programa identifica problema público, sin embargo conforme a sus antecedentes y diagnóstico su problema es la pobreza ya sea en su vertiente alimentaria o económica que afecta en su mayoría a personas que habitan en zonas rurales, marginadas o en su caso en situaciones de extrema pobreza.

La población objetivo en todos los programas son los adultos mayores, en 2004 se requería no recibir ingresos, habitar en zonas rurales de alta o muy alta marginación; en 2007 se limita a zonas rurales, en 2013 solo se requería no contar con pensión tipo contributivo; actualmente todos pueden acceder al programa.

Los tres primeros programas no cuentan con MIR, el último sí, sin embargo todos contienen indicadores sin medios de verificación, en el caso de los dos últimos programas sí cuentan con propósito y componentes.

En términos del gasto público se puede decir que conforme al paso de los años este programa ha ido en aumento debido a que en 2004 cuando inició el programa se le asignó de presupuesto 4.27% del ramo 20 y para 2020 se le asigna el 66.4%.

Conclusiones

Los programas dirigidos a adultos mayores van generando mayor impacto en México y a nivel internacional, ya que garantiza una parte de los derechos sociales (ingreso) de las personas adultas mayores y su calidad de vida.

A pesar que los programas se plantean diferentes objetivos como reducir la pobreza alimentaria, marginación, vulnerabilidad o generar protección social la forma de operar es la misma con transferencias monetarias.

Si bien programa actual se puede ver como del lado del Estado de bienestar donde pretende ampliar los derechos sociales e igualdad de oportunidades, dejando a un lado la focalización, se puede decir que si la aplica en menor medida ya que para ser beneficiario desde los 65 años se requiere de habitar en comunidades indígenas, pero continua con la estrategia de transferencia monetaria que es propio del neoliberalismo.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). Introducción. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Introducción en políticas públicas* (Biblioteca, pp. 17-60). Siglo XXI.

Alvarado, A. M., & Salazar Maya, Á. M. (2014). Análisis del concepto de envejecimiento. *Archives of Environmental Health*, 8(3), 57-62. <https://doi.org/10.1080/00039896.1964.10663695>

Arellano Gault, David; Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia* (1a ed.). Instituto federal Electoral.

Cálix R., Á. J. (2016). Los Enfoques de Desarrollo en América Latina - hacia una Transformación Social-Ecológica. *Friedrich Ebert Stiftung*, 1, 31. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/12549.pdf>

Cardozo, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México* (L. L. H. Cámara de Diputados (ed.); 1a ed.). Miguel Ángel Porrúa.

Hernández Mar, R. (2017). La política pública y el método comparado: alcances y perspectivas para el análisis de políticas públicas. In J. Lara, Manuel; De la Rosa (Ed.), *Análisis y evaluación de políticas públicas Una agenda de investigación en México* (pp. 51-82). Juan Pablo Editor.

INEGI. (2019). *Estadísticas a Propósito Del Día Internacional De Las Personas De Edad (Adultos Mayores)*. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. (2019). *Envejecimiento y vejez*. <https://www.gob.mx/inapam/es/articulos/envejecimiento-y-vejez?idiom=es>

Montagut, T. (2014). *Política social* (Ariel (ed.); 4a ed.). https://www.planetadelibros.com/libros_contenido_extra/29/28773_Politica_social.pdf

Naciones Unidas. (2020). *No Title*. Envejecimiento. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/ageing/index.html>

Narbondo, P. (2014). Estado neoliberal, Estado desarrollista y Estado de bienestar universalista. *Documentos de Trabajo*, 2(14), 1-54. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/icp-unr/20170217031324/pdf_579.pdf

Ordóñez Tovar, J. A. (2014, June). *Teorías del desarrollo y el papel del Estado*. XXI, 409-441. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v21n2/v21n2a6.pdf>

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.

Puello-socarrás, José Francisco; Gunturiz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, 40, 29-54.

Reyes, G. E. (2009). Teorías De Desarrollo Económico Y Social: Articulación Con El Planteamiento De Desarrollo Humano. *Revista de La Facultad de Ciencias Economicas y Administrativas Universidad de Nariño*, X(1), 117-142.

Secretaría de Desarrollo Social. (2004). Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores. *Diario Oficial de La Federación*, 9.

Secretaría de Desarrollo Social. (2007). Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más. *Diario Oficial de La Federación*, 1-8. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007&print=true

SEDESOL. (2017). Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante. In *Secretaría de Desarrollo Social*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/201801/An_lisis_prospectivo_de_la_poblaci_n_de_60_a_os_en_adelante.pdf

Biografía

Estudiante de la licenciatura en Políticas Públicas en la UAM-Lerma, sus áreas de interés son la planeación y evaluación de programas públicos, trabajo de comunitario y de campo. Cuento con dos diplomados por la SHCP y uno por la Fundación Konrad Adenauer.

Epígrafe

La Universidad Autónoma Metropolitana me ha permitido adentrarme a un mundo de nuevos conocimientos e ideas, me ha enseñado el valor del trabajo en equipo, compañerismo, amistad, pero también que en ocasiones me ha impuesto nuevos retos, sin embargo todo es posible.

Análisis de los efectos de la Emergencia Sanitaria en la política de educación básica: el caso del Municipio de Ocoyoacac, Estado de México

Astrid Estefanía Salgado Pineda

astrid-salpi@hotmail.com

José Javier de la Rosa Rodríguez / Asesor

j.rosa@correo.ler.uam.mx

Resumen La desigualdad es un tema de suma importancia para la sociedad, ya que tras un brote inesperado como la emergencia sanitaria por covid-19, las actividades se han visto afectadas a nivel mundial, la normalidad a la que se estaba acostumbrado ha ido desapareciendo poco a poco para dar paso a una nueva. Sin embargo, esta nueva normalidad de la que se habla no es accesible para todos por igual, en especial para poblaciones vulnerables, lo cual, deja en evidencia la desigualdad de acceso en un país completo.

Palabras clave Desigualdad educativa, brecha digital, política educativa, herramientas culturales.

Planteamiento y desarrollo

La desigualdad educativa en la Política de educación básica

Definir los principales conceptos para la guía de la investigación es fundamental para el entendimiento general de los lectores.

La importancia de homogeneizar da un rumbo concreto y pone en las mismas líneas a los interesados.

Para dicho análisis se tomó como prioritario la comprensión de Política Pública, puesto que, de acuerdo con Aguilar y Lima (2009), a grandes rasgos, es el conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público

Continuando en la línea de políticas públicas es importante definir lo que se entiende por análisis, puesto de acuerdo con Cardozo (2013) es la comparación de ventajas y desventajas de cada alternativa.

No Podemos dejar de lado el concepto de política educativa, ya que es el pilar de esta investigación, por lo tanto, es importante decir que se comprende en dos sentidos, primero, como el flujo articulado de bienes, servicios y transferencias movilizadas desde el Estado para la garantía del derecho a la educación, y en Segundo, es la capacidad de los gobiernos para elaborar y direccionar estrategias para el logro de objetivos en torno a la educación.

El objetivo de la investigación persigue analizar la desigualdad en torno a la educación, por lo tanto, se hace énfasis en dejar claro el concepto de desigualdad educativa, el cual se comprende a partir de la igualdad, que es que todos los alumnos tengan formal y legalmente las mismas posibilidades educativas, es decir que la desigualdad es la diferencia entre estas oportunidades de acceso.

El tema de la desigualdad es bastante Amplio, se puede hablar de un sinfín de indicadores para la desigualdad, sin embargo, para fines del trabajo se delimitan a los recursos tecnológicos y pedagógicos, que se entienden como brecha digital y herramientas culturales respectivamente.

Para dar sentido a los conceptos presentados es necesario recapitular la Política educativa en México, ya que, a partir de ella, se desglosan las dimensiones de desigualdad que se analizaron.

Es importante mencionar que la política de educación básica en México comienza en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el cual se menciona que toda persona tiene derecho a la educación y esta debe ser garantizada por el Estado, es decir, la federación, estados, Ciudad de México y Municipios.

Continúa en la Ley General de Educación (LGE), la cual establece las condiciones en las que debe ser impartida la educación, los valores que tiene como base y las autoridades correspondientes a la supervisión de su cumplimiento.

De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la política educativa en México se divide en cuatro dimensiones:

1. Dimensión curricular del sistema educativo: donde se definen los contenidos de la educación, los materiales didácticos, los modelos de gestión institucional y la dinámica en que se inscriben los procesos de enseñanza y aprendizaje.
2. Dimensión enfocada en la infraestructura, el equipamiento y la dotación tecnológica de la escuela
3. Dimensión enfocada a los docentes en cuanto a su formación inicial, servicio profesional, formación continua y carrera docente.
4. Dimensión enfocada a la equidad del sistema educativo

En los cuatro puntos generales de la política educativa se encuentran elementos que tienen como fin común la equidad en el sistema educativo, buscando crear las mismas condiciones para su acceso y su impartición, al mismo tiempo hace énfasis en elementos que influyen en la educación de los niños, niñas y jóvenes del país, fortaleciendo los hogares con la implementación de distintos programas enfocados en apoyos en materia de educación, salud y alimentación.

Cabe señalar que con el fin de evaluar la política educativa y monitorear su efectividad, el INEE en conjunto con la SEP, desarrollaron el Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA), el cual se puso en operación por primera vez en 2015 para conocer la medida en que los estudiantes dominan aprendizajes clave.

Una acción llevada a cabo para la disminución de la desigualdad educativa y para el refuerzo del currículo y modelo de gestión, empleada desde hace 50 años, es la distribución de manera gratuita de libros de texto por la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (CONALITEG).

A pesar de las acciones enfocadas para la educación igualitaria en todo el país, la situación en la que vivimos y desarrollamos dicha educación no es accesible para todos, "Históricamente, la educación mexicana se ha tenido que enfrentar al reto de proveer de educación a poblaciones que cuentan con aspectos muy diferentes, ya sea en su condición social y educativa, su ubicación en el territorio, e incluso en la diversidad de etnias, culturas o dialectos, elementos que in-

roducen tensiones de diferentes dimensiones en el sistema, pues abarca desde la orientación de las políticas, hasta la operación cotidiana de las escuelas.” (Moran Hernández, 2019)

México es uno de los países con mayor grado de desigualdad, dadas sus dimensiones territoriales y regionales, resulta muy difícil garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a las instituciones públicas para el ejercicio de su derecho.

Tras la llegada de un suceso inesperado como la pandemia por COVID-19, la desigualdad que viven las niñas, niños y adolescentes en el sistema educativo se hizo más evidente, puesto que no todos los hogares mexicanos están adaptados para el desarrollo de la educación a distancia.

La pronta expansión de COVID-19 por los países provocó la toma de decisiones inmediatas por parte de las autoridades mexicanas, como es en el caso de la SEP y la Secretaría de Salud, quienes desde los primeros casos registrados tomaron cartas en el asunto con una serie de recomendaciones para escuelas y familias.

Sin embargo, las recomendaciones no fueron suficientes para frenar el contagio masivo, por lo que se decretó la suspensión de clases presenciales para mitigar la expansión de la pandemia en las comunidades escolares de todo el país.

Al mismo tiempo, Estaban Moctezuma Barragán, titular de la SEP, “afirmó que la pandemia obligó a diseñar una estrategia equitativa de educación a distancia para no suspender el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y mantener la continuidad del ciclo escolar 2019-2020, cuyos contenidos llevaban el 73 por ciento de avance” (Secretaría de Educación Pública, 2020)

Dicha estrategia consistió en la implementación del programa *Aprende en Casa*, el cual tenía como objetivo que los alumnos alcanzaran los aprendizajes esperados para dicho curso.

Sin embargo, con el transcurso de los meses la situación por la contingencia sanitaria siguió el mismo curso, por lo cual fue necesario implementar el programa *Aprende en Casa II*, el cual persiguió los lineamientos de *Aprende en Casa I* y al mismo tiempo agregó planes como Educación para madres y padres con el fin de arreglar las fallas que su antecesor había presentado, además de compartir en línea los libros de Texto gratuitos, los materiales educativos de cada entidad federativa y los horarios en que se imparten las clases de acuerdo al grado escolar de cada niño, joven y adolescente.

La desigualdad educativa en México

La desigualdad es un tema multidimensional, por lo cual se relaciona directamente con temas como la pobreza y la educación, puesto que influyen entre sí. No se puede ignorar que México se encuentra entre los ocho países con mayor porcentaje de población en condición de pobreza en América Latina, dichas condiciones representan uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho universal a una educación de calidad (Cevallos & López, 2018)

México es un país territorialmente extenso, sin embargo, el trabajo se enfoca en el análisis del estudio de caso en concreto del municipio de Ocoyoacac, el cual, en 2010, registraba el 0.05% de la población total del país.

En Ocoyoacac la población analfabeta en el año 2000 era de 2, 012 habitantes, para 2010 descendió a 1, 731, o el 2.8% de la población total del municipio en ese momento, y para 2015 llegó a 1, 579, lo que indica que se han tenido avances importantes en alfabetización en el municipio, sin embargo, también es importante no olvidar que los números son superficiales, ya que no explican la situación real de cada persona y no es posible saber si realmente disminuyeron los índices de alfabetización o las personas se encontraron en otra situación.

En el municipio de Ocoyoacac en 2015 se contemplaba que la población total era de 70,816 personas, de las cuales alrededor del 18.9 % no habían concluido los estudios básicos, el 5% de la población total no terminaron el nivel primaria y el 11.3 % no terminaron la secundaria

Este mismo año, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística Catastral del Estado de México (IGECEM) contemplaba 102 planteles educativos en el municipio, de los cuales, solo 2 eran de nivel superior, 17 era secundarias y 34 primarias, sin embargo, se contemplaba sobrecupo, por lo cual se impartían talleres participativos.

Para el final de ciclo escolar 2016-2017, en el municipio de Ocoyoacac se registraban a nivel primaria 31 escuelas, en las cuales operaban 304 maestros en atención a 8, 331 alumnos (Gobierno del Estado de México, 2018)

Es necesario tener en cuenta que para un mejor acceso a la educación deben existir espacios adecuados y adaptados a las comunidades escolares. "No obstante, de acuerdo con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), en México el 31% de las escuelas de educación básica presenta daño estructural y el 33% funciona con alguna estructura atípica, el 55% tiene carencias de accesibilidad y el 63% no cuenta con servicios de Internet." (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2019).

Cuando hablamos de desigualdad educativa nos referimos tanto a la cobertura educativa, como la escolaridad de la población y la distribución de los aprendizajes, además es importante mencionar que influye la modalidad escolar a la que los alumnos asisten, es decir, que en una primaria general las carencias son mayores y más notorias que en una primaria privada.

La educación es considerada desde distintos puntos de vista un instrumento de reducción de pobreza, puesto que capacita a la sociedad para ser mano de obra calificada, sin embargo, a pesar del intento por unificar la política educativa para hacer equitativo el acceso a la educación, no es posible, ya que las oportunidades de aprendizaje no solo dependen de las escuelas y los docentes, sino también de los recursos de cada familia y sobre todo del tiempo de estudio, las habilidades y las competencias de los alumnos, las cuales muchas veces dependen de las herramientas culturales y materiales con las que cuentan.

La calidad de educación influye fuertemente en las oportunidades de vida de los niños, dado esto las escuelas deben tener como objetivo: proporcionar a los alumnos los conocimientos, habilidades y competencias necesarias para su desarrollo, que no pueden obtener en casa, sobre todo si viven en un entorno desfavorecido.

En México la desigualdad en los recursos tecnológicos es evidente, sobre todo en la educación básica, puesto que no se consideraba, hasta antes de la contingencia sanitaria, indispensable el acceso a internet para niños de educación inicial y primaria.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares (INEGI, 2019), desde 2015 ha habido un incremento del uso de las TIC en los hogares mexicanos, sin embargo, también muestra que los usuarios de computadora como proporción de la población de seis años o más de edad, han ido disminuyendo considerablemente, lo cual deja clara una idea sobre la problemática para el acceso a las clases durante la contingencia sanitaria, puesto que el uso de la computadora ha sido casi indispensable para realizar tareas y trabajos.

A pesar del esfuerzo del gobierno para llevar a cabo una política educativa para disminuir la desigualdad, la diferencia de estatus socioeconómico se refleja dentro de las aulas, no solo por los recursos materiales individuales, sino también por el acceso a tecnologías y los contenidos que enseñan los profesores con base en los recursos con los que cuenta cada institución de enseñanza.

Es importante tener en cuenta que, en México, los ingresos de las familias dependen cada vez menos del trabajo formal y de la actividad empresarial regulada y registrada, y cada vez dependen más de las actividades informales, la migración y el ejercicio de prácticas ilegales y criminales. (Jusidman, 2009)

Un problema detectado en la educación en casa ha sido, en algunos casos, la poca o baja capacidad de los padres para asesorar al niño en actividades escolares, algunas veces por falta de tiempo y algunas otras por la poca capacidad, la cual deriva del analfabetismo que aún se encuentra presente alrededor del mundo

A pesar de las medidas y recomendaciones emitidas por las distintas autoridades, la expansión del covid-19 fue inevitable, por lo cual, el regreso a las aulas no era una alternativa. Dado esto se tomaron distintos modelos de otros países para implementar en México la educación a distancia en todos los niveles educativos.

En gran parte, para desarrollar la educación a distancia es necesaria la conexión a internet, sin embargo, en todo el mundo todavía hay millones de personas que viven sin acceso a internet. Esta desigualdad en el acceso a internet y las nuevas tecnologías se conoce como "brecha digital" (Pont, 2019)

México al ser un país sumamente desigual, con las medidas implementadas se hizo más evidente la necesidad de replantear la política educativa, puesto que las condiciones familiares de cada niño, niña o adolescente no son las mismas. "La gestión del sistema educativo y de las instituciones, independientemente del nivel educativo de que se trate, en momentos de estabilidad dista mucho de la gestión en tiempos de inestabilidad o incertidumbre, que puede derivar en el caos o nuevos aprendizajes y oportunidades para todos los involucrados" (Mondragón, 2020)

Tras la contingencia sanitaria y la suspensión de actividades masiva, la implementación de la escuela a distancia ha tenido complicaciones, puesto que la desigualdad en el acceso a recursos tecnológicos ha dejado en claro que no estamos preparados para educar a los niños en casa, aunado a esto, es importante el análisis de la situación de cada familia, puesto que no todos cuentan con las mismas herramientas culturales.

Método de investigación; el estudio de caso

Este capítulo da cuenta de la metodología planteada para la realización de la investigación y el cumplimiento de los objetivos, se menciona la importancia del estudio de caso y la planeación de las entrevistas que dan pie al análisis final.

El estudio de caso parte del supuesto de que es posible conocer un fenómeno partiendo de la explicación intensiva de la unidad de análisis, visto desde la relación entre el problema de investigación y la unidad de análisis, facilitando la descripción, explicación y comprensión del sujeto/objeto de estudio, para esto es necesario que el investigador reconozca desde un principio el objeto de estudio y la unidad de análisis. Es elemental tener en cuenta que su objetivo principal es el conocimiento científico. (Díaz De Salas, Mendoza, & Porras, 2011)

Uno de los propósitos del estudio de caso consiste en focalizar los problemas, además de crear un espacio de diálogo sobre el tema en que se pretende analizar, la experiencia individual de los sujetos involucrados.

La técnica de estudio de caso es pertinente a la hora de tratar problemas públicos, debido a la importancia que tiene la voz de las personas que viven cada situación desde un punto diferente, si bien, desde fuera del problema se puede observar como algo unificado con una solución sim-

ple, es necesario adentrarse para saber cuáles son las vivencias de cada sector para lograr una visión amplia y ofrecer una alternativa menos sesgada.

Al hablar sobre desigualdad educativa, es importante centrarse en las experiencias individuales, puesto que es un tema de preocupación mundial, que implica a varios sectores de la sociedad, que para fines del trabajo se dividen en tres

1. Tutores de estudiantes
2. Estudiantes de nivel básico
3. Docentes de nivel básico

Es importante recordar que el presente trabajo toma como tema central la desigualdad educativa, que se entiende como la diferencia presente en el acceso a los recursos, sin embargo, es un tema muy amplio, por lo cual me delimito al análisis de dos categorías: brecha digital y herramientas culturales, por lo cual, las entrevistas aplicadas se enfocaron en las dos categorías ya mencionadas.

Los resultados se analizaron desde el enfoque de la fenomenología, con el fin de conocer las formas, cualitativamente diferentes, en que las personas experimentan, conceptualizan, perciben y comprenden el mundo que les rodea (Piñero, M. y Rivera, M., 2013), en este caso, como viven la educación a distancia desde sus hogares.

Educación a distancia, la nueva normalidad

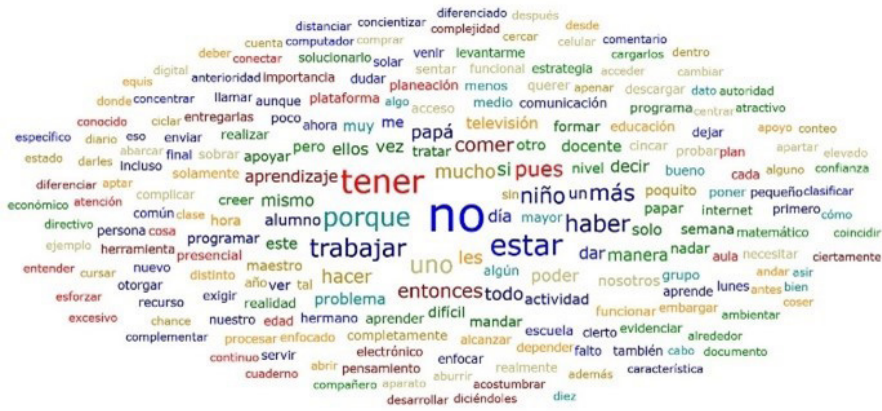
Tras la suspensión de clases presenciales el sistema educativo tuvo que replantearse para continuar con el curso que había comenzado meses atrás, sin embargo, dejó en claro que la situación de la población estudiantil en México es desigual para todas las familias, mientras que algunas pudieron gozar de llevarse el trabajo a casa, otras tuvieron que buscar la forma de seguir a flote.

Recordemos que la matrícula estudiantil de Ocoyoacac reporta que hasta el 2020, 20 261 personas se encontraban cursando algún nivel educativo, sin embargo, solo 7 330 pertenecían a nivel primaria en escuelas oficiales, distribuidos en 22 escuelas, a cargo de 286 docentes.

Para el presente trabajo se aplicaron entrevistas a los tres sectores primordiales ya mencionados.

Entrevistas a los docentes:

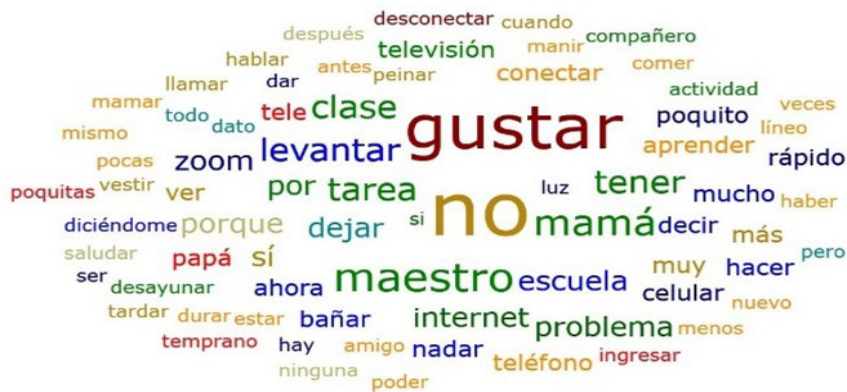
Se realizó una nube de palabras para la demostración gráfica de las palabras más repetidas por los entrevistados y dejaron clara la falta de recursos de los alumnos para acceder, además coincidieron en que la mayoría de los alumnos asienten a las plataformas o tienen comunicación con los docentes a través del teléfono celular, por llamadas y mensajes, sin embargo, no todos cuentan con conexión a internet en su casa, por lo cual es necesario estar recargando el celular y los tutores argumentan que el tiempo libre no les da la duración que los profesores exigen y no les es posible destinar tanto recurso económico, puesto que tienen otras prioridades. La brecha digital que se refleja va de la mano con las herramientas culturales. Otra coincidencia entre lo que se reportó radica en la importancia que le dan los tutores a los aprendizajes, muchas veces los alumnos no son capaces de comprender todas las instrucciones, sin embargo, con el apoyo de los tutores esto tendría que ser más fácil, pero no es así, puesto que depende del tiempo disponible de cada persona, ya que en su mayoría, las familias tienen que atender a más de un niño, realizar las tareas del hogar y/o trabajar fuera de sus hogares.



Elaboración propia con base en las entrevistas aplicadas a docentes



Elaboración propia con base en las entrevistas aplicadas a tutores



Elaboración propia con base en las entrevistas aplicadas a alumnos

Tras la suspensión de clases presenciales, la desigualdad en las familias se hizo más evidente, puesto que no todos los hogares cuentan con los recursos económicos suficientes para adaptar los hogares con recursos tecnológicos para acceder a la educación a distancia. El gobierno se encargó de asignar apoyos, incluso antes de la pandemia, sin embargo, esos apoyos muchas veces se designan a personas que no los necesitan realmente, pero son conocidos de algún funcionario.

Entrevistas a tutores:

Uno de los principales problemas que se observaron en las entrevistas realizadas a los tutores fue la dificultad para ellos para acceder a los sitios y la crítica que coincide en las tres partes referidos a la deficiencia en la nueva modalidad, puesto que ellos mismos reflejan el sentimiento de no sentirse capaces para utilizarlos, dejando en evidencia la brecha digital, agregando a eso que no tienen un horario fijo para ayudar con los deberes del menor, puesto que algunos tienen otras actividades como trabajo doméstico o tienen hijos de otras edades que también necesitan atención.

Otro gran problema relacionado con la delimitación del trabajo es la desigualdad en cuando a herramientas culturales, puesto que las entrevistas reflejan que no todos los tutores tienen los conocimientos para explicar/ ayudar al menor con los temas y tareas que se les asignan, al mismo tiempo, hay una dificultad para medir los aprendizajes que el niño ha adquirido durante los cursos en línea.

Entrevistas a alumnos:

Al realizar las entrevistas a menores, no se obtuvo mucha información, puesto que las respuestas, en su mayoría, fueron cortas, sin embargo, se puede realizar una valoración contextual de acuerdo con lo observado durante las entrevistas.

Es importante mencionar que antes de acordar fechas para las entrevistas a los niños, platicué con los tutores para que preguntaran al menor si aceptaba ser entrevistado.

Durante el desarrollo de las entrevistas existieron varias complicaciones, puesto que a pesar de que los menores tenían conocimiento de que serían entrevistados, algunos en el último momento prefirieron cancelarlo y dejaban al descubierto que se sentían nerviosos al saber que les preguntaría sobre algo relacionado con la escuela.

Al pasar con los menores que fueron entrevistados, fue fácil percatarse de la actitud de nerviosismo y la forma de contestar, puesto que al igual que los anteriores mencionados, al explicarles que lo estaba haciendo con fines investigativos, tomaban una postura diferente, evitaban el contacto visual y, al terminar, preguntaban si habían tenido bien sus respuestas

Conclusiones

La desigualdad educativa es una problemática alrededor de todo el país, la situación de las familias tiene varias complicaciones para lograr la garantía de derechos a una población tan vulnerable como lo son los niños.

Esta dinámica llamada nueva normalidad, amplía la brecha digital y la desigualdad en las herramientas culturales, puesto que existe un uso exacerbado de herramientas tecnológicas y una fuerte carga de tareas para las tres partes analizadas (docentes, tutores y estudiantes) que no contempla los horarios disponibles de cada sector.

Es momento de replantear la política educativa en nuestro país puesto que tiene como fin último, garantizar el acceso a todos los niños y niñas de nuestro país, sin embargo, no contempla las condiciones socioeconómicas en general. Habla sobre la necesidad de disminuir la desigualdad, pero deja de lado las dimensiones en que esta se presenta

Referencias

Aguilar Astorga, C., & Lima Facio, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? En *Contribuciones a las ciencias sociales*. Obtenido de http://proxse16.univalle.edu.co/~secretariageneral/consejo-academico/temasdediscusion/2014/Documentos_de_interes_general/Lecturas_politica_publica/Que%20son%20y%20para%20que%20sirven%20las%20politicasy%20publicas_Aguilar.pdf

Cardozo, M. (2013). Políticas Públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamio. Revista de Investigación social*, 10(21), 39-59.

Cevallos, P., & López, N. (1 de Noviembre de 2018). *La política educativa de México en el contexto de América Latina*. Obtenido de Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación: <https://www.inee.edu.mx/la-politica-educativa-de-mexico-en-el-contexto-de-america-latina/>

Díaz De Salas, S. A., Mendoza, V. M., & Porras, C. M. (2011). Guía para la elaboración de estudios de caso. *RAZÓN Y PALABRA Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Educación*.

Gobierno del Estado de México. (2018). *Estadística Básica Municipal del Estado de México, 2018 Ocoyoacac*. IGCEM. Obtenido de <https://ocoyoacac.gob.mx/documentos/EstadisticaBasica-Ocoyoacac.pdf>

INEGI. (2019). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en los hogares*. Obtenido de Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en los hogares: <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2019). *La Educación Obligatoria en México*. Ciudad de México. Obtenido de https://www.inee.edu.mx/medios/informe2019/stage_02/index.html

Jusidman, C. (2009). Desigualdad y Política Social en México. *NUEVA SOCIEDAD*, 190-206. Obtenido de https://nuso.org/media/articles/downloads/3602_1.pdf

Mondragón, A. h. (5 de Junio de 2020). *Educación; los efectos irreversibles del COVID-19*. Obtenido de infobae: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/05/educacion-los-efectos-irreversibles-del-covid-19/>

Moran Hernández, H. (2019). Factores que generan la desigualdad en México. *Revista acta educativa*, 1-33.

Piñero, M. y Rivera, M. (2013). *Investigación cualitativa. Orientaciones procedimentales*. Barquisimeto: FONDEIN UPEL.

Pont, E. (13 de Mayo de 2019). *Vivir sin acceso a internet*. Obtenido de La vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190509/462140060359/brecha-digital-desigualdad-acceso-internet.html>

Secretaria de Educación Pública. (2020). *Programa Sectorial derivado de del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596202&-fecha=06%2F07%2F2020

Biografía

Astrid Estefanía Salgado Pineda, mexicana, nacida el 10 de diciembre de 1998 en la capital del Estado de México, Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Lerma.

Epígrafe

A lo largo de la Licenciatura trabajó en torno a temas referentes a poblaciones vulnerables como niñas, niños y adultos mayores, el tema de interés central ha sido la educación por la marca y rumbo que da a cada generación.

Realizó una estancia en la Universidad Carlos III de Madrid en la cual se enfocó en la evaluación de programas implementados por la misma universidad en torno a la educación para adultos mayores, lo cual permitió una comparación de políticas entre dos países y despertó su interés.





Evaluación de Programas de Políticas Públicas



El Programa Escuelas de Tiempo Completo en el Estado de México. Un análisis del diseño e implementación de la focalización (2019-2020)

Barrera Rivera Judith Valeria

valexiana@gmail.com

Lara Caballero Manuel / Asesor

m.lara@correo.ler.uam.mx

Resumen El Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) es una política educativa que busca mejorar las oportunidades de aprendizaje de los niños que pertenecen a familias en condiciones de marginación y pobreza. El objetivo de esta investigación es realizar una evaluación del diseño e implementación, durante el ciclo escolar 2019-2020, para identificar áreas de oportunidad en un tema que puede tener incidencia en los resultados del programa: la focalización de las escuelas.

Palabras clave focalización, equidad educativa, diseño de políticas públicas, escuelas de tiempo completo, jornada escolar

Planteamiento del problema

El Sistema Educativo en México (SEM) busca reducir las diferencias que existen en las escuelas y alumnos que están en niveles de alta marginación donde, con base en los resultados del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA) en el año 2015, 5 de cada 10 niños en zonas de marginación están en nivel I, el más bajo de matemáticas, lo que implica que el 59% se encuentra en este nivel, 18% en el nivel II, el 15% en nivel III y solo el 8% en el nivel IV (Tapia, 2016). Existe desigualdad social en el contexto educativo por los siguientes factores (López, 2008):

- La infraestructura de escuelas no es suficiente.
- Los docentes no quieren ofrecer su fuerza laboral en localidades rurales.
- Los alumnos no son suficientes para autorizar la matrícula.
- Dificultades socioeconómicas en las familias.
- Largos distancias entre la escuela y el hogar.

La UNESCO, en la declaración de Cochabamba (2001), recomendó el aumento a la jornada escolar, principalmente para zonas con dificultades escolares y sectores socioeconómicos desfavorecidos.

Los organismos internacionales han propuesto el aumento de la jornada educativa, como factor dependiente de la calidad de los aprendizajes en los niños y niñas en zonas de marginalidad y pobreza

Los niños en zonas con rezago social tienen menos días y horas efectivas en las escuelas públicas, lo que ocasiona bajos resultados de aprendizaje.

Los profesores y estudiantes suelen demandar más tiempo para alcanzar los objetivos propuestos, sin embargo, las jornadas laborales contemplan pocas horas de tiempo no lectivo, afectando la preparación de clases, trabajo individual, atención de alumnos y familias y a la reflexión pedagógica.

En este contexto, se implementa en México (2007) una prueba piloto el “Programa Nacional de Escuelas de Tiempo Completo” (PNETC), propuesta por la Secretaría de Educación Pública (SEP) con un ámbito de acción a nivel federal, estatal y municipal, sin embargo, hasta el año 2008 se emiten las bases de operación.

La política educativa cambio su designio a “Programa Escuelas de Tiempo Completo” en el año 2009 y comenzó a operar con Reglas de Operación.

El PETC surge como una política educativa focalizada en mejorar las oportunidades de aprendizaje de los niños pertenecientes a familias pobres y en condición de marginación, respondiendo a sus necesidades específicas.

El objetivo central es que los alumnos de educación básica reciban un conjunto de conocimientos que no sean inferiores a los que reciben los niños de las escuelas públicas de contextos socioculturales más favorables; en otras palabras, se busca contribuir a mejorar los niveles de la equidad educativa.

El objetivo central de la investigación; se centro en realizar una evaluación del diseño del PETC para identificar áreas de oportunidad en un tema que puede tener incidencia en los resultados del programa: la focalización de las escuelas con un caso de estudio del Estado de México, así como en la elaboración de la evaluación preliminar en materia de diseño para analizar la selección de la población potencial y el análisis de la focalización del programa con información del CONEVAL y CONAPO acerca de la marginalidad y pobreza.

Marco Conceptual

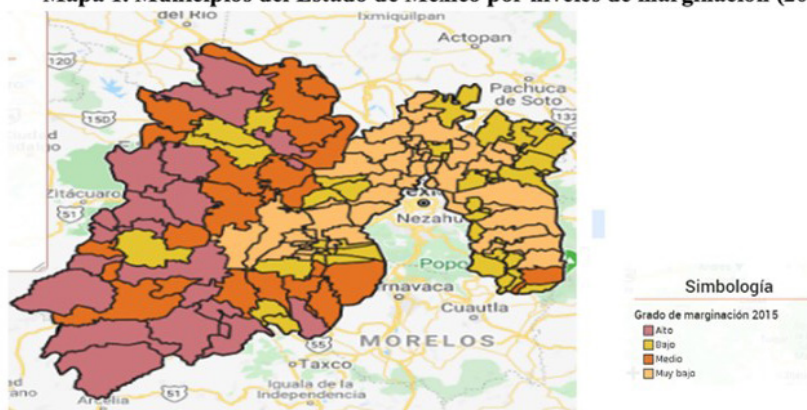
La Secretaría de Educación Pública, con la finalidad de mejorar la calidad educativa, en el año 2009 inicia la operación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo, junto con la colaboración de la Subsecretaría de Educación Básica, es una propuesta de política pública enfocada a escuelas básicas a nivel nacional, que cumplen por lo menos con alguna de estas características: **i) escuelas de educación básica indígenas o multigrados; ii) escuelas primarias y telesecundarias; iii) escuelas que se encuentren en un nivel de rezago social, y iv) localidades de alta o muy alta marginación.**

La Secretaría de Educación Pública emite para la operación del programa las líneas de trabajo que permiten integrar los contenidos curriculares para reforzar los aprendizajes, proponen actividades a partir de diferentes formas de trabajo como proyectos, retos cognitivos, situaciones, secuencias didácticas, entre otras, en las que los alumnos movilicen sus saberes en un ambiente adecuado para el aprendizaje, la convivencia, el entendimiento mutuo y la inclusión.

CATEGORÍA	NIVEL	JUSTIFICACIÓN
Justificación y creación del programa	3	El programa muestra la mayoría de las características, se recomienda que se actualicen los diagnósticos
Contribución a las metas y estrategias nacionales	2	El programa no está alineado, concretamente con algún objetivo, pero si se relaciona con la Agenda 2030
Población potencial objetivo y mecanismos de elegibilidad	2	Los beneficiarios si los especifica el programa, se recomienda que se utilicen mecanismos de selección
Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención	2	Se recomienda que el PETC, obtenga información de los solicitantes, con la finalidad de que se conviertan en beneficiarios
Matriz de indicadores de resultados	2	Se recomienda que la MIR esté alineada con la Metodología de Marco Lógico, ya que existen inconsistencias en el propósito y componentes
Presupuesto y rendición de cuentas	2	Se recomienda mayor difusión a la transparencia del PETC
Complementariedad con otros programas	2	No existe relación con otros programas

Imagen 1. Evaluación Preliminar de Diseño, Proceso, Barrera Rivera Judith Valeria, Julio.

Mapa 1. Municipios del Estado de México por niveles de marginación (2015)



Fuente: elaboración del Visor Geográfico de COESPO (2019). Con base en el índice de marginación (CONAPO,2015).

Disponible en: <http://acvisor.edomex.gob.mx/COESPO/portal/visorGeo.do#>

Mapa 1. Municipios del Estado de México por niveles de marginación, con base en el índice de marginación (CONAPO,2015).

Municipio	Índice de marginación (CONAPO)	Índice de rezago social (CONEVAL)	Escuelas inscritas ciclo escolar 2019-2020	Escuelas que cuentan con SA
Acambay de Ruíz	Alto	Medio	14	6
Aculco	Alto	Medio	19	9
Almoloya de Alquisiras	Alto	Medio	3	0
Amatepec	Alto	Medio	4	0
Donato Guerra	Alto	Alto	16	4
Ixtapan del Oro	Alto	Alto	7	3
Morelos	Alto	Alto	12	2
Otzoapan	Alto	Medio	6	3
San Felipe del Progreso	Alto	Alto	38	13
Sultepec	Alto	Alto	32	28
Temascaltepec	Alto	Medio	15	4
Texcaltitán	Alto	Medio	11	8
Tlatlaya	Alto	Medio	11	8
Villa de Allende	Alto	Alto	16	3
Villa Victoria	Alto	Alto	48	22
Zacualpan	Alto	Alto	10	3
Zumpahuacán	Alto	Alto	4	3
Luvianos	Alto	Medio	33	25
San José el Rincón	Alto	Alto	24	20

Imagen 2. Análisis de Focalización, Barrera Rivera Judith Valeria, Julio.

Las líneas de trabajo educativas son:

1. Jugar con números y algo más.
2. Leer y escribir.
3. Expresar y crear con arte.
4. Aprender a convivir.
5. Vivir saludablemente.
6. Aprender con Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con un carácter transversal que facilite el aprendizaje en todas las asignaturas.

El PETC busca establecer en forma paulatina, conforme al presupuesto, jornadas de 6 u 8 horas diarias para contar con una educación de calidad y con equidad, además de propiciar un avance académico a través de la ampliación y uso eficaz del tiempo, principalmente en escuelas donde más se necesite conforme a los índices de pobreza y marginación, vinculado con esquemas eficientes para el suministro alimentario nutritivo al alumnado.

El PETC en el Estado de México opera de manera igual que las reglas de operación emitidas por la Secretaría de Educación Pública (SEP) es decir la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México (SEDUC), es la encargada de conducir la política educativa federal y desarrollar las acciones para el cumplimiento del PETC.

La SEDUC tiene la facultad de implementar dicho programa de manera autónoma en cuanto a su currícula y emitir evaluaciones internas cada vez que se requiera.

Metodología

La metodología propuesta es analizar el PETC en el Estado de México, con base en el análisis de los antecedentes del programa, objetivos, actores principales, operación del programa, en específico del Servicio de Alimentación e información de la focalización del programa, todo ello mediante un análisis de gabinete a través de las Reglas de Operación (2019).

Realizar una evaluación exhaustiva y detallada del diseño con base en el Modelo de Términos de Referencia propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para que con base en documentos normativos y oficiales se puedan identificar parámetros mínimos en el diseño de políticas públicas que permitan hacer un análisis de gabinete para describir los siguientes elementos (CONEVAL, 2015):

- i) justificación de la creación y el diseño del programa;
- ii) contribución a las metas y las estrategias nacionales,
- iii) población potencial objetivo y mecanismos de elegibilidad;
- iv) padrón de beneficiarios y mecanismos de atención;
- v) matriz de indicadores para resultados MIR; vi) presupuesto y rendición de cuentas;
- vii) complementariedad y coincidencia con otros programas, para obtener un análisis FODA del punto 3,4 y 5, con la finalidad de encontrar si en las Reglas de Operación se mencionan los lineamientos de selección o se omiten totalmente.

La propuesta es elaborar un instrumento que podrá ser aplicado para escuelas incorporadas al PETC para analizar: i) los documentos normativos con las RO; ii) la implementación del programa en el proceso de selección de las escuelas y iii) la focalización con información del CONEVAL y CONAPO acerca de la marginalidad y pobreza.

Resultados

La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional que la institución evaluadora considere necesaria para justificar su análisis.

En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y la valoración de información concentrada en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones internas y/o externas y documentación pública. En los siguientes apartados se muestra la síntesis de los resultados obtenidos de la Evaluación de diseño del “Programa Escuelas de Tiempo Completo”.

Los siguientes siete apartados, se encuentra un resumen detallado, de lo que se encontró en las preguntas, con respecto a los documentos normativos del programa, con la finalidad de realizar un análisis FODA, de los puntos 3,4 y 5 que son los que tiene sustento teórico y aportan insumos para el cumplimiento del objetivo general de la investigación.

Con base en la evaluación preliminar en materia de diseño del PETC, se identificó lo siguiente:

- El PETC no cuenta con mecanismos de elegibilidad de sus beneficiarios y una vez inscritas las escuelas al programa ya no podrán salirse.
- El programa es flexible por su cobertura nacional, estatal y municipal.
- Las escuelas que cuentan con ingesta omiten bajo que argumento se apegan a los índices de marginación y pobreza.
- En las RO se omiten estrategias de focalización para que el PETC alcance su objetivo.
- El PETC no cuenta con mecanismos de atención de sus beneficiarios.

La focalización del PETC, está encaminado a mejorar la calidad educativa con el aumento de la jornada escolar y ofrecer el Servicio de Alimentación en escuelas que se encuentren en localidades con altos índices de marginación y pobreza, sin embargo uno de los resultados de la evaluación de diseño es que el programa en las reglas de operación omiten estrategias de focalización y mecanismos de selección se recomienda que se estipulen lineamientos para mejorar la etapa de implementación del programa y se logre alcanzar el objetivo del PETC.

El Estado de México es una de las 32 entidades federativas del país que cuenta con 125 municipios. Según el Consejo Estatal de Población (COESPO) 106 municipios se encuentran en los índices medios y bajos de marginación lo que representa el 84.8% lo que lo coloca a nivel nacional como uno de los Estados con bajos índices de marginación, sin embargo, existen 19 municipios que se encuentran en los niveles altos o muy altos de marginación que se mencionan en los siguiente Mapa, cabe mencionar que estos municipios se encuentran dentro del PETC.

La focalización del PETC no queda clara, ya que, si bien en las Reglas de Operación se mencionan los requisitos y características que deben cumplir las escuelas para inscribirse al programa, sin embargo se omiten totalmente los lineamientos del proceso de selección o de estrategias de focalización, es decir al momento de la selección de las escuelas no se sabe bajo que argumento se les brinda el Servicio de Alimentación y si realmente las escuelas se encuentran en zonas de alta marginación y pobreza.

Conclusiones

- En las reglas de operación se utilizan como criterios de focalización la marginación y la pobreza sin mencionar la forma de hacerlos operativos o aplicarlos en la implementación del programa.
- No existen mecanismos de elegibilidad o una metodología de focalización
- Las escuelas son las que deben iniciar el proceso, por lo que existe la posibilidad que muchas que realmente lo necesiten no cuenten con la infraestructura o capacidades institucionales para inscribirse.
- En el Presupuesto de Egresos de la Federación del próximo año desapareció este programa. Con base en el análisis las recomendaciones en materia de política pública son:
 - Incorporar en las reglas de operación una metodología para focalizar a las escuelas con bases en los criterios que se puedan hacer operativos.
 - Con base en la metodología, tener una lista de posibles escuelas que se pueden inscribir para hacer difusión del programa.
 - Facilitar los procesos de inscripción al programa a las escuelas que no tengan las capacidades institucionales.
 - Fomentar una mejor capacitación para la elaboración de las propuestas.

Referencias

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. (s. f.). Pobreza en México | CONEVAL. CONEVAL. Recuperado 10 de abril de 2020, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

CONAPO, & Progres. (1998). Índices de marginación, 1995. México, CONAPO.

Consejo Estatal de Población. (s.f) Visor geográfico COESPO. México. Disponible en: <http://acvisor.edomex.gob.mx/COESPO/portal/visorGeo.do>

Escuelas de tiempo completo en el Estado de México. Disponible en: escuelasdecalidad.edomex.gob.mx

Escuelas de tiempo completo en el Estado de México. Disponible en: escuelasdecalidad.edomex.gob.mx

Torío López, S., Peña Calvo, J. V., & Rodríguez Menéndez, M. D. C. (2008). Estilos educativos parentales: revisión bibliográfica y reformulación teórica.

UNESCO-PROMELAC, V. I. I. (2001). Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI.

Biografía

Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Intereses académicos: evaluación de políticas públicas, políticas públicas educativas, políticas públicas con enfoque de derechos humanos, políticas públicas con perspectiva de género, diseño e implementación.

Agradezco mucho al Dr. Lara Caballero Manuel, por todas las enseñanzas y frutos del trabajo terminal, a todos mis profesores de la universidad que me hicieron crecer académicamente y personalmente, a mis padres y hermanos por todo su apoyo incondicional para poder concluir esta etapa, a mis amigos y compañeros por su apoyo y su amistad incondicional.

El Presupuesto Participativo en Cuajimalpa, Ciudad de México. Un análisis del Seguimiento y Evaluación de los proyectos aprobados e implementados.

Esteban Martínez Villa

villaemv2@gmail.com

Dr. Manuel Lara Caballero / Asesor

m.lara@correo.ler.uam.mx

Resumen El presente trabajo constituye un análisis de diseño institucional del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México; el cual se conoce como “el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales”. Dicha política comenzó a operar desde 2010 con la Ley de Participación Ciudadana y tiene como objetivo el mejoramiento urbano de las diferentes colonias que conforman a las alcaldías en la Ciudad de México.

Palabras clave Presupuesto Participativo, Políticas Públicas, Democracia Participativa, Evaluación de políticas públicas.

Planteamiento y desarrollo

La Democracia Participativa como la estructura del Presupuesto Participativo; Una Política Pública sin evaluación.

Esta investigación comienza describiendo la democratización de América Latina, en el caso concreto de Porto Alegre, Brasil en los años ochenta. Una nueva forma de hacer y ejecutar las políticas bajo el nombre de presupuesto participativo; fue considerado como una forma novedosa en la administración municipal con el objetivo principal de fomentar la participación directa de la población para la toma de decisiones en relación con un presupuesto asignado. El movimiento democratizador se puede analizar en dos momentos. El primero hace referencia a toda la parte institucional y los grandes cambios normativos, a la apertura del gobierno con

la creación de mecanismos de participación ciudadana, mientras que el segundo momento al cambio que la ciudadanía se enfrentó para ser parte de la estructura del gobierno lo que significa que ahora son parte de la toma de decisiones; es importante mencionar que el involucramiento o bien la participación ciudadana al igual que el presupuesto participativo será diferente de acuerdo con el contexto de los diferentes lugares donde se lleve a cabo.

Del mismo modo, aún no existe una definición única del Presupuesto participativo, para Ubi-ratán Souza, lo define como "un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública" (Recuperado de López, 2011, p. 95)

Por su parte Bou (2006), que lo define como "una expresión de la democracia participativa en la gestión pública donde la ciudadanía manifiesta su voluntad al formar parte en el proceso de negociaciones, definiciones, toma de decisiones y ejecución sobre una parte del presupuesto" (Lara, 2016. p.1)

No es posible continuar la descripción teórica del Presupuesto Participativo sin antes conocer a su estructura; es decir la democracia participativa que en términos de Pateman (1970) menciona que, "la teoría política de Rousseau le da una importancia preponderante al desarrollo de otras cualidades además de los relacionados a la participación de cada ciudadano en procesos de desarrollo comunitario, donde habrá a su vez un efecto psicológico en los participantes" (p.22).

La característica principal de la democracia participativa es el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, como en el caso de los antiguos griegos, por su parte Mill (1963) infiere una inclinación para la democracia participativa como el medio por el cual se proveerán diversos valores entre los ciudadanos, de este modo "sólo en un contexto en el cual prevalezcan instituciones participativas se desarrollará un 'espíritu público' activo" (p.34). Es decir, que la democratización y el Presupuesto Participativo no son eventos aislados, todo lo contrario, son complementos de una transición institucional y social.

Con estos dos elementos es necesario vincular a la participación ciudadana, pero no cualquier tipo sino mas bien a la que Solano (2004) denomina como la participación ciudadana institucionalizada y la define como "aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida"(p. 169).

Ahora bien, la suma de estos tres elementos (Democracia participativa, participación ciudadana institucionalizada y la democratización) dan como resultado el ejercicio del Presupuesto Participativo el cual tendrá sus inicios con el Partido de los Trabajadores (Brasil) quien se encargó de diseñar una figura paralela a la administración pública local con la finalidad de implementar una parte del presupuesto entre los diferentes sectores de la sociedad. La división de este ejercicio de presupuesto participativo fue delimitada por elementos geográficos, sociales y de organización, donde el resultado fueron 16 zonas donde se priorizaron los siguientes 5 temas: 1) organización y desarrollo urbano 2) transporte y circulación 3) asistencia sanitaria y social 4) educación, cultura y actividades recreativas 5) desarrollo financiero y previsión fiscal (García, 2014).

De acuerdo con este recuento el presupuesto participativo tuvo sus repercusiones en toda América Latina; en lo cual destacan países como Argentina, Chile, Perú y México. En este ultimo

tuvo sus inicios en Jalisco en el año de 1993 y el de Nuevo León en 1997, sin embargo, no logró consolidarse y no tuvo continuidad.

En el caso de la Ciudad de México el inicio del Presupuesto participativo sucedido en el año 2001 y fue hasta el año 2010 que se plasmó dentro de la normativa (uno de los cambios normativos e institucionales que contrajo la adopción del presupuesto participativo); la ley de Participación ciudadana en su versión de aquel año expresaba y facultaba a una serie de actores de encargarse del ejecutar el presupuesto participativo.

Dentro de la Ciudad de México se encuentra y se entiende por presupuesto participativo lo expresado dentro de la Ley de Participación Ciudadana, la cual definió al presupuesto participativo en su artículo 116 como “el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso (3% del presupuesto total asignado a las alcaldías) que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales”.

En la Ciudad de México se contempla al presupuesto participativo como una política pública la cual es posible explicar teóricamente de la siguiente manera; desde su origen se consideró de acuerdo con Laswell como “una disciplina que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” (Laswell citado en Aguilar y Lima, 2009. p. 3)

Bajo esta premisa podemos iniciar la vinculación entre el presupuesto participativo y las políticas públicas con elementos teóricos ya analizados; a fin de concretar este vínculo y explicarlo se retoma lo expresado por Aguilar (2003) “las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (p. 25).

El objetivo del presupuesto participativo en sus orígenes fue “organizar la participación directa de la población en la toma de decisiones relacionadas con el uso del presupuesto de la ciudad, contribuyendo a democratizar las decisiones sobre los recursos públicos” (IECM, 2017. p 10). La intencionalidad que expresa Aguilar se puede vislumbrar con la creación de proyectos que son elaborados con la finalidad de atender una necesidad en este caso son detectadas por la ciudadanía y es esta quien se encarga de decidir una de las posibles propuestas.

Con esta creación de proyectos, el presupuesto participativo comparte similitudes con el ciclo de políticas públicas como se muestra en el siguiente cuadro:

Evaluar proyectos del presupuesto participativo una vez que fueron implementados debe ir más allá de si cumplió con algún objetivo ya que se busca un beneficio para la ciudadanía, por ello el análisis teórico sobre evaluación de políticas públicas será tomado como punto de referencia sobre hacia donde se debe de dirigir esta evaluación y cuales podrían ser sus alcances en un sentido técnico y práctico que sirvan para mejorar no solo la calidad de los proyectos si no que sean capaces de lograr un impacto.

Presupuesto Participativo; Etapas y Funcionamiento. Análisis normativo.

Para llevar a cabo el ejercicio del presupuesto participativo, la Ley de Participación Ciudadana

Cuadro 1. El ciclo de las políticas públicas.

Fase	Etapa
1. Formulación de políticas	Identificación de políticas: a. Identificación de problemas b. Análisis de políticas c. Instrumentos de políticas
	Decisión sobre políticas: a. Consulta y coordinación b. Evaluación y diseño c. Decisión d. Formulación de programas
2. Administración de programas	Implementación de programas: a. Ejecución b. Monitoreo
	Evaluación de programas: a. Evaluación b. Corrección de programas o políticas

Fuente: Althaus, Bridgman y Davis (2007)



Imagen 1. Consulta del Presupuesto Participativo. Jóvenes en Movimiento AC. 2019.



Imagen 2. Enchula tu colonia. Instituto Electoral de la Ciudad de México. 2019

Cuadro 5. Etapas del Presupuesto Participativo

Etapa	Fecha	Actividad
Emisión de la convocatoria	Abril	El Consejo General del IECM aprueba la convocatoria y esta es difundida en los medios de comunicación Se inicia con la entrega de presentación de proyectos, con el siguiente procedimiento: 1. Recepción de solicitudes en la Dirección Distrital. 2. Remisión de proyectos a la jefatura delegacional. 3. La Delegación emite su opinión sobre la viabilidad de cada propuesta. 4. Preselección de proyectos
Registro de proyectos	Abril-julio	Los integrantes de los Consejos Ciudadanos organizan foros informativos en donde se dan a conocer sus proyectos Los ciudadanos dan a conocer su opinión sobre los proyectos de presupuesto participativo para su colonia o pueblo, a través del sitio de internet o de las mesas receptoras
Difusión de proyectos	Agosto	1. Se invita a los Consejos Ciudadanos y a los Consejos de Pueblos para la validación de los resultados. 2. El IECM manda la documentación respectiva al jefe de Gobierno, a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, a la de Hacienda y a la de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, así como a los jefes delegacionales y a los Consejos Ciudadanos, esto para su consideración en el proyecto de egresos
Jornada de emisión de opinión	Ultima semana de agosto, primera de septiembre	
Validación y entrega de resultados	Septiembre	

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Electoral del Distrito Federal (2014).

estableció que estos seis actores participen con atribuciones, contemplando los tiempos del año fiscal, por ende, la distribución del presupuesto participativo quedo de la siguiente manera:

1. El poder Ejecutivo local junto con las funciones del jefe de Gobierno de la Ciudad de México consiste en incluir en el apartado de las delegaciones políticas del presupuesto de egresos los montos y los rubros destinados al presupuesto participativo, así como tomar en cuenta los resultados de las consultas para incluir los temas seleccionados en el siguiente proyecto de egresos.
2. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México busca aprobar y vigilar los recursos que habrán de utilizarse derivados de este ejercicio y de manera paralela los jefes delegacionales tienen la obligación de contemplar en los programas operativos y en los anteproyectos anuales del presupuesto de egresos el 3% del total presupuestal que reciben para ejecutar los programas; estos recursos deberán ejercerlos antes de que concluya el año fiscal
3. El Instituto Electoral de la Ciudad de México en su calidad de órgano electoral autónomo, emite la convocatoria, asesora y capacita a los integrantes de los comités ciudadanos, realiza el cómputo de los votos y valida el resultado del ejercicio. En lo que se refiere a la participación de las organizaciones sociales, los Comités Ciudadanos se involucran directamente en la fase de planeación de los programas y políticas, mientras que los representantes de manzana únicamente emiten una opinión sobre los proyectos.
4. Jefes delegacionales, Incluir en el presupuesto de egresos el 5% para la ejecución de los programas seleccionados en el presupuesto participativo. Indicar los rubros de aplicación por cada colonia de la delegación. Coordinarse con las autoridades de Gobierno local y con los Comités Ciudadanos. Definir la forma en que habrá de aplicarse el presupuesto participativo en cada colonia, basándose en los resultados de las consultas ciudadanas. Ejercer los recursos antes del término del año fiscal. Asesorar para el registro de proyectos de presupuesto participativo a través de un órgano técnico colegiado.
5. Comités Ciudadanos, otorgar información sobre el ejercicio del presupuesto participativo. Participar en los procesos de planeación del presupuesto participativo.
6. Representantes de manzana, emitir opiniones sobre los proyectos y la aplicación del presupuesto participativo por la vía de internet o directamente en las mesas receptoras.

Todos los involucrados en el ejercicio del presupuesto participativo deberán ajustar sus tiempos de la siguiente manera:

La misma Ley establece de manera más concreta los objetivos específicos (Ley del Presupuesto Participativo. Gaceta oficial del Senado, Ciudad de México, 11 de julio de 2012):

- I. Identificar las necesidades y demandas ciudadanas desde el ámbito de las, colonias, pueblos originarios, barrios y regiones;
- II. Coadyuvar en la integración de los miembros de las, colonias, pueblos originarios, barrios y regiones del Distrito Federal, para el beneficio de sus comunidades;
- III. Garantizar la participación de todos los habitantes de las colonias, pueblos originarios, barrios y regiones, en la planeación, discusión, elaboración y elección de proyectos específicos para beneficio de la comunidad, comunidades o regiones; es decir manejo de proyectos de uno o más comités;
- IV. Contribuir de manera efectiva en la participación ciudadana a través de la aplicación, y ejecución de los recursos asignados para el o los proyectos específicos;
- V. Instituir mecanismos de control y evaluación del recurso público asignado;

VI. Promover la colaboración entre ciudadanía, órganos de representación ciudadana y autoridades.

La normativa en materia, no es clara con respecto a la evaluación a pesar de hacer mención de esta etapa; por ende, deja un vacío dentro del ciclo previamente propuesta en el diseño institucional.

Conclusiones

A manera de conclusión podemos decir que un reto inicial para el análisis del presupuesto participativo en la Ciudad de México es la inexistente vinculación, armonización e incluso actualización en los documentos oficiales entre el Instituto Electoral, la Asamblea Legislativa, las guías para la elaboración de proyectos y todo pareciera estar centrado en la Ley de Participación Ciudadana lo cual considero un error ya que visto desde dicha ley únicamente es un mecanismo, por su parte el Instituto Electoral tiene una mayor consideración por el proceso de elección. No fue hasta que salió la Ley del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México que se comenzó a tener claridad en todos los procesos del presupuesto participativo. Si nos apegamos a lo que está establecido en la ley o bien la utilizamos como parámetro; se expresa que existen cuatro etapas del presupuesto participativo:

1. Difusión del presupuesto participativo y capacitación;
2. Discusión, elaboración y análisis de viabilidad y factibilidad de proyectos específicos;
3. Ejecución, vigilancia y control de los proyectos a realizar, y
4. Evaluación de resultados

Para efectos de esta investigación se buscó centrar en el seguimiento y la evaluación; cómo podemos ver la ley establece vigilancia y control, por su parte las guías para la elaboración de proyectos del Instituto electoral mencionan seguimiento, sin duda la ley nos da mayor claridad ya que expresa quienes son los encargados (comisiones) y sus facultades. Ahora bien, la evaluación parece ser el eslabón perdido porque se expresa de manera interna tanto en la ley como en las guías del instituto electoral; sin embargo, es un completo misterio saber cómo es ese proceso, no se sabe que evalúan, cómo evalúan y la ley es clara; realizar una evaluación de resultados.

En otras palabras, la delegación, los órganos técnicos colegiados, incluso el comité ciudadano desconoce esta parte del presupuesto participativo, porque no existe algún registro ni dentro del IECM, ni la delegación ni en ninguna otra base de datos que nos permita conocer esa evaluación de resultados. Como ya vimos no existe una armonización entre los documentos que permita un mejor desarrollo al presupuesto participativo y por si fuera poco se está considerando aumentar el presupuesto 2 puntos porcentuales más; es decir que se le destinara un recurso económico mayor al presupuesto participativo sin conocer los efectos de los proyectos en al menos 10 años.

Además, con el cambio en la Administración Pública del año 2019 en la Ciudad de México se considera a la participación ciudadana como un derecho de acuerdo con la constitución de esta entidad. En resumen, estamos destinando una gran cantidad de dinero para la ejecución de proyectos elaborados por la ciudadanía y no conocemos los resultados. En respuesta a mi hipótesis general; existen instrumentos de seguimiento a los proyectos aprobados e implementados, son dos los que maneja el Instituto Electoral de la Ciudad de México y de manera interna el comité maneja su propio instrumento, la parte normativa contempla estos dos momentos (seguimiento y evaluación) por lo que no se recomienda un cambio a la normativa.

Sin embargo, considero que una metodología para evaluar proyectos ya implementados aun que está dentro de la normatividad aun es un camino poco explorado dado que no se contempla ningún instrumento para evaluar estos proyectos, en ese sentido el trabajo para conocer los efectos de cada proyecto aún no se sabe y el presupuesto se pretende aumentar, centrando su atención en transparencia y rendición de cuentas lo que deja al ciclo de políticas públicas inconcluso, a lo que infiero ha sido un factor importante para la casi nula participación ciudadana dentro del presupuesto participativo y se comience a dar una monopolización de este dentro de la alcaldía. De este modo el debate y la construcción de una metodología para evaluar proyectos aún queda abierta a la discusión de otros teóricos y a otros contextos.

Referencias

Aguilar Astorga y Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Arzaluz Solano, Socorro. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y política pública*, 22(1), 161-202. Recuperado en 22 de mayo de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000100005&lng=es&tlng=es.

Bou, J. (2006). "La democracia participativa: un reto para el desarrollo humano local". Barcelona, España: X Jornadas de Economía Crítica.

De Sousa, U. (2000). Presupuesto Participativo: la experiencia Rio Grande do Sul. Traducción de Jorge Dobal "Orçamento Participativo Experiência do Rio Grande do Sul"

Instituto Electoral de la Ciudad de México. (2017 10 de abril) ¿Qué es la Consulta Ciudadana sobre el Presupuesto Participativo?, Ciudad de México. <https://www.youtube.com/watch?v=XtvDMYfi9CK>

Mill, J.S. (1963) *Essays on Politics and Culture* Himmelfarb G. (Ed) NY.

Mill, J.S. (1910) *Representative Government* Everyman.

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory* Cambridge University Press.

Biografía

Esteban Martínez Villa. Egresado de la Licenciatura en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Lerma). Con intereses académicos y profesionales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas en materia de derechos humanos.

Epígrafe

"...Dans ce monde peut etre trompeur,
aussi les mots, l'essence d'une personne ne mensonge.
iil se sent dans l'ame! ..."

La implementación del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” en México 2019-2020, un análisis desde la óptica de redes de políticas públicas

Benilde Olguín Vázquez

benilde.v23@gmail.com

Dra. Julieta Martínez Cuero / Asesora

j.martinezc@correo.ler.uam.mx

Resumen En esta investigación a nivel licenciatura se analizó la implementación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro prestando especial atención a la fase orientada al proceso de registro y vinculación de aspirantes con los centros de trabajo. El núcleo de la tesis fue el análisis de una problemática concreta: los procesos de concertación y negociación en la conformación de redes de políticas públicas conformadas por los actores implicados, que inciden en los resultados del programa. Las dos preguntas centrales que guiaron este trabajo fueron: ¿qué factores determinan la red de actores (públicos y privados) de políticas públicas beneficiados por el Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”? y ¿cómo inciden en la fase de la implementación orientada al proceso de registro y vinculación?

Palabras clave Implementación, redes de políticas públicas, concertación, poder y negociación.

Panorama general

La desocupación juvenil es una problemática de carácter internacional que preocupa a la gran mayoría de los gobiernos del mundo. Problema de la que no se encuentra exento México considerando que Loria y Salas (2019) alertan que la tasa de desocupación juvenil es de 8.6 %, mientras que la tasa de desocupación nacional es de 5.36% lo que significa que la desocupación juvenil es mayor en comparación con el resto de la apoblación. En el país 26.4% de la población se encuentra entre los 15 y 29 años, lo que significa que 30.7 millones de jóvenes pueden estar enfrentando una situación de inactividad laboral o educativa (ENADID 2018).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que México ocupa el quinto lugar de los países miembros con mayor población juvenil que no estudia ni trabaja, 22%; cifra superior al promedio, 15%, que presentan el resto de los países que conforman este organismo.

Ante este escenario alarmante de desocupación juvenil, el gobierno federal que encabeza el Lic. Andrés Manuel López Obrador diseñó y puso en marcha el Programa “Jóvenes construyendo el Futuro”. Programa que a un año de su implementación ha recibido distintas críticas relacionadas con problemas sociales, económicos y administrativos. El programa ha presentado problemas en los procesos para la designación y vinculación de la población objetivo con los centros de trabajo. Se señala la existencia de corrupción ante la falta de rendición de cuentas (en el primer año de ejercicio), así como procesos en los que se ha favorecido a ciertos sectores de la población, empresarios, con la inscripción y vinculación que se realizan de manera virtual en una plataforma monitoreada por la Secretaría de Desarrollo y Previsión Social.

Por lo anterior el objetivo general de este trabajo fue analizar la red de actores (públicos y privados) de políticas públicas beneficiados del Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” visibilizando los factores de concertación y negociación en los que las relaciones de poder inciden en la fase de la implementación orientada a la inscripción y vinculación de los jóvenes postulantes con los centros de trabajo.

¿Qué pasa después? A un año de la implementación del programa Jóvenes construyendo el futuro

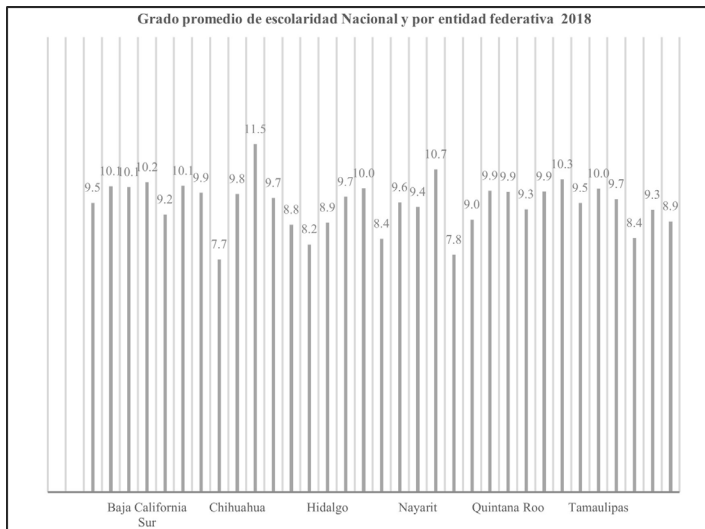
La implementación del programa ya cuenta con una serie de problemáticas, a un año de su implementación, que han sido visibles en los municipios del país por lo que se debe entender que, como bien menciona Vidaurri (2019) el resolver problemas públicos conlleva grandes responsabilidades y para ello hay que tomarse su tiempo para pensar en cada paso de la solución.

Pues a pesar de las experiencias internacionales en temas de desocupación juvenil (las cuales marcaban una tendencia de implementación cautelosa), con Jóvenes construyendo el futuro, quisieron correr antes de caminar, ignorando recomendaciones y sobre poniendo sus ansias de solucionar el problema y como resultado ahora relucen casos de corrupción.

Siguiendo la línea de anomalías Rivera (2019), sostiene que el programa se mantiene en la opacidad al tener un padrón de beneficiarios improbable, incompleto e inverificable. Por lo que si algo queda reflejado en este programa es que a diferencia de otros países el gobierno actual no previó que quizá debió comenzar con un programa piloto que diera fe de la fiabilidad de dicho programa.

Recapitulando una de las inconsistencias es que el padrón de becarios y centros de trabajo presenta estadísticas improbables, tal como lo señala Vidaurri (2019), dado que el crecimiento en los registros es continuo, y sin apenas variaciones, lo que quiere decir que se registran la misma cantidad de hombres y mujeres de los mismos niveles educativos y edades a diario, sin embargo, los datos no se sustentan al ser comparados con las estadísticas reales.

En este contexto surge el interés de analizar, bajo la óptica de teoría de redes lo que no puede ser visible en el proceso normativo, teóricamente el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” de modo que esta investigación se sustenta en investigación documental que busca destacar la visión de redes de políticas públicas en la implementación de un programa social, pues, considero esta visión una de las más acertadas para dicho análisis por dos sentidos. i) El primero para visibilizar las relaciones de poder dentro de la implementación de un programa social, ii) el segundo es para demostrar como el resultado puede convertirse en aciertos o desaciertos de acuerdo con las relaciones de la misma red.



Grafica 1 : Grado promedio de escolaridad por estado en contraste con el nacional INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018. Base de datos. SNIEG, Información de Interés Nacional. Elaboración propia

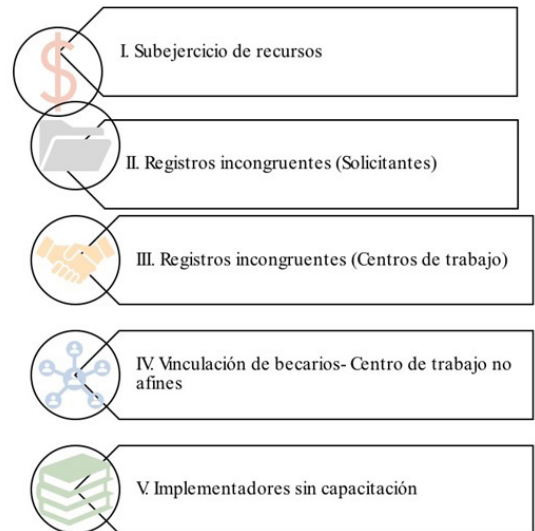


Figura 1. Problemáticas principales en el proceso de implementación del programa "Jóvenes Construyendo el futuro" en el 2019, notas periodísticas, elaboración propia.

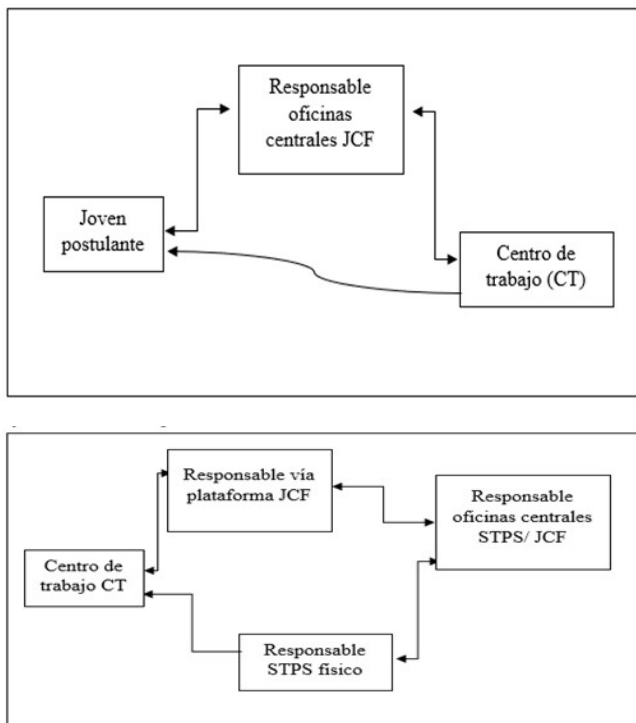


Figura 2. Naturaleza de actores de acuerdo al proceso de inscripción y vinculación, artículos periodísticos revisados 2019. Elaboración propia

Los datos detrás del programa “Jóvenes construyendo el futuro”

En el 200 la Organización de Naciones Unidas (ONU) hace la petición de decretar un día dedicado a la juventud, quedando como el 12 de agosto el día internacional de la juventud. Con el objetivo de hacer énfasis en las problemáticas (aspectos sociodemográficos y socioeconómicos) que aquejan a la población joven mundial. Ante esta petición en territorio nacional, cada 12 de agosto el INEGI mediante la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) realiza un informe sobre la situación socio económica y educativa de la población de entre 15 y 29 años que pueden llegar a ser un punto de presión social y económica el llegar a satisfacer o no estas necesidades.

Así es como en el último informe de dicha encuesta (ENADID) con datos del 2018 presenta que: en México hay 30.6 millones de población joven, que se encuentran en un rango de entre 15 y 29 años, lo cual significa que representan el 33% de la población total nacional. De ese universo 50.9% son mujeres y 41.1% hombres., siendo el grado de escolaridad uno de los aspectos importantes para abordar el problema de la desocupación juvenil a continuación se muestra (ver gráfica 1)

La Gráfica 1 refleja con claridad los estados con mayor grado de estudios y así mismos los estados con un menor grado de estudio en los que se encuentra Chiapas (7.7 años de estudio), Oaxaca (7.8), Guerrero (8.2) así como Veracruz y Michoacán con 8.4 años de promedio escolar.

Con ello a pesar de los esfuerzos del gobierno federal por incrementar el presupuesto en un 57%, a un año de su implementación se han detectado varios problemas que limitan el cumplimiento del objetivo planteado en su implementación, problemas que se traducen en fallos del programa tal como se muestran en la Figura 1. Las cinco problemáticas en el proceso de implementación de la Figura 1 se muestran a continuación con el objetivo de evidenciar la relación existente en todo el proceso de implementación entre los actores participantes en la red de políticas públicas:

Subejercicio del programa: Esto hace referencia que, al no ser ejercido el total del presupuesto asignado para el ejercicio fiscal del 2019 puede reflejar una ineficiente organización administrativa o bien puede malinterpretarse y hablarse de corrupción por no rendir cuentas, ya que del total de presupuesto de 40 mil millones de pesos se estima que solo se gastó 24 mil 358 millones de pesos, dejando 15 mil 641 millones de pesos del presupuesto asignado para el 2019, es decir un 39 % del total de acuerdo con el informe de La organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2019 (MCCI) que basa sus afirmaciones en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En esta parte se podría hablar de una centralización de poder por parte de los actores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), dejando ver la primera inconsistencia en la implementación del programa.

Registro incongruente (Solicitantes): La segunda problemática es el proceso de registro por parte de los jóvenes, donde parece que la información registrada resultó ser en muchos casos falsa o alterada, generando así incongruencias en la base de datos que al ser de manera digital¹ no se podía verificar su autenticidad o se pasaba por alto por parte de los implementadores de la **STPS** (Rivera 2019), por lo que es un proceso con una serie de fallas dejando nuevamente como principal actor a la Secretaria encargada de su implementación.

Registros incongruentes (Centros de trabajo): Así como los solicitantes que pretender obtener la beca, los centros de trabajo deben registrarse de manera digital lo que ha causado varias distorsiones en la **STPS**, ya que (Vidaurre 2019) sostiene que las relaciones entre los centros de

¹ Para un mayor entendimiento ver el Documento completo, en el apartado descripción del programa, figura 1 y 2

trabajo y los implementadores de dicha secretaria, ya que difícilmente de otro modo se podría explicar la incorporación de empresas fantasmas, becarios inexistentes que en realidad son empleados de las mismas empresas, que sólo entorpecen y desacreditan el programa, de modo que nuevamente se puede deducir que es proceso más donde se observa concertación y negociación entre los ejecutores de la STPS y los representantes de los centros de trabajo.

Vinculación de becarios- Centro de trabajo no afines: Este es un proceso fundamental entre las negociaciones de actores, porque al realizar el registro, las vinculaciones de los solicitantes no son congruentes o afines con sus estudios o interés, generado que sólo asistan para tener un ingreso y no por una adecuada preparación laboral, y en otros casos la negociación consiste en realizar acuerdos económicos con las empresas para manipular la asistencia de éstos a los centros de capacitación, por lo que con esto se ve afectada dicha capacitación al beneficiario y en otros casos es el centro de trabajo quien simplemente los sustituye.

Implementadores sin capacitación: Un aspecto comentado con poca frecuencia, pero que es igual de importante es que los ejecutores no están capacitados, donde además un tema relevante es que el Programa no tienen claras las reglas de operación ni lineamientos para facilitar información a los solicitantes, haciendo que la relación entre el becario y el centro de trabajo sea muy débil.

Por tal motivo, tal como se abordó en las descripciones de la Figura 1, es necesario evidenciar que las fallas detectadas en la implementación del programa se explican a través de la óptica de redes de políticas públicas y no solo de manera normativa, afectando en general a las distintas fases(como lo son la inscripción y vinculación) de la ejecución del programa, por lo que esta investigación es de gran relevancia porque analiza la implementación como un proceso en el que las distintas interacciones entre los implicados pueden incidir en el resultado final de programa.

1. Los procesos en la dinámica de implementación del programa “Jóvenes Construyendo el Futuro” en la inscripción y vinculación de jóvenes y empresas

En la dinámica del joven solicitante, se encuentran cinco procesos por los que se tiene que pasar, i) solicitante o personal autorizado por la STPS, ii) plataforma JCF, iii) joven postulante, iv) centro de trabajo (CT), aprendiz vinculado. El primer proceso es el inicio donde se llena el formulario de registro, pasando a la plataforma de JCE donde se registra y solicita la documentación (primer aspecto en donde se han encontrado incongruencias), solicitando la documentación se adjunta así los archivos requeridos en formato electrónico donde de acuerdo con Vidaurri(2019) son datos poco creíbles ya que los registrados con exactitud todos de la misma edad, con el mismo grado de escolaridad por lo que proceso de análisis que se dice se hace para cada joven registrado parece extraño ya que de acuerdo a los aspectos registrados se analizan las vacantes de capacitación compatibles por lo que si los jóvenes solicitantes ingresaran datos iguales realmente, a todos se les vincularía con el mismo rol de empresas cosa que no es así. Ver figura 2

La dinámica en el proceso de inscripción de las empresas es similar a la dinámica de los jóvenes, tal como se muestra en la figura anterior (ver figura 3). Ya que como primera parte se inicia con el llenado de un formulario que se verifica vía online por algún encargado de la STPS, con la aprobación de este procesos se hace la notificación al centro de trabajo para solicitar la adjunción de archivos necesarios para dar seguimiento al procesos(en esta parte es donde se debe prestar atención como encargado verificado de la STPS que verifique que los documen-

tos estén en regla y no se caiga en la vinculación de una empresa fantasma). De modo que se genera un proceso cíclico donde se realizan una serie de revisiones por parte de ambos lados (encargado de la STPS y centros de trabajos que quieren ser vinculados) verificando procesos como responder si la empresa es confiable y si es compatibles con las necesidades que busca atender el programa.

Una vez pasado estos procesos se solicita una reunión con el centro de trabajo para realizar la verificación física de lo ya aprobado en línea decidiendo con base a ello si el CT será aceptado o no.

Conclusiones

Con la investigación realizada se dio cumplimiento al objetivo general planteado en este trabajo: analizar la red de actores (públicos y privados) de políticas públicas implicados en una fase de la implementación del Programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”; visibilizando los factores de concertación y negociación en los que las relaciones de poder inciden en el momento en el que tienen lugar la inscripción y vinculación de los jóvenes postulantes con los centros de trabajo podemos concluir que en efecto la implementación de un programa o política pública siempre será un reto ya que involucra un entramado de actores con distintos intereses que deben hacer a un lado para llegar acuerdos en conjunto, lo cual se ha demostrado que se vuelve un tanto difícil por varios factores, como el clientelismo, el apilamiento de trabajo, escaso interés en el proyecto, además de exceso de actores participantes. Finalmente, se puede probar al menos teóricamente que los aciertos o desaciertos de una política pública se vinculan directamente con las negociaciones y concertaciones que la red involucre, puntualizando así: que en cuanto mayor sea la cadena de actores mayor probabilidad de negociaciones se den con intereses personales, mientras que si la red de actores fuese mas pequeña y con comunicación reciproca durante todo el proceso entre todos los involucrados mayor beneficiosa seria para la política.

Referencias

Alcalde Luján Luisa María (2019). Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Diario Oficial de la Federación, México.

Klijn, E. 'Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds)(1998) Managing Complex Networks. Sage, London.

Vidaurri, Melany (2019) ¿Correr antes de caminar? El error de Jóvenes Construyendo el Futuro. Nexos. Recuperado de: <https://contralacorrupcion.mx/desarmarlacorrupcion/correr-antes-de-caminar-el-error-de-jovenes-construyendo-el-futuro/>

Zurbringger, Cristina. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Argumentos (México, D.F.), 24(66), 181-209. Recuperado en 24 de agosto de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008&lng=es&tlng=es.

Biografía

¡Hola! Mi nombre Benilde Olguín Vázquez, nacida en el municipio de Ocoyoacac perteneciente al Estado de México. Fui estudiante de la Universidad Autónoma Metropolitana durante el periodo 2015-2020 en la Unidad Lerma. Mis planes al momento de escribir estas memorias Es pausar por un momento mis estudios profesionales para disfrutar de la familia, sin embargo espero retomarlos en materia de economía inspirada en el gran ejemplo que fue mi asesora si estas interesado/a en documento o tema en concreto, puedes escribirme en: benilde.v23@gmail.com

Estoy profundamente agradecida con mi Asesora por la comprensión y por la gran guía que fue durante este recorrido y agradecida de pertenecer a esta gran casa de estudios que es la UAM

Análisis del PAE para el control y prevención de la Diabetes Mellitus 2013-2018. Propuesta para el Estudio de Caso “Centro de Salud San Francisco, Xonacatlán, Estado de México”

Yessenia Ramírez Gutiérrez

yessarg6@gmail.com

Mtra. Mónica Adriana Sosa Juarico / Asesora

m.sosa@correo.ler.uam.mx

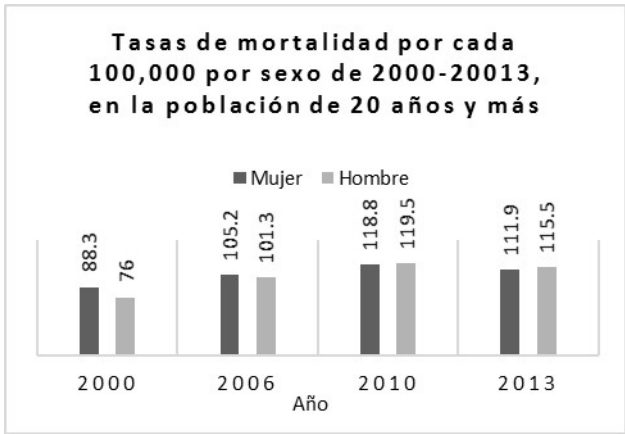
Resumen La Diabetes Mellitus (DM) es considerado un problema público en México debido a que el número de personas que padecen o son propensas a presentarla va en aumento, siendo la población vulnerable los adultos y personas mayores, mientras que niños y jóvenes figuran como la población en riesgo de desarrollar el padecimiento. En este sentido, resulta importante analizar las acciones que el gobierno federal ha diseñado y puesto en marcha para mitigar tal enfermedad, específicamente los objetivos dos y tres del Programa de Acción Específico para la DM (PAE para la DM) 2013-2018, destacando que ha sido implementado en las instituciones de salud del Sistema Nacional de Salud (SNS), siendo una de las finalidades de la investigación el proponer instrumentos metodológicos (cuestionarios y entrevistas) que permitan obtener información acerca de la implementación del programa en el Estado de México, en particular en el “Centro de Salud de San Francisco Xonacatlán”.

Palabras clave Problema público, Implementación, descentralización del sistema de salud, Centros de Salud.

Planteamiento y desarrollo

La DM como problema público

La DM es considerada un problema público de salud debido al número elevado de personas que son propensas a padecerla, en este grupo se encuentran niños (as) y jóvenes, o personas que ya la padecen que por lo general son adultos y personas mayores, y que si no cuentan con la atención y cuidado necesarios puede llegar a causarles discapacidades físicas y motrices, o incluso la muerte. Por ello, puede ser definida como una “situación problemática que necesita un determinado curso de acción que produzca ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados” (Aguilar, 1993, p. 16).



Gráfica 1: Tasas de mortalidad por cada 100,000 por sexo de 2000-2013, en la población de 20 años y más, PAE 2013-2018, p. 28.

1. Implementar esquemas proactivos de prevención y detección oportuna de casos para tratar, controlar y prevenir la diabetes y sus complicaciones.
2. Fortalecer las acciones que permitan incrementar la cobertura de pacientes con diabetes mellitus en control.
3. Mejorar los estándares de calidad en el primer nivel de atención en cuanto a abasto de insumos y personal de salud capacitado para la atención del paciente con diabetes mellitus.
4. Propiciar en entidades federativas la atención integral de pacientes para desacelerar la morbilidad de la diabetes mellitus.

Figura 1. Objetivos del PAE para la DM 2013-2018, elaboración con base en el PAE para la DM, 2014.

Figura 1. Objetivos del PAE para la DM 2013-2018, elaboración con base en el PAE para la DM, 2014.

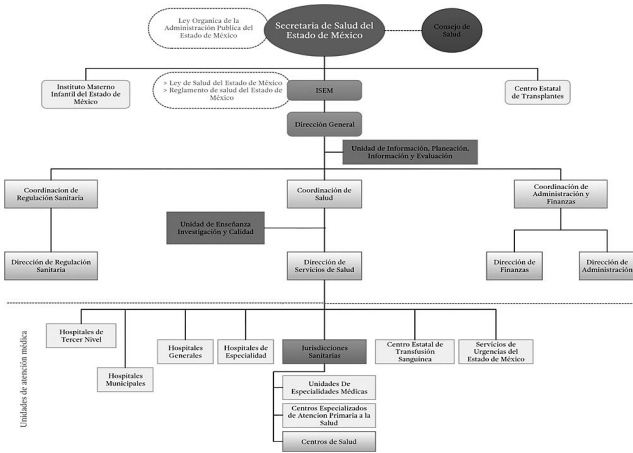
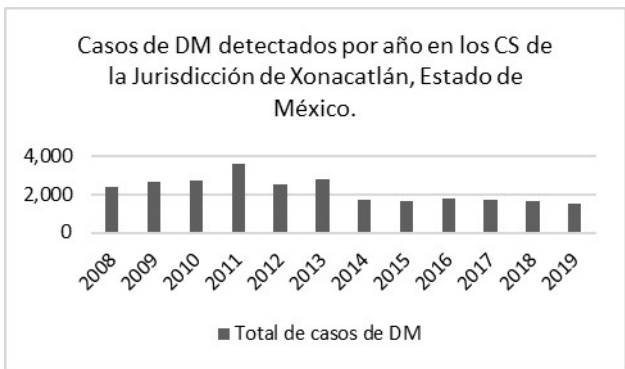


Imagen 1. Organización del Sistema de Salud del Estado de México, elaboración con base en la normatividad del Sistema de Salud del Estado de México, mayo, 2020.



Gráfica 2. Casos de DM detectados por año en los CS de la Jurisdicción de Xonacatlán, Estado de México, elaboración con base en los boletines epidemiológicos por año y mes del ISEM, abril, 2020

Al ser un problema de salud pertenece a la esfera pública, por lo que para corregirlo son necesarias “acciones con regulación o intervención gubernamental capaces de atender el problema no de manera individual o privada, sino de forma colectiva” (Wayne 2007, p.37).

De acuerdo con Meny y Thoening (1986) dichas acciones son “políticas públicas realizadas por las autoridades públicas en el seno de la sociedad, mismas que se transforman en programas de acción de una autoridad pública”. De la misma manera, Muller y Surel (1998), definen que “las políticas públicas son el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (citado en Roth 2014, p. 36).

En este sentido, las acciones diseñadas e implementadas por el gobierno mexicano para mitigar la aparición y el incremento de la DM en la población se encuentran en los PAE para la DM, que de acuerdo con su diseño se debe llevar a cabo en todas las instituciones que componen al Sistema Nacional de Salud (SNS).

Cabe destacar que debido a que el sistema de salud mexicano es descentralizado, este programa federal logra ser implementado en todas las instituciones de salud a partir de la normatividad federal, estatal, manuales y reglamentos internos de las unidades de salud.

Evolución de los PAE para la DM

A partir del sexenio 2000-2006 se comenzaron a elaborar los Programas de Acción Específicos para la DM, los cuales se apegan al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al Programa Sectorial de Salud (PROSESA), sin embargo, el PAE de 2013-2018 para la DM también se apegó a la Estrategia Nacional para el Control y Prevención del Sobrepeso, Obesidad y Diabetes, con el objetivo de unificar las acciones del SNS para la prevención y control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT).

Si bien los tres programas que han sido realizados a fin de atender la DM a partir de acciones de prevención, control y el retraso de la aparición de la enfermedad en la población, los tres han ido evolucionado en el diseño de sus objetivos y sus estrategias para darles cumplimiento.

Por un lado, el PAE de 2000-2006 constituyó los Grupos de Ayuda Mutua (GAM) que iban dirigidos a personas en riesgo y a los que ya padecían DM, el PAE de 2007-2012 continua con esta estrategia y logra dar acreditación permanente para los GAM, y además en este sexenio se crean las Unidades Médicas en Enfermedades Crónicas (UNEMEs-EC).

Aunque en el sexenio de 2013-2018 seguían funcionando los GAM y las UNEMEs-EC no se consideraron importantes para lograr los objetivos del PAE para la DM, puesto que el programa pretendía mejorar la atención y control de la enfermedad a través de las instituciones de salud.

Finalmente, es importante mencionar que, aunque los PAE para la DM han perseguido el mismo propósito, han existido cambios positivos en el diseño, puesto que los objetivos de los dos últimos programas han sido más claros y específicos debido a que desarrollan estrategias y líneas de acción para cada objetivo, sumando al último PAE los indicadores de medición para cada uno de ellos.

Organización y funciones del Sistema de Salud del Estado de México

Los Centros de Salud (CS) son las instalaciones por medio de las cuales los Servicios Estatales de Salud (SESA) dan atención primaria a la población, entre sus tareas esta dar tratamiento a enfermedades, divulgar la prevención y promover la rehabilitación a personas que lo necesiten. Como se ha mencionado, se han vuelto necesarias y prioritarias el diseño e implementación de

acciones para el control y prevención de la diabetes, por ello es importante entender como los objetivos, acciones y estrategias de un programa federal, como lo es el PAE para la DM, pueden llegar a verse cristalizados en unidades de salud ubicadas en las localidades, siendo los CS la referencia para el análisis. En el siguiente esquema elaborado a partir de la normatividad estatal, se logra esclarecer tal situación.

El Estado de México (EdoMéx) tiene su propia normatividad sobre las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud que son proporcionados por el Estado y sus municipios a través de las unidades de salud pertenecientes a la entidad, mismas que se estipulan en la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Salud del EdoMéx.

La primera establece que la SESA del Estado es la dependencia encargada de conducir la política estatal en materia de salud en coordinación con la Secretaría de Salud (SSa). Por su parte, la SESA del Estado establece que las instituciones deberán prevenir y controlar las ECNT.

La administración de la SESA corresponde al Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), que tiene como objetivo el otorgamiento de servicios de salud en el Estado y la promoción de las acciones en materia de salud realizadas por el sistema federal y estatal, y tendrá a su cargo el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros de las instituciones de salud para el logro de la ejecución de los programas que tenga a su cargo (Artículo 24^o, ISEM).

De acuerdo con la normatividad interna (Manual y Reglamento) de la SESA del EdoMéx, esta se compone de unidades administrativas y unidades de atención médica. A las unidades administrativas corresponde la Dirección General, la Unidad de Información, Planeación, Información y Evaluación; la Coordinación de Regulación Sanitaria, la de Administración y Finanzas, y la de Salud. Esta última es la encargada de coordinar la prestación de los servicios de salud en la entidad, coordinando a los diferentes niveles de gobierno. A su vez la Dirección de la coordinación se encargará de organizar, coordinar, planear y controlar el cumplimiento de los programas de prevención, control, detección y control de enfermedades en los temas prioritarios para la salud en las unidades de atención médica.

Por otro lado, las unidades médicas son los Hospitales de Tercer Nivel, Hospitales Generales, Hospitales Municipales, Hospitales de Especialidades, Servicios de Urgencias, el Centro Estatal de Transfusión Sanguínea y las Jurisdicciones Sanitarias. Específicamente, las unidades de salud de las jurisdicciones son las Unidades de Especialidades Médicas, Centros Especializados de Atención Primaria a la Salud, y los Centros de Salud.

Estos últimos tienen el objetivo de preservar la salud de la comunidad mediante acciones de prevención, curación, promoción y rehabilitación a las enfermedades prioritarias, entre las tareas que destacan de los CS están la revisión de la glucosa, curaciones de úlceras y heridas ocasionadas por la DM, aplicación de fármacos, asesoría nutricional y física, entre otras. Por esta razón, los CS participan activamente en la implementación del PAE para la DM.

Caso de estudio "Centro de Salud, San Francisco Xonacatlán"

Se propone como caso de estudio el CS ubicado del San Francisco Xonacatlán, Estado de México, a fin de utilizarlo como marco de referencia para identificar el apego que tienen las acciones que ahí se siguen para mitigar la DM en la entidad, y su congruencia con los objetivos del PAE para la DM 2013-2018.

Debido a los casos detectado de DM en la población perteneciente a la Jurisdicción sanitaria de Xonacatlán (Ver grafica 2) el municipio ha diseñado acciones, encontradas en los Planes de Desarrollo Municipal, como la promoción de campañas para la prevención de enfermedades, instrumentar campañas de salud preventiva, fomento de estilos de vida saludables, mejorar la

atención a personas con alguna discapacidad, brindar servicios de calidad en materia de salud. En consecuencia, un producto importante de la investigación fue proponer diversos instrumentos metodológicos para conocer el tipo de atención que han estado brindando los CS para la atención a la DM. Dichos instrumentos se diseñaron para ser aplicados al personal administrativo y médico con el que contaba el CS "San Francisco, Xonacatlán" considerados como actores e informantes clave.

El primer instrumento es un cuestionario diseñado para realizar una entrevista para la jefa de la jurisdicción sanitaria en la que se pregunta acerca de las funciones, el diagnóstico situacional, los programas de salud referentes a la atención de la DM, la supervisión de los servicios de salud en los CS, el monitoreo de casos de DM, entre otros temas. Por otra parte, la entrevista diseñada para el responsable del CS y el personal médico (médicos y enfermeras) tiene preguntas sobre cómo fomentan el autocuidado del paciente con DM, en qué consiste la atención al paciente con DM, y si consideran que tienen el material necesario para dar atención médica a pacientes con DM, si realizan capacitaciones médicas, cómo involucran a la familia del paciente diabético en su tratamiento, y si realizan un evento conmemorativo de la DM, entre otras.

Finalmente, para los pacientes con DM y la población en riesgo, se propone un cuestionario en el que se les preguntaría que con qué frecuencia acuden al CS, cómo consideran la atención que le brindan en el CS, si cuentan con el material y medicamentos necesarios para el control de su padecimiento, y si ha recibido información para prevenir complicaciones.

Conclusiones

La evolución en el diseño de los PAE (como una política pública) ha mejorado hasta incluir indicadores, este es un cambio importante porque permitiría medir el avance de las acciones.

La investigación permitió identificar la estructura, componentes del Sistema de salud estatal y las atribuciones de los CS, donde se concretan los cursos de acción para atender la DM, y fue a partir de la revisión de la normatividad de salud federal, estatal e interna de los CS y de la SESA del Edomex que se pudo comprobar que los CS tienen la responsabilidad de llevar a cabo objetivos del PAE para la DM, aunque este sea un programa federal.

Por otro lado, la propuesta de entrevistas y cuestionarios aplicables para personal administrativo, médico y para pacientes del CS hacen viable a futuro una evaluación de la implementación, puesto que su aplicación permitiría identificar como se ven cristalizados los objetivos del PAE para la DM en las tareas que cumplen los CS.

Referencias

Aguilar, L. F. (1993). Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Porrúa.

Roth, A. N. (2014). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, décima edición.

Wayne, P. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México. Editorial: Flacso

Secretaría de Salud. (2014). Programa de Acción Específico. Prevención y Control de la Diabetes Mellitus (2013 - 2018). Lijera 7, Col. Juárez 06696, México, D.F.

Secretaría de Salud, Gobierno del Estado de México. (1981). Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Estado de México. https://juntatoluca.edomex.gob.mx/sites/juntatoluca.edomex.gob.mx/files/files/LEY_ORGANICA_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA_DEL_ESTADO_DE_MEXICO.pdf

Secretaría de Salud, Gobierno del Estado de México. (1986). Ley de Salud del Estado de México. Estado de México. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr020.pdf>

Secretaría de Salud, Diario Oficial de la Federación (1992). Ley General de Salud, Secretaría de Salud. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_240120.pdf

Secretaría de Salud, Diario Oficial de la Federación. Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGS_MPSS.pdf

Secretaría de Salud, Gobierno del Estado de México. Manual General de Organización. Secretaría de Salud. <https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/salud/marcoJuridico/10.web>

Biografía

Ramírez Gutiérrez Yessenia. Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Me interesa la investigación, el diseño y evaluación de programas de salud.

Accesibilidad, calidad y seguridad para las mujeres en el transporte público. El caso del Sistema de transporte público del Estado de México (2018-2020)

Christopher Oscar Rosales López
c.oscarrosales7@gmail.com

José Javier de la Rosa Rodríguez / Asesor
j.rosa@correo.ler.uam.mx

Resumen El transporte público forma parte de los espacios públicos y como tal, se ha envuelto en conflictos de interés entre particulares y autoridades que ponen en situación de vulnerabilidad a las personas que lo utilizan para satisfacer sus actividades diarias. En este espacio, como en muchos otros, las mujeres han sido vulneradas por las conductas violentas en su contra, la mayoría de índole sexual. Es un fenómeno poco explorado tanto por la administración pública como por la academia, por tanto se requiere de especial atención para garantizar, como en todos los espacios públicos, el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Palabras clave Violencia, transporte público, Políticas Públicas.

Planteamiento y desarrollo

Violencia contra la mujer en el transporte público

La violencia contra la mujer, según la Asamblea de las Naciones Unidas (en Rozas y Salazar, 2015) se denomina como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres”. Este fenómeno se reproduce en todos los espacios que forman parte de nuestra vida cotidiana como el hogar, el trabajo y los espacios públicos como escuelas, calles, centros comerciales, transporte público.

En nuestro país se han llevado a cabo estrategias que buscan proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. No obstante, aun con las políticas, programas y proyectos que llevan a cabo los gobiernos en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, este fenómeno continúa en aumento y, en algunos casos, se han “normalizado” los contextos de violencia de la que son víctimas millones de mujeres mexicanas.

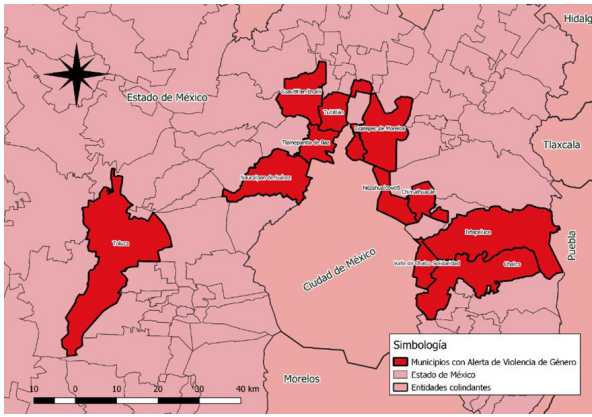
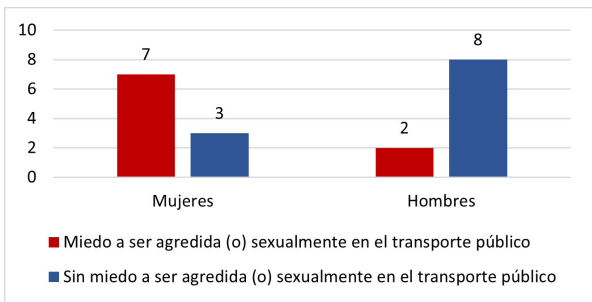
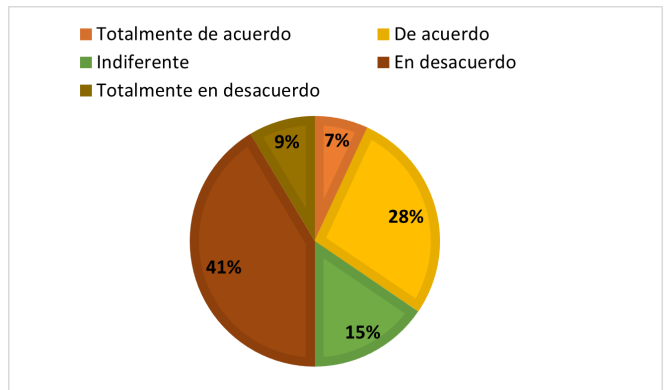


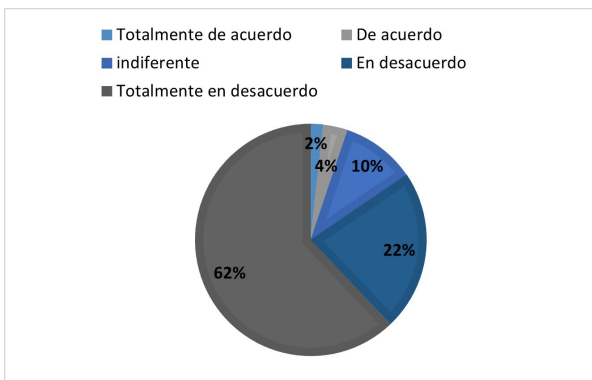
Imagen 1. Municipios con Declaratoria de Alerta de Violencia de Género en el Estado de México, 2015-2019, Elaboración propia, 06/11/2020.



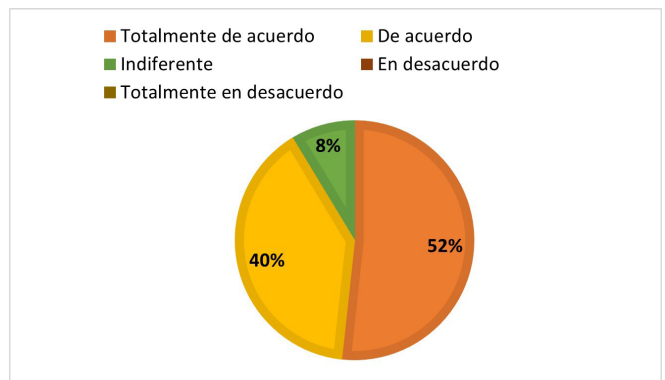
Gráfica 1: Percepción de la violencia sexual por parte de las mujeres y los hombres en el transporte público en el 2010. Fuente: Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010. Elaboración propia.



Gráfica 2. Percepción de las encuestadas con respecto a que la implementación de operativos al transporte público las hace sentir seguras. Fuente: Elaboración propia



Gráfica 3. Percepción de las encuestadas con respecto a que las unidades de transporte público cuentan con mecanismos de accesibilidad universal como rampas de abordaje y asientos exclusivos. Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020.



Gráfica 4. Percepción de las encuestadas con respecto a que la imagen del conductor es importante. Fuente: Elaboración propia. Mayo 2020

El Estado de México ha sido el claro ejemplo de este fenómeno, a tal grado de posicionarse dentro de las tres primeras entidades federativas con mayores índices de violencia contra la mujer. Las estrategias de Alerta de Violencia de Género (2015 y 2019) han sido las acciones baluarte de las administraciones estatales pasada y actual (de Eruviel Ávila y Alfredo del Mazo, respectivamente) para tratar de disminuir esta problemática.

En cuanto al transporte público, es uno de los espacios públicos en donde las mujeres han sido mayormente más vulneradas por las conductas violentas en su contra, la mayoría de índole sexual. En 2010, 7 de cada 10 mujeres afirmaron sentirse atemorizadas a ser agredidas sexualmente al usar el transporte público (Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010). Para el 2013, el 53.5% de los delitos de tipo sexual contra la mujer se presentaron en el transporte público (ENVIPE 2013). En 2015, los ciudadanos del Estado de México fueron los que más inseguros dijeron sentirse al usar el transporte público, con un 70.6% (ENVIPE 2015). Para el 2016, la mayor proporción de mujeres mayores de 18 años dejaron de realizar sus actividades cotidianas por temor a sufrir agresiones sexuales en los espacios públicos (ENVIPE 2016).

Para contrarrestar este fenómeno, en 2018 comenzó a implementarse el Programa Integral de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Mujeres y Hombres y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del Estado de México (Programa Integral), el cual, en su estrategia 4.1 tiene la tarea de “Generar condiciones para una movilidad segura para las mujeres”. En esa tesitura, la presente investigación tuvo como objeto de estudio a las acciones que se han emprendido por dicha estrategia desde el inicio de su implementación hasta el primer semestre del 2020.

Análisis de Políticas Públicas y transporte como espacio público de movilidad

Una política pública, en palabras de Roth (en de la Rosa y de León, 2019: 23), “es un conjunto de elementos que con la intervención activa o no de una institución gubernamental se estructuran racionalmente entre sí para dar seguimiento a algún elemento de la vida social”. Además, es el resultado de la intervención gubernamental y de la sociedad civil con respecto a modificar el estatus de una problemática pública concreta (Merino en de la Rosa y de León, 2019: 23).

El iniciador de este concepto fue Harold Laswell, quien se refirió a éstas como “ciencias de políticas” y las definió como “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas” (en Aguilar y Lima, 2009: 5). Laswell distinguió entre dos orientaciones de políticas: el conocimiento *en* el proceso de decisión y el conocimiento *del* proceso de decisión. El primero de éstos se refiere al *policy analysis* o análisis de políticas y el segundo es el *policy studies* o estudios de políticas (Figueroa y Hernández, 2018: 52).

Con respecto al análisis de políticas, Wayne Parsons (en Lara y de León, 2018: 27) argumenta que, por tratarse de un conocimiento en y para el proceso de toma de decisión, se apoya de diversas teorías disciplinarias para explicar, corregir y mejorar dicho proceso manejando herramientas de análisis e investigación en la definición del ciclo de las políticas públicas.

Dicho esto, el presente trabajo se apoyó del modelo de toma de decisiones pluralista y del enfoque de investigación etnográfico para la observación en el campo de estudio. Para Lindblom (en Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013: 124), el enfoque pluralista consiste en analizar la decisión pública con base en las relaciones existentes entre sector público, sector privado y sociedad civil. De ahí la importancia de apoyarse en la etnografía, pues mediante su aplicación se le brinda una especial atención a las explicaciones que dan las personas con respecto a situaciones específicas que viven (Briones, 1996: 100). Estas explicaciones pueden ser descrip-

ciones, significados, críticas u opiniones que brindan un panorama a “ras de suelo” acerca de la problemática que afecta a un grupo poblacional específico, en este caso, las mujeres usuarias del transporte público.

Ahora bien, el transporte público es un medio que utilizamos de manera cotidiana para movilizarnos y cumplir con nuestras actividades diarias. Para Valdés (en García, González y Aguilar, 2018: 88), la movilidad “promueve formas de sociabilidad transformando las experiencias culturales de habitar la ciudad y, con ello, los vínculos y relaciones sociales establecidos por sus habitantes”. Así mismo, tiene un componente de espacio público al tratarse de un factor de ciudadanía. Para Borja y Muxi (2000: 8), el espacio público es un espacio físico, político y simbólico (de la Rosa y Castañeda, 2018: 30) en la perspectiva de que el grupo que recibe las acciones derivadas de la toma de decisiones, les otorga a éstas un significado simbólico que puede dar como resultado la legitimidad colectiva del poder público (obediencia a las leyes) o una insignia de lucha política para oponerse al poder que los grupos hegemónicos ejercen sobre ellos (Castells, 2009: 36).

Metodología

La investigación se compuso de 5 fases. En la primera se planteó la problemática de investigación con bases estadísticas y teóricas. En la segunda fase se realizó un cruce teórico-analítico del modelo de toma de decisiones pluralista, etnográfico y teoría del espacio público seguro, accesible y de calidad. En la tercera fase se abrió paso a la aplicación de cuestionarios a un grupo específico de mujeres usuarias del transporte público utilizando plataformas tecnológicas. Para la cuarta fase, con la intención de profundizar en lo recabado en el cuestionario, se practicó una actividad focal con 5 usuarias del transporte público para obtener opiniones, significados y críticas relativas al problema de investigación. Finalmente, para la quinta fase, se interpretó la información reunida de la aplicación de ambas herramientas para analizar las acciones de la estrategia 4.1 del Programa Integral.

Resultados

En materia de seguridad, en cuanto a la implementación de mecanismos tecnológicos de seguridad en las unidades de transporte público como el código QR, el botón de pánico y las cámaras de vigilancia, hubo opiniones heterogéneas en cuanto que son su implementación se brinda seguridad. El código QR tuvo un 43% de aprobación y 22% de desaprobación; las cámaras de vigilancia tuvieron un 36% de aceptación y un 33% de negación; mientras que el botón de pánico obtuvo un 34% de conformidad y un 19% de desacuerdo. En lo que respecta a la realización de operativos al transporte público como estrategia de seguridad, el 41% de las encuestadas opinó no estar de acuerdo con ello, mientras que el 28% si lo aprobó, lo que se traduce en la desconfianza existente en las instituciones de seguridad.

En materia de accesibilidad, en lo que respecta a que, si el costo de traslado es accesible, el 24% de las encuestadas mencionó estar de acuerdo, mientras que el 79% desaprobó el costo del transporte público. En cuanto a si las unidades cuentan con mecanismos de accesibilidad universal (rampas de abordaje o asientos exclusivos), el 62% mencionó que no hay estos mecanismos, mientras que el 22% argumentó que si los hay.

En materia de calidad, en cuanto a la limpieza de las unidades, las respuestas obtenidas fueron de tendencias similares, siendo la de “indiferente” la que más porcentaje obtuvo con 31%. Por otra parte, en cuanto a la higiene o imagen del operador, el 92% mencionó estar de acuerdo de que es una medida que brinda confianza a las usuarias, pero no por tratarse de un tema de discriminación, sino de profesionalismo en su trabajo.

Conclusiones

La implementación de las herramientas tecnológicas en el sistema de transporte público (código QR, cámaras de video-vigilancia y botón de pánico) pareciera obedecer más a intereses políticos y económicos entre dos actores: aparato gubernamental (Secretaría de seguridad y Secretaría de Movilidad) y concesionarios (dueños de las líneas de transporte).

Así mismo, no hay certeza de su funcionamiento y su eficacia. Esto se traduce en problemas de opacidad gubernamental, así como de transparencia y de rendición de cuentas al no haber claridad en cuanto a: 1. lo que se pretende lograr con su implementación y; 2, a los montos que se invirtieron en su compra e instalación.

Con base en lo que se ha expuesto, la Estrategia 4.1 del Programa Integral pareciera ser más una forma de desviar la atención de la ciudadanía en general y de las personas a quienes está dirigida (usuarias del transporte público) mediante la simulación del actuar gubernamental, lo que Eugene Bardach denomina como “simulaciones de política”; recordemos que la provisión de un servicio público no es política pública.

Finalmente, el problema público que pretende atender esta estrategia está sustentado, de manera limitada, en la perspectiva de los actores gubernamentales -tanto de los encargados de su diseño, como de los actores que llevan a cabo su implementación- y en los intereses político-económicos entre éstos y las concesionarias, en lugar de recoger la voz, las opiniones, las experiencias, los significados y los símbolos que le da la población afectada a la problemática que viven durante su trayecto en el transporte público.

Referencias

Aguilar Astorga, C. y Lima Facio, M. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? En Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre, de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Briones, G. (1996). Epistemología de las ciencias sociales. Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social, Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

Castells, M. (2009). Comunicación y poder. Madrid, Alianza.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2011). Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México, de https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf

De la Rosa, J.J. y Castañeda, P.E. (2018). Indicadores de satisfacción de la infraestructura peatonal en la perspectiva del espacio público saludable en la Ciudad de México. Juan Pablo Editor/Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma.

De la Rosa, J.J. y De León, A. P. (2019). Las políticas públicas con perspectiva territorial en José Javier de la Rosa Rodríguez, Sofía García Yagüe y Alma Patricia de León Calderón (Co.). (2019). Políticas públicas con perspectiva territorial, Juan Pablos Editor/Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, 21-46.

Figueroa, R. y Hernández, R. (2018). Calidad de la democracia y políticas públicas para el fortalecimiento del Estado de derecho. En Raúl Figueroa y Miguel González (Co.), Desafíos para la calidad para la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma/ Juan Pablos Editor, 33-62.

García Yagüe, S., González Becerril, L. A. y Aguilar Astorga, C. R. (2019). Accesibilidad peatonal a parques urbanos en los municipios Toluca y Metepec, Estado de México, en José Javier de la Rosa Rodríguez, Sofía García Yagüe y Alma Patricia de León Calderón (Co.). (2019). Políticas públicas con perspectiva territorial, Juan Pablos Editor/Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, 85-110.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2016/doc/envipe2016_presentacion_nacional.pdf

Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Lara Caballero, M. y De León Calderón, A. P. (2017) Análisis y evaluación de políticas públicas. En Manuel Lara Caballero y José Javier De la Rosa Rodríguez (Co.). (2017). Análisis y evaluación de políticas públicas en México: una agenda de investigación. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma/ Juan Pablos Editor, 23-50.

Rozas, B. y Salazar, A. (2015). Violencia de género en el transporte público. En Revista Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, 172. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38862/1/S1500626_es.pdf

Biografía

Egresado de la licenciatura en políticas públicas por la UAM Lerma, ha colaborado en temas de derechos humanos y derechos de las mujeres en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México y en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, respectivamente. En este último, realizó recomendaciones en materia de indicadores de evaluación a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, actualmente vigente en el Estado de México.

Epígrafe

La esperanza de un mundo seguro y habitable recae en gente inconformista y disciplinada que están dedicadas a la justicia, paz y hermandad. -Martin Luther King

Ciberescuelas. Análisis del diseño e implementación de talleres y asesorías para resarcir el rezago educativo en la Ciudad de México (2019-2020)

Valeria Viridiana Troncoso Martínez

troncosovaleria18@gmail.com

Dra. Julieta Martínez Cuero / Asesora

j.martinezc@correo.ler.uam.mx

Resumen El presente trabajo constituye un análisis del diseño e implementación del Programa Social: “Ciberescuelas en PILARES, 2019” (y 2020), el cual busca atender el problema de rezago educativo (RE) y forma parte de la política pública integral y con enfoque de derechos humanos, titulada: PILARES, misma que se extiende a lo largo de las dieciséis alcaldías de la Ciudad de México. Dicha política comenzó a operar desde 2019 y tiene como objetivo contribuir al ejercicio y promoción de derechos vinculados a la educación, el empleo, las expresiones culturales y el acceso al deporte a los grupos poblacionales más vulnerables.

Palabras clave Ciberescuelas, PILARES, derechos humanos, políticas públicas, educación.

Planteamiento y desarrollo

Políticas públicas, derechos humanos y presupuestos: elementos clave para analizar el Programa Ciberescuelas

Esta investigación comienza definiendo una serie de conceptos clave para entender a la “Propuesta Integral PILARES” como una política pública con enfoque de derechos, la cual se conforma de subprogramas sociales que convergen en tiempo y espacio y comparten recursos humanos, técnicos y financieros para la procuración de cuatro derechos clave: educación, trabajo (autonomía económica), acceso a la cultura y el deporte.

De esta manera fue pertinente aclarar las diferencias entre políticas públicas (PP), programas y proyectos; al igual que destacar las diferencias entre las PP. PP tradicionales y las PP. PP de derechos humanos o con enfoque de derechos humanos.

Al respecto se puede señalar que las características principales de una política pública con enfoque de derechos, es que están sujetas a obligaciones de carácter internacional que contrae el Estado (convirtiéndose en garante derechos), y, además, se caracterizan por la parti-

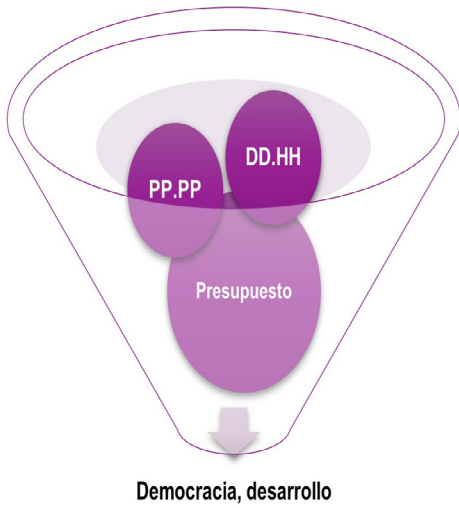


Imagen 1. Tríada para la democracia y el desarrollo socioeconómico, Valeria Troncoso, 09/11/20

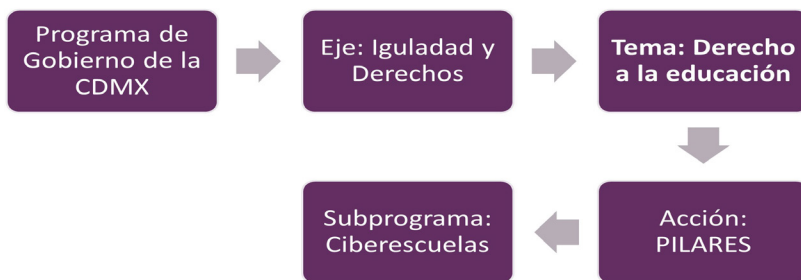


Imagen 2., Ciberescuelas como parte de la propuesta integral y con enfoque de derechos humanos, PILARES, Valeria Troncoso, 09/11/20



Imagen 3. PILARES, alcaldes de México, 07/02/2020



Imagen 4. Ciberescuelas en PILARES, Danae Valdés, 09/08/2020.

cipación ciudadana (concibiendo a las personas como sujetos de derechos) (González 2008 y CIDH, 2018). Mientras que la diferencia entre las PP. PP con enfoque de derechos y de DD. HH (Aguilar y Berrios, 2016) consiste en que las primeras están pensadas desde las características y principios propios del enfoque, mientras que las segundas además de ello tienden a la focalización de un derecho en concreto (sin apelar al principio de interdependencia de los derechos).

Otro aspecto abordado fue el tema presupuestario que junto con las PP.PP y el enfoque de derechos conforman una tríada inseparable que permite el reconocimiento y fortalecimiento de la dignidad humana, la reducción progresiva de las brechas de desigualdad y con ello la aproximación a beneficios colaterales como un ambiente social sano y que cimienta las bases no sólo para mejorar los mecanismos de democracia y de bienestar social al interior de una nación (y sus ámbitos locales), sino también al exterior, facilitando el desarrollo en las esferas: social, cultural, política y económica.

Descripción del programa

PILARES (Puntos de Innovación, Libertad, Arte, Educación y Saberes) se desprende del Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2018-2024, el cual se desagrega en seis ejes, estos en temas y estos a su vez en acciones concretas donde se coloca a PILARES como una propuesta para poner en funcionamiento centros comunitarios establecidos en las colonias, barrios y pueblos de más alta marginación en la Ciudad de México (CDMX).

Los cuales buscan contribuir a la garantía del ejercicio de los derechos de las personas, especialmente el derecho a la educación de los jóvenes que han abandonado sus estudios; el derecho al desarrollo sustentable, al empleo y a la no discriminación económica (especialmente de las mujeres jefas de familia); el acceso de las comunidades a los derechos culturales y al reconocimiento y potenciación de sus expresiones culturales y artísticas; y el derecho pleno al deporte y a la actividad física para promover la salud y el desarrollo integral de las personas (PGDCDMX 2019-2024).

Desde el ámbito teórico las características de PILARES corresponden a una PP. PP con enfoque de derechos humanos que se subdivide en programas como el de: 1) Ciberescuelas, 2) Educación para la Autonomía Económica y 3) Beca PILARES 2020 (antes, Mi beca para terminar la prepa en PILARES 2019), 4) Ponte Pila Deporte Comunitario y el 5) Programa de Artes y Oficios Comunitarios. Lo cual se deduce a partir de las reglas de operación (ROP) de los programas mencionados (en sus versiones 2019 y 2020). Al respecto debe mencionarse que los dos últimos programas no son exclusivos de PILARES, ya que operan en FAROS, centros de artes y oficios, casas y centros de cultura, así como en otros espacios abiertos; por consiguiente, se puede determinar que los programas que integran y son exclusivos de PILARES son: Ciberescuelas, Autonomía Económica y las Becas PILARES.

En este contexto, este estudio tomó como objeto de estudio a las Ciberescuelas por ser el programa que busca atender el problema de RE en la CDMX, principalmente en jóvenes de entre 15 y 29 años, lo cual es un fenómeno particularmente interesante, puesto que a pesar de ser la CDMX la entidad con menor RE, y con un mayor grado de alfabetización, se caracteriza por sus altos niveles de abandono escolar en los niveles medio superior y superior (tratándose de un problema que atañe principalmente a la población joven). Aunado a que las Ciberescuelas tienen sus antecedentes desde 2004, cuando se instaló una red de 22 Cyber Tlalpan, que buscaba brindar acceso a internet a la población, sin embargo, en 2015 se detecta que sólo cuatro de

ellos seguían operando y ya no en condiciones óptimas, por ende, se modificó y retomó anualmente el programa en su ámbito local: la alcaldía Tlalpan. Siendo 2019 el año en que Ciberescuelas se adhiere a PILARES (para comenzar a operar en toda la CDMX) (ROP Ciberescuelas, 2019).

Otras razones para hacer de Ciberescuelas el objeto estudio, estriban en que se trata del programa con mayor absorción económica del presupuesto asignado a PILARES en 2019 y 2020 (55% y 42% respectivamente). Es también el programa con mayor influencia sobre el resto de los programas que integran PILARES; además de concentrarse en el derecho a la educación, mismo que es considerado dentro de los derechos fundamentales para las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza, al guardar una relación constitutiva e instrumental con estas (Abramovich, 2006). Se trata de un derecho con gran peso en el Marco Internacional de Derechos Humanos (DIDH) y atiende un problema primordial para prevenir el desencadenamiento de problemas sociales de gran envergadura (conductas delictivas, embarazos precoces, adicciones, introducción endeble al mercado laboral, etc.).

Preevaluación del diseño

Como resultado de la búsqueda de estudios sobre evaluación de PP. PP de y con enfoque de DD. HH, se detectó que algunos esfuerzos retoman la evaluación bajo el modelo de desempeño para resultados (PBR) y/o se concentran en la propuesta de principios, características y obligaciones en materia de DD. HH como elementos a considerar en cada una de las fases del ciclo de PP. PP y del ciclo presupuestario.

Tomando lo anterior de referencia y la previa detección de inconsistencias en el diseño de Ciberescuelas, se aplicó el Modelo de Términos de Referencia (de CONEVAL, 2019) para evaluar el diseño del programa (ROP Ciberescuelas 2019), para que de forma sistematizada y rigurosa pudieran analizarse las siguientes categorías: 1) justificación y creación del diseño del programa, 2) la contribución del programa a metas y objetivos nacionales, 3) la población potencial, objetivo y los mecanismos de su elegibilidad, 4) el padrón de beneficiarios y los mecanismos de atención, 5) la matriz de indicadores para resultados (MIR), 6) el presupuesto y rendición de cuentas, así como 7) las complementariedades y coincidencias con otros programas federales y/o acciones de desarrollo social.

Si bien existe conciencia de que la metodología de CONEVAL no está pensada desde el enfoque de DD. HH, con esta se detectaron fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA). Entre los que destacan que el Ciberescuelas no tiene claramente definida a su población potencial, objetivo y beneficiaria; mucho menos cuenta con una justificación metodológica para sus mecanismos de elegibilidad; no tiene una justificación teórica, empírica o presupuestaria de porqué en la MIR se define como único componente el otorgamiento de talleres y asesorías (presenciales y en línea), aun cuando dentro de la narrativa de las ROP se describen más bienes y servicios a otorgar. Otro aspecto importante que fue considerado es que Ciberescuelas clasifica a sus beneficiarios en: usuarios directos (quienes acuden a los PILARES para gozar de los bienes y servicios) y en figuras facilitadoras de servicios, quienes contribuyen a la implementación del programa bajo las modalidades de monitores, talleristas y docentes. Destacando de ahí la incongruencia de contabilizar a las figuras implementadoras como beneficiarios, aun cuando en algunos casos los requisitos para su participación y sus características son contrarias a las que determinan el rezago educativo y a la población vulnerable que busca atender Ciberescuelas.

Análisis de Ciberescuelas. Hacia una propuesta metodológica desde el enfoque de derechos humanos

Si bien la preevaluación del diseño de Ciberescuelas da un amplio panorama de los retos y oportunidades del programa para influir en el resarcimiento del RE en la CDMX. Era necesario estudiar no únicamente el diseño, sino también la ejecución del programa, por tal razón, mediante el método netnográfico, fueron ejecutadas seis entrevistas a distintas figuras implementadoras. Con las cuales fue posible detectar que existen más figuras implementadoras de las que señalan en las ROP, como es el caso de los líderes coordinadores de proyecto (LCP) quienes coordinan el funcionamiento de los PILARES; se detectó la estructura organizacional y operativa del programa; se ubicaron algunos de los factores detonantes para la participación (u abandono) de figuras implementadoras (como el tema de seguridad, tiempo demandado, y monto económico como contraprestación de servicios) y para la participación de usuarios directos (tendencia de las principales motivaciones para acudir a los PILARES). Asimismo, se descubrió que las Ciberescuelas y PILARES en su conjunto han ampliado su ámbito de acción, al trascender de los PILARES físicos a los diferentes espacios públicos de la CDMX, mediante las denominadas “brigadas”.

Conclusiones

Así, derivado del análisis teórico, metodológico y empírico empleado se argumenta y pone de manifiesto la enorme urgencia de replantear la planeación y consecuente ejecución del Programa Ciberescuelas. No dejando de lado la existencia de aspectos favorables que posibilitarían que el programa se apegue a los principios de eficacia, eficiencia, calidad y sobre todo efectividad. Aunado a la relevancia que tiene Ciberescuelas por ser un programa con enfoque de DD. HH situado en un contexto donde la pandemia por Covid-19, representa un enorme riesgo en materia del acceso a un derecho fundamental como lo es el de la educación.

Referencias

Abramovich, V. (abril 2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* (88). pp: 35-50.

Aguilar, C. y Berrios. Ma. (2016). A manera de Introducción en Aguilar, C y Berrios. Ma. (Eds.), *Derechos y Políticas Públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*. (pp: 11-45). Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Lerma) y Juan Pablos Editor.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). *Políticas Públicas con enfoque de derechos*. Organización de los Estados Americanos (OEA).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2019) Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx

Gobierno de la Ciudad de México. (2019). *Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019-2024*. Disponible en: https://plazapublica.cdmx.gob.mx/uploads/decidim/attachment/file/1/Plan_Gob_2019-2024.pdf

González, A. (2008). *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos: una propuesta para su conceptualización*. Revista electrónica Aportes Andinos. Derechos humanos, democracia y emancipación, (23), pp: 2-8.

Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México. (18 de enero 2019). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, no. 13, tomo I. Recuperada de: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e548c9db46689a94f321498f5e15ec8b.pdf

Biografía

Valeria Viridiana Troncoso Martínez. Egresada de la Licenciatura en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Lerma). Con intereses académicos y profesionales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas en materia de derechos humanos.

Epígrafe

*“...No te salves
no te llenes de calma
no reserves del mundo
sólo un rincón tranquilo
no dejes caer los párpados
pesados como juicios
no te quedes sin labios
no te duermas sin sueño
no te pienses sin sangre
no te juzgues sin tiempo...”*

-Benedetti-

Evaluación de la implementación del Capítulo 26 “De los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional” del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016–2019

Guillermo Aldair Villegas Fuentes

guialdair@gmail.com

Dr. Carlos Ricardo Aguilar Astorga / Asesor

c.aguilar@correo.ler.uam.mx

Resumen *Todos somos migrantes.* Esa es la premisa que impulsó la iniciativa de realizar esta investigación. La misma es el resultado de ocho meses de investigación directa entre documentos, espacios y actores. La investigación no es concluyente. Se demuestra que la implementación del Cap.26 del PDHCDMX del 2016 a 2019 fue incompleta e ineficiente respecto a los resultados observables de los objetivos planteados por el programa. Pero las recomendaciones aquí propuestas incentivan al uso y adopción de otras metodologías, técnicas y herramientas en el estudio de los derechos humanos de las personas migrantes.

Palabras clave Derechos Humanos, Migrantes, Políticas Públicas, Evaluación, Implementación

Análisis teórico

El modelo de análisis que propone Joan Subirats (2008) para analizar las fases de una Política Pública parte de dos premisas principales: la dimensión sustantiva que responde a: ¿cómo resolver el problema público? y, la dimensión institucional que corresponde a: ¿qué actores intervienen, con qué recursos, y con base a qué reglas institucionales? (pág.117).

Con lo anterior, Subirats propone que para concretar una metahipótesis en un modelo analítico aplicable a un estudio empírico, es necesario, primeramente identificar la naturaleza de los resultados sustantivos e institucionales de la acción pública y; para convertir en operativas estas variables dependientes, se debe retomar el concepto del ciclo de una política pública (Subirats, et al, 2008).

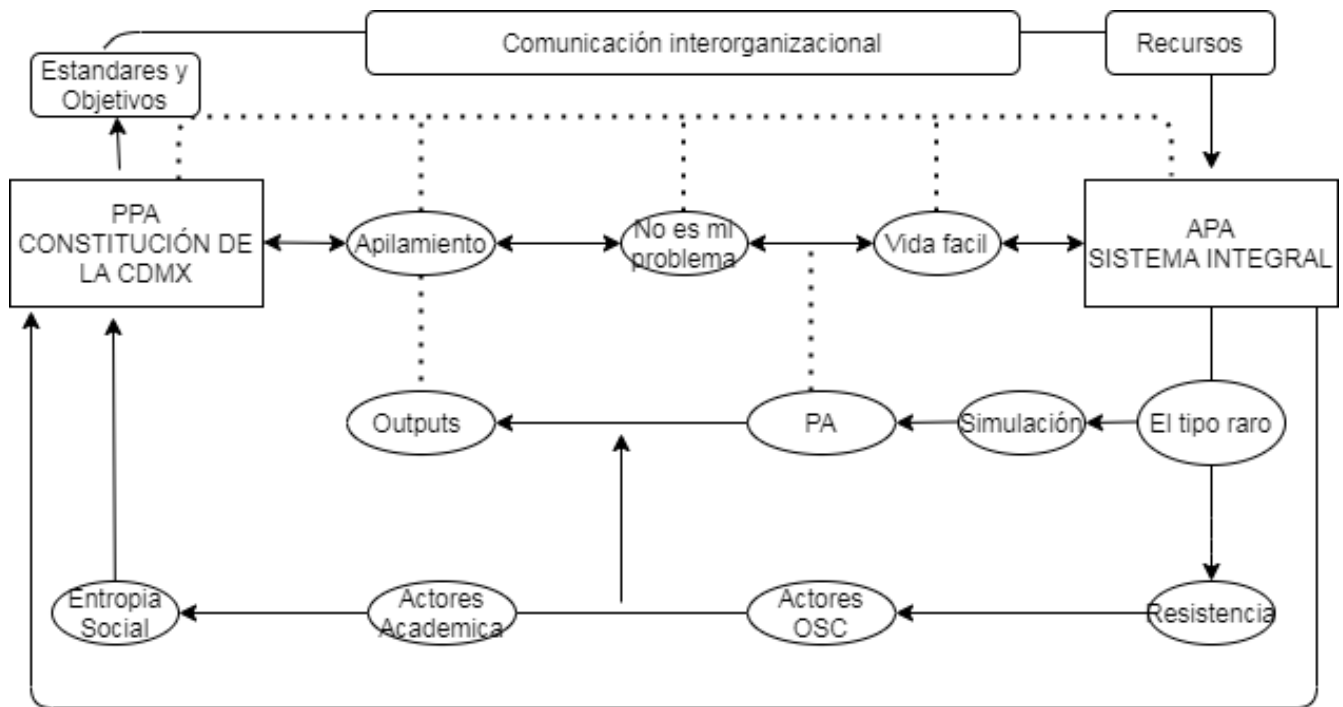


Imagen 1. Propuesta Híbrida para el análisis de la implementación de las políticas, Evaluación, Villegas, Guillermo, 2020.

La definición de Van Meter y Van Horn sobre implementación es implícita; abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras de realización de objetivos previamente decididos (1993, p. 99).

El diseño del Cap.26 del PDHCDMX cuenta con tablas programáticas que especifican objetivos y se desagregan en estrategias y metas a dos y cuatro años respectivamente.

Según Van Meter y Van Horn, los problemas de implementación son complejos, en cuestión de metodologías, así como, para establecer límites y los actores involucrados. Con esto el análisis de implementación para que este de manera conclusa exige atención a la multiplicidad de acciones (tiempo y recursos)(1993, p.104).

Para Eugene Bardach (1977) existen tres principales riesgos en la implementación de las políticas públicas; señala que después de que se acuerden y se autoricen las políticas, se tendrá que adoptar cualquier mandato político para lograr los objetivos establecidos, sin retraso y sin un excesivo costo.

Entonces, con base en los autores antes mencionados, es posible la construcción de un modelo propio que dé cuenta de la implementación del PDHCDMX. Los elementos considerados posibilitan evidenciar las prácticas y las acciones llevadas a cabo durante la implementación de las acciones del Cap.26 del PDHCDMX.

Para abordar los resultados observables y los cambios que ocasionó la entrada en vigor de la Constitución Política de la CDMX y del cambio del PDHCDMX al Sistema Integral de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, es preciso sostener que existen elementos teóricos que lo pueden explicar y que pueden acercarse a una realidad si se toma como base de observancia de otros programas.

El principal limitante de este modelo se encuentra en las externalidades no enunciadas tácitamente en el mismo pero que, como todo en la sociedad, esas externalidades están sujetas a la inoportunidad del tiempo y de los actores que convergen en sus acciones.

Es preciso insistir en que el modelo no es de carácter lineal, por lo que su análisis y adopción se ajusta a la intención del evaluador. Sin embargo, por practicidad se recomienda su análisis en tres momentos claves: 1) La relación PPA-APA¹; 2) La relación entre actores y la construcción PPA-APA y finalmente 3) Los elementos confluyentes entre los *juegos de implementación* en los PPA-APA y relación entre actores.

La propuesta híbrida retoma de Bardach(1977) los siguientes juegos: *Apilamiento*: Una gran cantidad de objetivos adicionales agregados al montón ya existente; *Simulación*: Intento de parecer que está contribuyendo públicamente un elemento del programa, mientras que en privado otorga solo una contribución pequeña; *Entropía Social*: Juegos disputados entre partes relativamente identificables, por un lado, los controladores y por el otro los obstruccionistas o resistentes;

No es mi problema: Nadie quiere las responsabilidades, los servicios o las actividades de reglamentación que se derivarían de ellos no se llevan a cabo. Los ciudadanos reciben evasivas en que se dirigen de uno a otro; *Excluir al tipo raro*: El éxito final depende en parte de si o no otros actores harán sus contribuciones, esta condición normalmente presenta un grado de incertidumbre en el cálculo.

1 Para Subirats (2008) el Programa de Actuación político- administrativo (PPA): Incluye todas las decisiones legislativas y reglamentarias, tanto del gobierno y de la administración central como del resto de administraciones públicas necesarias para la implementación de la política pública. Y que el Acuerdo de Actuación político- administrativo (APA): Fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.

Lo anterior nos explica entonces, el primer ciclo de actuación, de constante acción entre el control que mantiene el PPA sobre el APA y la función competente del APA para ajustar decisiones, competencias y recursos para el funcionamiento completo del PPA.

Es importante retomar las consideraciones que Van Meter y Van Horn (1993, p.118) proponen cuando refieren a la ejecución de los programas, pues estos pueden encontrar estándares y objetivos planteados desde los documentos legislativos o las normas que direccionen en este caso al PPA.

En este modelo, se considera como actores primordiales para el juego de la *resistencia* a los actores representantes de Academia y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, aquí es donde el *tipo raro* puede encontrar aliados que converjan con ideales, misiones u objetivos en común. El supuesto es que, de existir y colaborar, encontrarán dos posibles alternativas reales.

La primera alternativa es que Academia y OSC se involucren en el análisis y la construcción de los PA que convergen entre los PPA y los APA, logrando de esta manera una relación y participación directa y real en la elaboración de los *Outputs*.

La segunda alternativa es que, los actores representantes de Academia y OSC equilibren el juego del control burocrático administrativo a través del juego de la *Entropía social*, ésta última ruta resulta más sencilla, puesto que su aplicación lograría equilibrar la actuación que PPA tiene sobre APA, ahora APA podría actuar con un grado mayor de acción política administrativa.

Es importante recordar que si bien, la no linealidad del modelo presupone la interacción de posibles externalidades, éstas no invalidan el modelo. Para su mejor composición, es preciso retomar los elementos de la investigación, los resultados encontrados a lo largo de la investigación y con ello, se puede explicar o justificar la implementación no solo del Cap.26, sino también de la posible ruta que siga la construcción del Sistema Integral.

Principales hallazgos

A lo largo de la investigación acontecieron diferentes sucesos sociales, culturales, políticos y de sanidad. Todos ellos dieron cuenta de elementos que inicialmente la investigación no observó. Sin embargo, estos elementos resultan particulares para la transición del PDHCDMX al Sistema Integral y comprender el resultado que encamina la investigación sobre el Cap.26

Fueron veinte los hallazgos observados: seis corresponden al PDHCDMX, siete a los Espacios de Participación, cinco a las Organizaciones de la Sociedad Civil y dos a la Academia. Estos hallazgos proporcionaron enfoques y conocimientos que se desconocían al inicio de la investigación.

Dentro del PDHCDMX los informes anuales no están homologados en tanto el contenido y la estructura. Lo cual arriesga la información contenida al no tener un formato establecido de la información que se pretende publicar. No hay un seguimiento de respuesta sobre el cumplimiento de las acciones implementadas por los capítulos.

Que el COPLADE y PDHCDMX se demoran burocráticamente en el análisis y adopción de las líneas de operaciones de las instituciones, lo que demora la implementación completa de los objetivos del Cap.26. Además, los cambios internos del personal que labora en el PDHCDMX representaron la posibilidad burocrática de perder el trabajo previo y realizado en los Espacios de Participación con quienes coordinaban y dirigían los capítulos.

El Espacio de Participación del Cap.26 no contó con la participación de la Academia en las Sesiones Ordinarias. Esto da evidencia del nulo interés del Espacio por contar con la participación de estos actores, desde el Espacio se solicitó en tres ocasiones y se evidenció en el mismo la necesidad de un mecanismo interno o una forma de evaluar los resultados del Espacio.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil disminuyeron su asistencia o dejaron de asistir en su totalidad a las sesiones plenarias y a las reuniones de trabajo. No existe evidencia de un intento por reestablecer contacto o comunicación con las OSC que inicialmente participaron en la integración del Espacio. ¿Existe la posibilidad de una disipación de energías a través de los recursos económicos-políticos tener injerencia en ésta ausencia de actores?

Recomendaciones

Así como los hallazgos permitieron ampliar la información conocida sobre el Cap.26 del PDHCDMX, también se logró establecer las posibles rutas alternas de actuación, investigación y de mejora en la búsqueda por garantizar los Derechos Humanos de las personas migrantes y las sujetas a protección internacional.

Rumbo al Sistema Integral se plantea la posibilidad de adoptar el trabajo previo realizado en el Cap.26 del PDHCDMX. Por un lado, la necesidad de ajustar las reglas de operación de todas las instituciones y los programas sociales, además de la adopción de la normatividad internacional para que se reconozcan los derechos de las personas migrantes, no se trata de crear más programas o más instituciones, sino de incorporar a los migrantes en los programas e instituciones ya existentes.

El Sistema Integral puede incluir un espacio interno de capacitación constante en materia de evaluación. Los espacios de participación del Sistema Integral pueden fortalecer su trabajo si se les proporciona las herramientas adecuadas a las organizaciones de la sociedad civil, a las instituciones de gobierno, a las alcaldías y a la academia.

El diseño del Sistema Integral puede adoptar los estándares internacionales en el marco de la definición de las poblaciones beneficiarias. Definir la población migrante en el Sistema Integral ajustándose a los marcos internacionales puede ampliar el espectro de beneficiarios.

Las OSC pueden definir la ruta de actuación del espacio de migrantes en el Sistema Integral, siempre y cuando se logre conjugar en una agenda que incorpore las acciones de mayor urgencia

Además, pueden influenciar en el diseño del espacio de migrantes siempre y cuando encuentren en la Academia los aliados necesarios para impulsar la redefinición de los objetivos, las estrategias y las metas que plantea el Sistema Integral.

Existe la posibilidad real de adoptar nuevas metodologías, observar de nuevos los hallazgos encontrados e impulsar una nueva agenda de investigación y evaluación respecto a los derechos de las migrantes. También reajustar nuevas líneas de investigación con técnicas digitales e innovadoras que, llegada la nueva normalidad, impulsan el desarrollo personal de los investigadores y los defensores de los derechos humanos.

Conclusiones

Cierto es que la incidencia en el campo de la acción pública en materia de los Derechos Humanos puede resultar complicada, peligrosa o incluso imposible. Los escenarios previstos inicialmente para la realización de ésta investigación plantearon la posibilidad real de llegar a resultados completamente diferentes a los que hoy se presentan.

Se estimó en un comienzo la aplicación de cuestionarios y metodologías donde la práctica de campo es forzosa por su naturaleza de realización. Sin embargo, todos y cada uno de los esce-

narios previstos previos al desarrollo total de la investigación, fueron superados. Por un lado, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 modificó parte sustancial de la investigación, obligando a una reestructuración de instrumentos, herramientas y fuentes de información.

No existió implementación coordinada de estrategias, la desorganización de información, el cambio de personal al interior del PDHCDMX fue significativo para no alcanzar los objetivos planteados y romper incluso con las relaciones entre las OSC participantes.

La Constitución de la CDMX no planteó los retos políticos y administrativos que implica el ajuste o cambio de legalidad. El PDHCDMX no garantizó la continuidad de sus objetivos en otro escenario. El cambio del PDHCDMX al SI supone la posibilidad de abandonar las acciones implementadas desde el 2016 para no incurrir en la duplicidad de acciones

Las OSC reconocen que la Ley de Interculturalidad y la Ley de Planeación son claves para construir el Sistema Integral. Admiten las OSC que tanto Alcaldías, Instituciones implementadoras e incluso OSC, desconocen ambas leyes. Lo cual les supone un reto en la continuidad en la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes

La necesidad de controlar las acciones de implementación o de relegación de responsabilidades, no es ajena en el PDHCDMX, estas prácticas representan la visión y la urgencia del Gobierno de la Ciudad de México por simular una ciudad de derechos, donde aparentemente todos tienen derechos, excepto los migrantes.

El escenario actual en la Ciudad de México no es del todo incierto para los migrantes. Si existen OSC, instituciones y alcaldías con programas y acciones encaminadas a la atención de los migrantes, sus alcances son mínimos y limitados pero otro escenario podría construirse desde la acción colectiva

Es así que consideramos la adopción de los hallazgos y de las recomendaciones como posibles rutas para encaminar más investigaciones que resulten en productos garantes en materia de derechos humanos, desde los que buscan defender, promover y garantizar los derechos de los migrantes.

No se trata de impulsar y defender intereses personales, los derechos humanos no son objeto de negociación, se debe reconocer el derecho a la movilidad humana, las fronteras solo dividen a la humanidad, toca un camino de investigación, evaluación e incidencia, pero los muros se van a caer y los derechos se van a garantizar, después de todo, todos somos migrantes.

Referencias

Bardach, E. (1993). Los juegos de la implementación. En V. L. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Donald, S. V., & VH, C. E. (1993). El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual. En V. L. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.

Espacio de Participación del Cap. 26 del PDHCDMX. (2018). *Sesión Ordinaria del Espacio de Participación: Derechos de las personas migrantes*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Espacio de Participación del Cap.26 del PDHCDMX. (2016). *Sesión Ordinaria del Espacio de Participación: Derechos de las personas migrantes*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Espacio de Participación del Cap.26 del PDHCDMX. (2017). *Sesión Ordinaria del Espacio de Participación: Derechos de las personas migrantes*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2011). *Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. D.F: GDF.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2016). *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México*. Ciudad de México.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de los Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2016). *Capítulo 26. Derechos de las poblaciones migrantes y las sujetas a protección internacional*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de los Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2016). *Informe 2016 Espacios de Participación*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de los Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2017). *Informe Espacios de Participación 2017*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de los Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2018). *Informe 2018 Espacios de Participación del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos*. Ciudad de México: PDHCDMX.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Universidad Autónoma Metropolitana. (2018). *La constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos*. Ciudad de México: UAM.

Biografía

Guillermo Aldair Villegas Fuentes. (Teloloapan, Guerrero). Licenciado en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Fundó y coordinó la Revista Flectere. Asesoró a la Revista Nota al Pie en la Unidad Iztapalapa. Es Colaborador en la Revista de Literatura y Arte Monolito. Representó al Estado de Guerrero en el Concurso de debate político del IMJUVE (2016) y el Concurso de Oratoria de El Universal (2019).

-En el 2016 un paro estudiantil, en el 2017 un sismo, en 2019 la huelga más larga en la historia de la UAM y ahora una pandemia. Después de tanto y a pesar de todo, el maestro Joaquín Sabina no se equivoca: ¿super-viviente? Si, maldita sea, nunca me cansaré de celebrarlo.

<http://revistaliterariamonolito.com/author/guillermo-aldair-villegas-fuentes/>

Evaluación de Procesos del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro en el municipio de Lerma, Estado de México, en el periodo 2019-2020

Oswaldo Josué Núñez Vázquez

2153069733@correo.ler.uam.mx

Alma Patricia de León Calderón / Asesora

a.deleon@correo.ler.uam.mx

Resumen En el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 se destaca el Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro (PJCF), como uno de los principales programas de la Política Social de este sexenio, el cual tiene una relevancia en términos sociales, políticos y económicos. Por lo anterior, el trabajo parte de la importancia de valorar la operación de este programa y analiza el caso del PJCF en el municipio de Lerma, Estado de México, en el periodo 2019-2000, a través de una evaluación de procesos; con el objetivo de conocer los elementos clave que contribuyen al logro de sus metas y objetivos.

Palabras clave Evaluación de procesos, programa social, implementación

Introducción

La construcción de esta investigación se centra en el enfoque de las políticas públicas. De acuerdo con Manuel Canto (2002) las fases de la política pública son las siguientes: Agenda, Análisis, Decisión, Implementación y Evaluación (Canto, 2002, pág. 70). Esta investigación se enfocó en explicar la fase de la implementación, ya que es un punto clave en el cumplimiento de objetivos y metas de un programa de gobierno.

La implementación de una política pública, es una de las fases más complejas, es el momento de materializar las acciones que se verán reflejadas con el cumplimiento de las metas y los objetivos. Sabatier y Mazmanian (1981) la definen de la siguiente manera:

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Esta se plasma por lo general en un estatuto (...) En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema(s) que deben de atacarse, estipula el (los) objetivo(s) a lograr y "estructura" el proceso de implementación de diversas maneras (Mazmanian, 1981, pág 329).

En ese sentido, la fase de implementación es determinante para el éxito o fracaso de una política o programa, por ello, se considera muy importante realizar evaluaciones o monitoreos a dicha fase, con el objetivo de analizar si se contribuye al logro de las metas y objetivos de un programa.

En esa tesitura, se considera relevante evaluar la implementación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, debido a la importancia que tiene este en el gobierno actual; en términos de la magnitud del programa (cobertura) y en las implicaciones económicas, políticas y sociales asociados a este.

La implementación en el ciclo de Políticas Públicas

Las políticas públicas son respuestas a las demandas sociales, que apunta a la resolución de problemas públicos a partir de una intervención eficiente y eficaz por parte del gobierno. "Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable" (Subirats, 2008, pág 35).

Mauricio Merino define la política pública de la siguiente manera: "Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público" (Merino, 2013, pág 10)

De acuerdo con Manuel Canto Chac (2002) el ciclo de las políticas públicas está constituido por cinco fases:

- 1) **Agenda:** Es un proceso de selección de un problema público, que es considerado como importante por parte de la autoridad, y se cree necesario la intervención pública para su solución, para ello es necesario definir de manera clara el problema público.
- 2) **Análisis:** Una vez realizado la definición del problema público, que se consideró importante y tendrá la intervención pública, es necesario tener una fase de análisis de alternativas, es decir, buscar la mejor opción o alternativa para la solución del problema.
- 3) **Decisión:** En esta fase es necesario tomar la decisión para elegir una de las alternativas estudiadas, tomando la que se considere como mejor opción.
- 4) **Implementación:** Es la fase en que todo se lleva a la práctica; sin embargo, es una fase donde es muy probable que haya una diferencia entre el diseño, lo que está escrito, y la forma en la que se implementa, en esta fase se centra la presente investigación.
- 5) **Evaluación:** La fase de evaluación de una política pública, es el momento de analizar los resultados obtenidos, a partir de una intervención pública, y verificar si se han cumplido con las metas y objetivos de la política pública. (Canto, 2002, pág. 70)

Particularmente, la fase de implementación requiere de una coordinación eficiente y eficaz entre actores e instituciones, sin embargo, se ha observado que dicha actividad también genera dificultades en la ejecución, por un lado, cuando existe un alto grado de participación entre los diferentes actores, dificulta el proceso decisorio, esto debido a que cada actor u grupo quiere posiciona fuertemente su opinión. (Pardo, 2018, pág 12).

Evaluación de Procesos

Como se señaló en la introducción, el objetivo fue realizar una evaluación de procesos del Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, concretamente en el municipio de Lerma; tomando en cuenta que la evaluación de proceso permite contrastar los aspectos cotidianos de la implementación, con la interacción entre los distintos elementos que componen el objeto de análisis y analizar las fortalezas y debilidades del programa.











Símbolo	Nombre	Descripción
	Proceso / Actividad	Muestra un paso en el proceso, este es el símbolo más común en los diagramas de flujos
	Proceso alternativo	Se usa cuando la actividad es una alternativa a la actividad normal
	Esperar / Retrasar	Representa cualquier periodo de espera que sea parte del proceso
	Flujo de línea	Conectores de símbolos que muestran la dirección en la que avanza el proceso
	Terminación	Muestra los puntos de inicio y finalización de un proceso
	Decisión	Indica un punto de decisión del proceso, presentando dos posibilidades de caminos para el flujo según las condiciones estipuladas en la decisión.
	Conector	Se utiliza como conector para conectar un punto a otro en el flujo, generalmente identificado con letras mayúsculas (A, BB)
	Unir	Representa la fusión de varios procesos o información en uno.
	Dado	Indica las entradas y salidas del proceso
	Documento	Muestra un proceso que genera un documento

Imagen 1. Simbología utilizada para el diagrama de flujo Fuente: *Elaboración propia con base en: Ministerio de planificación nacional y Política Económica "Guía para la elaboración de diagramas de flujo" (2009)*



Imagen 2. Procesos dentro de un programa social Fuente: CO-NEVAL, 2019

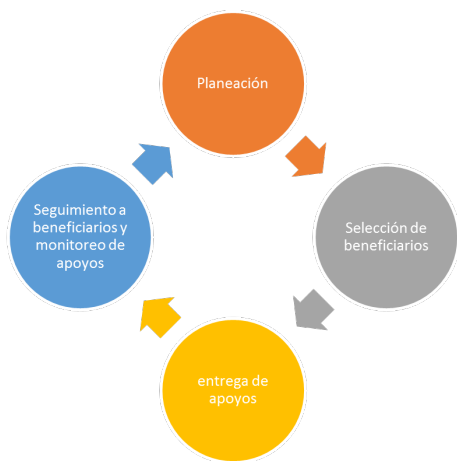


Imagen 3. Procesos analizados en el municipio de Lerma Fuente: *Elaboración propia con base en CONEVAL 2019, pág. 16*

La evaluación se realizó con base en la metodología de Marco Lógico y en los términos de referencia de la evaluación de procesos empleada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La evaluación de procesos busca “realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa y verificar si la gestión cumple con lo necesario para cumplir sus metas y objetivos, en ese sentido, los términos de referencia para la evaluación de procesos, profundizan en los procesos operativos de un programa” (Coneval, 2017, p. 12).

En esta investigación se utilizó el mapeo, que es una representación gráfica de los procesos del programa, se trata de un diagrama de flujo en el que cada símbolo representa los pasos de los procesos. Los símbolos que se utilizaron para describir los procesos son los que se observan en la Imagen 1.

Ahora bien, la metodología de CONEVAL, para la evaluación de procesos, busca analizar 8 fases o procesos dentro de un programa social (ver Imagen 2), estas son las siguientes:

- a) Planeación:** Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa.
- b) Difusión:** Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.
- c) Solicitud de apoyos:** Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan tanto los operadores del programa como los posibles beneficiarios con el objetivo de solicitar los apoyos del programa y registrar y/o sistematizar la información de dichas solicitudes.
- d) Selección de beneficiarios:** Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.
- e) Producción de bienes y/o servicios:** Mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.
- f) Distribución de apoyos:** Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).
- g) Entrega de apoyos:** Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.

Seguimiento a beneficiarios posterior a la entrega: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado. . (Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos 2017, p. 22).

Para el caso del municipio de Lerma, solo nos enfocamos en explicar 4 fases, esto debido a que, de acuerdo a las facultades que tiene la dirección de desarrollo humano como centro de trabajo, son las fases que podemos analizar en el municipio de Lerma (Imagen 3)

Conclusiones

El programa de Jóvenes Construyendo el Futuro tiene como objetivo brindar una capacitación a los jóvenes que no estudien ni trabajen, con el fin de insertarlos al mercado laboral. Sin embar-

go, de acuerdo a los procesos que se analizaron en el municipio de Lerma, podemos concluir que el programa tiene oportunidades de mejora en términos de transparencia y cumplimiento de objetivos, principalmente en la fase de selección de beneficiarios, pues el análisis apunta más a un tema político- electoral, que social

Referencias

- Canto Chac, M., & Castro Soto, O. (2002). *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016). *Guía para la Optimización, Estandarización y Mejora Continua de Procesos*.
- Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2017). *Términos de Referencia para la Evaluación de Procesos*.
- Merino, M. (2013). El proceso de las políticas públicas: Las condiciones del éxito. *Políticas Públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en las soluciones de problemas públicos*. *Cide*, 77. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/merino-mauricio-politicas-publicas-2013.pdf>
- Ministerio de planificación nacional y política económica área de modernización del estado. (2009). *Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo*. 20 de Octubre 2020 Sitio web: <http://evalperu.org/sites/default/files/resources/file/3.%20MPNGE%20guia%20diagramas-flujo-2009.pdf>
- Secretaría de la Función Pública. (2016). *Guía para la optimización, estandarización y mejora continua de procesos*. México: SFP.
- Pardo, M. del carmen. (2018). *Implementación de Políticas Publicas* (C. de I. y D. Económica (ed.)).
- Sabatier, Paul y Daniel A. Mazmanian. (1981). *La implementación de Políticas Públicas: un marco de análisis en Luis Aguilar* (Compilador). *La implementación de las políticas públicas*. Tercer edición. México. Miguel Ángel Porrúa.
- Subirats, K. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: editorial Ariel.

Biografía

Los temas de mi interés son referentes al análisis de la administración pública, en sus tres órdenes de gobierno, así mismo nace en mí el deseo por conocer más acerca de los procesos político electorales.

En mi experiencia académica he participado en diferentes simulacros electorales y me he desarrollado en la administración pública municipal.

Epígrafe

El inicio de mi camino en la vida universitaria fue completamente una experiencia nueva, tuve que aprender muchas cosas, pasar por obstáculos que en momentos creía que no superaría, pero nunca me di por vencido. Mi vida ha cambiado, mi manera de pensar también, jamás hubiera imaginado que hoy estaría aquí parado casi al final de este camino que solo será el inicio de uno aún más largo.

La Agenda 2030 en materia de emisión de gases de efecto invernadero: un diagnóstico que coadyuve al cumplimiento de las políticas medioambientales en el municipio de Lerma, Estado de México

Jurgen Gaspar Pulido

jurgen.gaspar15@gmail.com

Dra. Abigail Martínez Mendoza / Asesora

a.martinez@correo.ler.uam.mx

Resumen La importancia de combatir la emisión de GEI y el CC, radica en que genera impactos ambientales. Con el desarrollo de las sociedades, el entorno se ha modificado paulatinamente de acuerdo con las necesidades humanas, lo que ha producido un impacto en el medio ambiente; sin embargo, en los últimos 200 años, el crecimiento demográfico, la expansión de las ciudades, y un modelo de industrialización basado en el uso de combustibles fósiles ha provocado que la generación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se incremente de manera exponencial reduciendo la calidad de vida de los seres vivos.

Siendo así, la investigación del caso de Lerma en materia de GEI cobra relevancia toda vez que su mayor impacto proviene del sector alimenticio y consumo humano. De esta manera, las políticas públicas en la materia son importantes debido a que las acciones a nivel local coadyuvan a las tareas de la agenda internacional.

Palabras clave Políticas Públicas, Gases de Efecto Invernadero (GEI), Cambio Climático (CC), Agenda 2030, Políticas Públicas en materia de GEI.

Pregunta de investigación

En materia de emisión de GEI ¿Cómo es el cumplimiento de la Agenda 2030 en el municipio de Lerma, Estado de México?

Objetivo General

Estudiar la emisión de Gases de Efecto Invernadero en el municipio de Lerma, Estado de México, para realizar un diagnóstico que permita determinar el cumplimiento de la Agenda 2030 en la materia

Capítulo 1: Estado del Arte

En el estado del arte se identificó información respecto al periodo 2015-2019 en materia de emisiones de GEI y CC; el año 2015 fue medular, debido a que en Septiembre de este mismo año se aprueba la Agenda 2030, aunado a eso se observa la magnitud del problema de la emisión de GEI y el CC a nivel global, lo cual desenvuelve en los siguientes años en la preocupación de crear instituciones, el Inventario Nacional de Emisiones de GEI, políticas públicas, entre otras cosas, encaminadas a la mitigación y adaptación a estos fenómenos.

A pesar de los grandes esfuerzos realizaos por las autoridades Federales, Estatales y Municipales, estos no han sido suficientes para lograr la reducción de emisiones de GEI al que México se comprometió. Sin embargo, es importante mencionar que al transcurso del análisis para el estado del arte, se hallaron con muchos sitios web a nivel federal que ya no existen o se les dejó en el olvido, se le ha dejado de dar continuidad a la creación y divulgación de información en la materia.

El CC es un tema importante que se debe tratar de manera urgente debido a las grandes afectaciones que este tiene con los seres vivos y ecosistemas, es por esta razón que se debe continuar la lucha contra el CC y las emisiones de GEI, fortaleciendo instituciones y sobre todo creando políticas públicas a nivel Federal, Estatal y Municipal en función de mitigación y adaptación al cambio climático.

En el periodo 2015-2019 se observa la preocupación de fortalecer instituciones, además de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas en materia de emisiones de GEI y CC en los tres niveles de gobierno (Federal, estatal y Municipal), sin embargo, las acciones no han sido lo suficientemente fuertes para logar los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano para evitar los impactos del cambio climático.

Capítulo 2: Las políticas públicas de GEI y la Agenda 2030

En este capítulo se desarrolló el concepto de Gases de Efecto Invernadero (GEI), su clasificación, la cronología de las acciones que se han realizado en el ámbito internacional para mitigar los GEI, y que dieron cabida a la Agenda 2030. También se abordó el concepto de políticas públicas, su ciclo y lo que corresponde en materia de Gases de Efecto Invernadero.

Los GEI son componentes gaseosos de la atmósfera, natural o antropógeno, que emiten radiación en determinadas longitudes de onda del espectro de radiación terrestre emitida por la superficie de la Tierra, por la propia atmósfera. Esta propiedad ocasiona el efecto invernadero (O'Higgins, 2017). Destaca que, de los GEI de mayor impacto es el CO₂ o Bioxido de Carbono.

Por su parte, es importante mencionar que antes del surgimiento de la Agenda 2030, hay una serie de acciones en el marco internacional en materia de Cambio Climático y las emisiones de Gases de Efecto Invernadero.

El cambio climático y las emisiones de GEI requieren de la comunidad global, es decir que se trabaje de manera coordinada y precisa la cooperación internacional (CEPAL, 2015). Después

de una larga trayectoria, se da paso a la creación y aprobación de la Agenda 2030, la cual es un plan de acción compuesto por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas en favor de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la formación de alianzas para el desarrollo (ONU, 2015).

Por otra parte, el estudio de las políticas públicas en ciclos, inicia con la definición de los problemas y agendas, termina con la implementación y evaluación las alternativas de solución (Parsons, 2007).

Las políticas públicas en materia de GEI son el conjunto de planes, programas y proyectos e incluso leyes y reglamentos con la finalidad de mitigar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y en consecuencia el Cambio Climático. Uno de los principales objetivos de las políticas de mitigación es limitar efectos adversos al Cambio Climático, es decir, las políticas en materia de GEI coadyuvan a la reducción de las emisiones de CO₂ (Galindo, Samaniego, Beltrán, Ferrer Carbonell, y Alatorre, 2017).

Capítulo 3: La industria en alimentos como principal emisor de GEI en Lerma

Para este capítulo es importante destacar que en el municipio de Lerma se identifican 23 industrias del sector alimentos y/o de consumo humano. De acuerdo con los datos, es esta industria la de mayores emisiones de CO₂.

Sin embargo, la SEMARNAT únicamente documenta las emisiones de CO₂ de una industria, de las otras 23 industrias que están vinculadas al giro de alimentos y/o de consumo humano en el municipio de Lerma, no se observa ningún registro.

Capítulo 4: la Agenda 2030 como referente de GEI en el municipio de Lerma

En este apartado se puede encontrar lo referente a la Agenda 2030 en materia de CC, específicamente, lo estipulado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 13 "Acción por el Clima". Asimismo, se documenta el ámbito jurídico-administrativo y Planes Programas y Proyectos en materia de Cambio Climático y GEI, a nivel federal, estatal y municipal. Se observó que en los ámbitos jurídico-administrativos y los Planes, Programas y Proyectos, a nivel nacional está la Ley General de Cambio Climático, los objetivos 3.5 y 3.10 del Plan Nacional de Desarrollo (2019); en el ámbito estatal, el Plan de Desarrollo del Estado de México (2017-2023) trata en el apartado 3.2. Objetivo: adoptar medidas para combatir el cambio climático y mitigar sus efectos. 3.2.3. Estrategia: Mejorar la educación ambiental e impulsar la adopción de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en los municipios; finalmente, ámbito municipal, en el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 identifican las necesidades y problemáticas del municipio, además, se contempla la alienación a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Conclusiones

La importancia de combatir la emisión de Gases de Efecto Invernadero, radica en que genera grandes impactos ambientales, reduciendo la calidad de vida de los seres vivos.

Siendo así, la investigación para el caso del municipio de Lerma en materia de emisiones de GEI cobra relevancia toda vez que su mayor impacto proviene del sector alimenticio y/o de consumo humano. De esta manera, las políticas públicas en la materia son importantes, como se ha mencionado, las acciones a nivel local coadyuvan a las tareas de la agenda internacional.

Año	Acontecimiento
1979	Primer Conferencia Mundial sobre el Clima.
1987	Se realiza el informe Brundtland.
1988	Se crea el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).
1990	Se comienzan las negociaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre una convención marco.
1991	Surge la primera reunión del Comité Intergubernamental de Negociación.
1992	En la Cumbre para la Tierra celebrada en Río, la CMNUCC se abre a la firma junto con las demás convenciones de Río.
1994	Entra en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
1996	Se crea la Secretaría de la CMNUCC para respaldar las medidas adoptadas en el marco de la Convención.
1997	Se adopta oficialmente el Protocolo de Kyoto
2001	Se adoptan los Acuerdos de Marrakech que especifican las normas de aplicación del Protocolo de Kyoto (Se establecen nuevos instrumentos de financiación y planificación para la adaptación y transferencia de tecnología).
2005	Entrada en vigor del Protocolo de Kyoto. Se celebra en Montreal la primera reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto.
2007	Se publica el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC.
2009	Se redacta el Acuerdo de Copenhague.
2010	La Conferencia de las Partes (CP) redacta y acepta los Acuerdos de Cancún. Los países oficializaron sus promesas de contribución a la reducción de emisiones de GEI.
2011	Los Gobiernos reconocieron la necesidad de crear el concepto de un acuerdo nuevo, universal y legal para hacer frente al cambio climático después de 2020.
2012	La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kyoto (CP/RP) adopta la Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto en la RP8.
2014	La CP20 se celebra en Lima, Perú.
2015	LaCP21 se celebrará en París, Francia.

Tabla 1. Cronología de las acciones respecto al CC y los GEI, Elaboración propia con base en ONU, 2015.

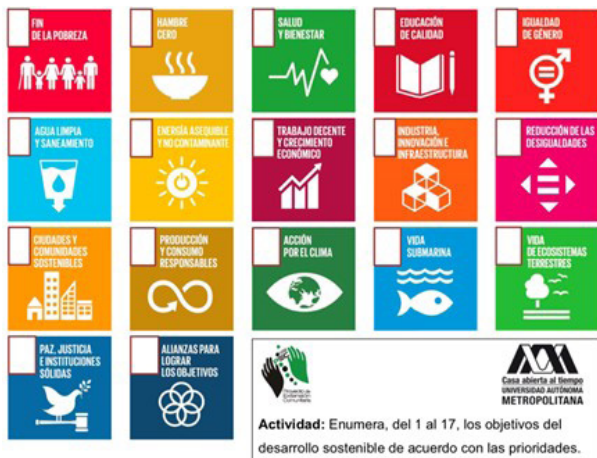


Ilustración 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Diagrama 1. Ciclo de las políticas públicas, Adaptado de Wayne Parsons, 2007.

SECTOR	EMISIÓN CO2 (KG)	PORCENTAJE %
Alimenticio y/o de consumo humano	106,273,000	68.9
Química	28,230,498.31	18.3
Automotriz	17,218,469.21	11.1
Pinturas y tintas	1,257,801.044	0.8
Tratamiento de residuos peligrosos	1,166,447.61	0.7
Total	154,146,216.2	100

Tabla 2. Porcentaje de CO2 emitido por la industria manufacturera en el municipio de Lerma. Elaboración propia con base en datos del RETC, 2017.

MEDIO AMBIENTE SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES				
Emisiones y Transferencias RETC 2017				
Nombre	Sector	Municipio	Sustancia	Producción de CO2 en KG.
BARCEL S.A DE C.V. Barcel Planta Lerma	Alimenticio y/o de consumo humano	Lerma	Dióxido de Carbono (CO2)	106,273,000

Tabla 3. Empresa registrada del subsector alimenticio y consumo humanos emisora del 100% de CO2 en el municipio de Lerma, Estado de México. Adaptado de RETC, 2017.

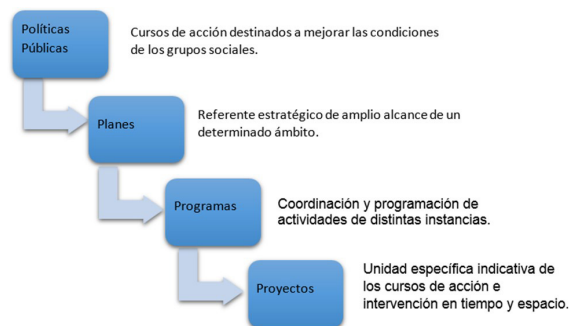


Diagrama 2: Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos

El municipio de Lerma, es un foco de atención en materia de GEI y CC, debido a que 4/5 partes de las industrias que emiten CO₂, están vinculadas a la industria del giro alimenticio y/o de consumo humano siendo la que emite la mayor cantidad de CO₂ (INECC, 2018).

Referencias

CEPAL. (2015). Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollolosostenible#:~:text=La%20Agenda%202030%20para%20el%20Desarrollo%20Sostenible%2C%20aprobada%20en%20septiembre,gu%C3%ADa%20de%20referencia%20>.

Galindo, L. M., Samaniego, J. L., Beltrán, A., Ferrer Carbonell, J., & Alatorre, J. E. (2017). Portafolio de políticas públicas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos con beneficios adicionales o “sin arrepentimiento” en América Latina. CEPAL.

INECC. (2018). Diseño e implementación de medidas de adaptación al cambio climático en México. Ciudad de México.

INECC. (2018). Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Obtenido de <https://datos.gob.mx/busca/organization/inecc>

O’Higgins, B. (2017). Centro UC Cambio Global. Obtenido de Gas de efecto invernadero (GEI): <https://cambioglobal.uc.cl/comunicacion-y-recursos/recursos/glosario/gas-de-efecto-invernadero-gei>

ONU. (2015). Naciones Unidas, Forjamos nuestro futuro juntos. Obtenido de <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO México.

Biografía


Mi nombre es Jurgen Gaspar Pulido, Originario de Capulhuac, Estado de México. Soy aspirante a obtener el grado de Licenciado en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) unidad Lerma. Tengo la convicción de poder incidir en las acciones de gobierno a través del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, además, de planes programas y proyectos, con la finalidad de solucionar, controlar y/o disminuir problemas sociales.

Epígrafe


“Los científicos pueden describir los problemas que afectarán el medio ambiente basándose en la evidencia disponible. Sin embargo, su solución no es la responsabilidad de los científicos, sino de la sociedad en su totalidad”

Mario Molina (1943-2020), Ingeniero y químico mexicano; obtuvo el premio Nobel por ser parte de los descubridores de las causas del agujero de la capa de ozono.





Gobierno, Sociedad civil y Derechos humanos



Análisis de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México (OPPMEM) en el periodo 2017-2019, desde el enfoque de la Gobernanza

Yarely Gutiérrez Trejo

2153069751@correo.ler.uam.mx

Carlos Gabriel Chávez Becker / Asesor

mejalmamut@gmail.com

Resumen Este artículo analiza la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que son integrantes invitadas en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México, durante el periodo 2017-2019, desde el enfoque de la gobernanza, mediante un estudio de caso, con una metodología cualitativa y un enfoque interpretativo, verificando que los actores políticos integrantes permanentes e invitados del OPPMEM, han sido, en algunas ocasiones, proclives al trabajo coordinado con otros actores no gubernamentales. Para ello, en primer lugar, se hace una discusión teórica de los conceptos principales, posteriormente se describe al OPPMEM, finalmente se describe el estudio de caso, para el análisis de la contribución de las OSC en los trabajos del OPPMEM.

Palabras clave Organizaciones de la Sociedad Civil, Gobernanza, Participación política de las mujeres.

Planteamiento y desarrollo

Elementos teóricos de sociedad civil, gobernanza y participación política de las mujeres

En su papel político, las asociaciones voluntarias son vistas como un contrapeso crucial para los estados y el poder corporativo, y un pilar esencial para promover la transparencia, rendición de cuentas y otros aspectos de la “buena gobernanza”. (Edwards, 2014)

De acuerdo con Aguilar (2010), la gobernanza se entiende como un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece, y también menciona que la gobernanza es el conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales.

De Barbieri (1991), se refiere a la participación política de las mujeres como las acciones de las mujeres, estas se caracterizan por el ir y venir en tres espacios: primero en el sistema político, cuando son militantes de partidos y organizaciones que buscan estar representadas en el Estado y que aspiran a obtener el gobierno, que por lo general es baja aquí y para reforzarla se propone en varios países el sistema de cuotas; el segundo espacio es el de la acción pública a través de movimientos sociales, incluido el movimiento feminista, cuando demandan al Estado el cumplimiento de sus obligaciones de tutelaje de las garantías constitucionales: leyes que cambian la correlación de fuerzas del género femenino, servicios y subsidios para el mejoramiento de las condiciones de vida de los integrantes de los hogares; y finalmente, el tercer espacio en el plano de la sociedad civil con diversos grados de organización.

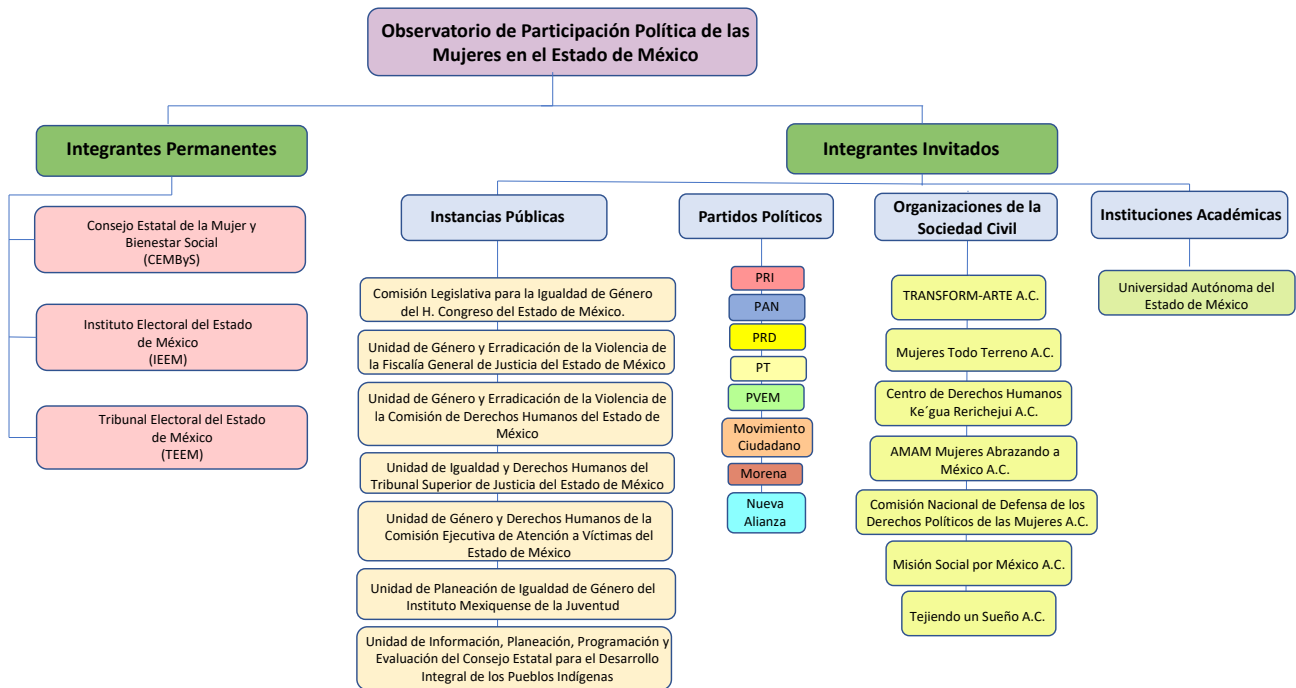
Esta relación de conceptos deja claro que la participación de las OSC en el OPPMEM, no será de mando y control, sino dará a notar la independencia de todos los actores, destacando los recursos con los que cuentan las Organizaciones de la Sociedad Civil en su incidencia en el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México y los recursos de los que carecen los entes de gobierno. Por ello esta investigación analiza y constata que se pueden lograr buenos ejercicios de gobernanza, en este caso privilegiando y fortaleciendo la participación política de las mujeres en la entidad mexiquense.

Marco contextual del OPPMEM

El avance o retroceso de la democracia en cuanto a derechos sociopolíticos de las mujeres, está marcada por momentos claves que trascienden en el tiempo en el que inician o transcurren. Así, podemos señalar algunos momentos decisivos: 1916, celebración del primer congreso feminista en Yucatán; 1953, reconocimiento del derecho de las mujeres a votar, y 1975, Primer Foro internacional de la mujer. (Vélez, 2002). Con estos pocos avances podemos tener una idea bastante aproximada de lo que ha sido la participación política de la mujer, fundamentalmente desde las Organizaciones de la Sociedad Civil que se han ido creando para tal fin.

El Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México (OPPMEM), surge a partir de la iniciativa y trabajo coordinado del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS) hoy Secretaría de la Mujer del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), mediante un convenio interinstitucional, el 19 de enero de 2017. (Convenio de Coordinación Interinstitucional del OPPMEM, 2017).

El Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México, está compuesto por Integrantes Permanentes (IEEM, TEEM y CEMyBS) e Integrantes Invitados (Instancias gubernamentales, Organizaciones de la Sociedad Civil, Partidos políticos y la Academia), los cuales interactúan en coordinación para llevar a cabo trabajos y acciones para promover y fortalecer la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión en el ámbito público, lograr la paridad de género y la igualdad sustantiva, para reforzar la democracia.



Elaboración propia. Fuente: OPPMEM, 2017.

Estudio de caso: participación de las OSC en el OPPMEM, en el periodo 2017-2019, desde el enfoque de la gobernanza

Como herramienta cualitativa, se realizaron 14 entrevistas, las cuales se aplicaron de la siguiente manera: 7 entrevistas semiestructuradas a actores políticos integrantes permanentes e invitados del OPPMEM, 5 entrevistas semiestructuradas a representantes de las OSC integrantes invitadas del OPPMEM y 2 entrevistas abiertas a informantes clave, siendo académicas expertas en temas de género, cubriendo con ello las relaciones del objeto social.

Desde su creación el OPPMEM contempló a las OSC como una pieza clave en la integración de este órgano ya que estas organizaciones representan en esencia, la voz, el sentir y las demandas de la sociedad civil, mismas que muchas veces no son atendidas por los actores gubernamentales. Por lo que la participación de las OSC, es vital en este órgano ya que le da sentido a un puro ejercicio de gobernanza que realizan estas organizaciones al relacionarse de forma directa con los entes gubernamentales para coadyuvar en la consecución del objetivo primordial que persigue el OPPMEM.

Analizando las entrevistas aplicadas nos dimos cuenta que las OSC participantes en el OPPMEM, representan diversos sectores sociales de la entidad al igual que distintas demandas, pero coinciden en la búsqueda de la igualdad, la equidad, la justicia y el respeto a los derechos políticos, sociales y humanos de todas las mujeres mexiquenses.

Desde su creación hasta la actualidad la participación de las OSC ha sido muy activa y marca la pauta ya que este ejercicio de coparticipación del sector gubernamental y la sociedad civil no se había dado de manera tan activa y recíproca como se ha dado dentro del OPPMEM, ya que a partir de esta activa interacción se ha generado una participación constante con los diferentes poderes del Estado, particularmente con el ejecutivo y el legislativo, donde en conjunto se ha impulsado reformas constitucionales en beneficio de la participación política de las mujeres y se ha instalado un parlamento abierto en donde se han escuchado todas las voces para impulsar desde la tribuna del congreso los cambios al marco legal que dé certeza jurídica e incentive la participación de más mujeres en la vida política del Estado de México.

Conclusiones

Sin duda OPPMEM es un buen ejercicio participativo ya que permite construir puentes más estrechos de vinculación con la ciudadanía, donde las representantes de las OSC participan en la elaboración, el diseño y evaluación de políticas públicas que permitan que un mayor número de mujeres pueda participar en la vida política de sus municipios y del Estado de México, y así tomar decisiones de forma eficiente en el ámbito público.

Sin embargo, aún hay aspectos por mejorar, como dar mayor difusión a los trabajos entre la ciudadanía, para que conozcan lo que realiza el OPPMEM y lo usen, sin duda esto generaría mayores niveles de gobernanza. Así mismo continuar con la integración de OSC especializadas en defensa de derechos político-electorales, violencia política en razón de género y participación ciudadana, con el objetivo de cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres y tener un alcance de cobertura en todo el Estado de México.

Referencias

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. http://red.sevalladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20proceso%20de%20gobernar.pdf
- Aguilar, O. (2006). Estado, mercado y sociedad civil. Una mirada desde la sociología. *Revista Némesis*, 5, 131-150.
- Chávez, C., & Esquivel, E. (2016). Gobernanza. In *Léxico de la vida social* (pp. 305-310). https://www.researchgate.net/publication/303447106_Gobernanza
- Chávez, C. y Esquivel, E. (2011). *Sociedad Civil. La travesía de una idea política*.
- De Barbieri, M. (1991). Los ámbitos de acción de las mujeres. *Revista mexicana de sociología*, 53 (1), 202-224.
- Edwards, Michel. (2014). *Civil Society*.
- Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México. (2017). *Convenio de coordinación interinstitucional del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en el Estado de México*. https://www.ieem.org.mx/observatorio_2017/downloads/Conv.CEMYBS,TEEM,IEEM.pdf
- Vélez, M. G. (2002). *Género, subjetividad y poder. Participación política de las mujeres. El caso del Gobierno del Estado de México*. May 2002.

Análisis de las políticas públicas en garantizar los derechos humanos de niñas y niños en situación de calle en el municipio de Toluca Edomex, en el período 2017-2020

Tania Guadalupe Ballinas Herrera

tanny0597@gmail,.com

José Javier de la Rosa Rodríguez / Asesor

j.delarosa@correo.ler.uam.mx

Resumen La presente investigación es un estudio de las acciones en materia de políticas públicas realizadas por las Instituciones del gobierno estatal y municipal, encargadas de garantizar los Derechos Humanos de niñas y niños, en situación de calle, en el Municipio de Toluca, Estado de México a partir de un estudio de caso en el período 2017- 2020. Es así que se centra en el Análisis de las Políticas públicas dirigidas a garantizar los Derechos de niñas y niños que viven en situación de calle.

Palabras clave Derechos humanos, niñez en situación de calle, políticas públicas,

Planteamiento y desarrollo

Capítulo I: Niñez y Derechos Humanos

UNICEF (2002) define a los niños de la calle como niños que han de trabajar en las calles porque sus familias necesitan dinero para sobrevivir, niños que provienen de familias pobres que duermen en las calles de los cuales algunos llegan a la ciudad proveniente de las zonas menos privilegiadas del país y otros han huido.

El Fondo de las Naciones Unidas (2000) define en dos categorías a los niños en situación de calle:

- 1) Los niños “en” la calle: que son el grupo más grande, por lo regular no son huérfanos y trabajan en las calles pero mantienen sus Vínculos familiares, a pesar de que pasan la mayor parte de su tiempo en la calle, cuentan con un hogar al que contribuyen con ingresos económicos.
- 2) Los niños “de” la calle: son el grupo de menores que se encuentran sin hogar, tienen vínculos familiares rotos, por lo general han huidos de su casa a consecuencia de cualquier especie

de maltrato, o en algunos casos han sido abandonados por sus familias. (Unicef, 2000 en For-sellido, 2001: 49)

Niñez en situación de calle en Toluca Estado de México

A través de la Solicitud número 00062 en el portal de SAIMEX para el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la familia se obtuvieron los siguientes datos:

Es importante recalcar que estos datos son los últimos que se han reportado por lo cual no existe un censo actualizado a la fecha acerca de la contabilización de niñas y niños que vivan en situación de calle

Para fines de esta investigación, sostendremos la postura teórica de que, el Estado es quien debe proteger los Derechos Humanos de los niños y niñas en situación de calle, pues como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Es así que las obligaciones del Estado son el respetar, cumplir, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas. (Const. Mexicana, art.1)

Es importante recalcar que en esta investigación haremos un análisis de políticas públicas.

La metodología cualitativa como aproximación de un estudio de caso para la niñez en situación de calle

Dado a que la presente es una investigación a fondo de un fenómeno social, se utilizó el método de investigación cualitativo, pues el uso de éste es primordial ya que el uso de esta metodología permitirá dar voz a esta población.

Para ello se utilizó como estrategia un estudio de caso de tipo monográfico sobre las políticas públicas de los gobiernos del Estado de México y del Municipio de Toluca para atender la situación de niñas y niños en situación de calle en el municipio de Toluca desde una perspectiva de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Siendo nuestra *unidad de análisis* los niños en situación de calle del municipio de Toluca en el Estado de México, y nuestra *unidad de observación* las acciones realizadas por las Instituciones del gobierno del municipio de Toluca encargadas de garantizar los derechos humanos de las y los niños en situación de calle.

El instrumento de investigación fue la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los actores involucrados. En este sentido se buscó la articulación de los tres niveles de gobierno que a continuación se mencionan.

1. Procuraduría de protección de niñas, niños y adolescentes del Estado de México
2. Procuraduría Municipal de protección a niñas, niños y adolescentes de Toluca
3. Red por los Derechos de la Infancia en México

Análisis transversal

A partir de la información recabada durante las tres entrevistas que se pudieron aplicar en la investigación, se puede notar que si bien las y los niños en situación de calle representan un problema público en el municipio de Toluca, esto no ha sido tratado de forma correspondiente. Resaltando los principales puntos:

No existe un censo acerca de cuantas niñas y niños existen en situación de calle a nivel estatal ni municipal.

Esto se debe a que por una parte nos encontramos con que la procuraduría estatal tiene un aproximado de 350 niñas y niños en situación de calle en el valle de Toluca, mientras que la procuraduría municipal reporta un aproximado de 180 niñas y niños en situación de calle.

Respecto a los lugares donde se localizan las y los niños en situación de calle la procuraduría estatal nos dice que los principales lugares donde se concentran son en cruceros, sin embargo tienen un lugar donde dormir y siempre se encuentran acompañados.

Bajo el rubro de la promoción de los derechos de niñas y niños en situación de calle se encontró que mediante los recorridos que realizan ambas procuradurías han hecho esfuerzos para que las y los niños en condición de vida se enteren de que son acreedores a sus derechos y sepan que la situación de calle y el trabajo infantil no es un modo de vida.

REDIM por su parte reporta que ellos sirven como gestores nacionales e internacionales para que a través de mesas de trabajo y conversatorios se puedan desarrollar ideas para garantizar los derechos de niñas y niños en situación de calle.

En el tema de las acciones y políticas públicas destinadas para atender a esta población nos encontramos con el hecho de que a manera Estatal no existen políticas públicas para esta población, pues si bien existía el programa "METRUM" este dejó de operar en el año 2019.

Así mismo en cuanto al tema de las políticas públicas para garantizar los derechos de dicha población, la procuradora Estatal refiere que no cree que sea primordial el diseño de estas, pues el problema de las y los niños en situación de calle no se puede resolver en un solo programa

En tanto a esta respuesta es importante recalcar y mencionar que la Convención Internacional de los Derechos del niño establece que dentro de las responsabilidades del Estado está el crear políticas públicas integrales y con enfoque de derechos humanos que garanticen los derechos humanos de niñas y niños.

En este tenor, la REDIM si cree primordial la implementación de políticas públicas,

Por otra parte hablando del trabajo entre actores gubernamentales y sociedad civil, se destaca la poca participación de la sociedad civil en la atención a los derechos de niñas y niños en situación de calle en Toluca pues ambas procuradurías refieren que muy pocas veces se ha trabajado en conjunto. En respuesta a esto REDIM argumenta que a nivel nacional la red si tiene una buena comunicación con el gobierno pues el dialogo a propiciado que pueda haber un trabajo en conjunto de manera que ha facilitado el desarrollo de políticas públicas y demás acciones para garantizar los derechos de niñas y niños.

Conclusiones

En primer momento es importante señalar que la investigación se fundamenta en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmarcando las responsabilidades del Estado en materia de derechos humanos, retomando las cuatro categorías correspondientes: Promover, Respetar, Proteger y Garantizar, por lo cual todo el trabajo realizado a lo largo de esta investigación es con el fin de responder a estas cuatro categorías.

Partiendo del análisis realizado podemos concluir que en el Municipio de Toluca hace falta mucha coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, pues no hay trabajo entre sociedad civil y gobierno, dejándose de lado la participación ciudadana que es fundamental para la creación de políticas públicas integrales.

Otro punto importante es que además de la falta de la integración de la sociedad civil, se deja ver la poca comunicación entre las instituciones nacionales, estatales y municipales. Además de ello destaca el hecho de que si bien como se mencionó anteriormente, el municipio de Toluca tiene un problema grande de niñez en situación de calle, este no es contabilizado ni diagnos-

Tabla 1: Total de Niñas, niños y adolescentes trabajadores en situación de calle en Toluca hasta el año 2006

Niñas	230
Niños	480
Total	718

Fuente: elaboración propia con datos de la solicitud enviada al SAIMEX, 2020

ticado correctamente, pues no existe un censo que se pueda analizar y detallar, solo existen las cifras que en recorridos los actores encargados realizan, lo cual no basta para dimensionar el problema público, siendo desde ahí una desventaja para poder atacarlo.

También es importante destacar la poca sensibilidad en cuanto al tema pues la población en general no exige al gobierno que atienda a estas niñas y niños, entendiéndose que solo se ve como uno de los tantos problemas de la sociedad pero que su atención no es de carácter urgente para la comunidad.

Es así que se deja ver que tampoco lo es para el gobierno estatal y municipal, o al menos no desde las responsabilidades que tiene como garante de derechos humanos en coalición con lo estipulado en la Convención Internacional de los Derechos del niño, pues si bien a lo largo de este período 2017-2020 si hay acciones que se reportan estas son individualizadas, volviéndose meras acciones momentáneas, de manera que no llegan a concretarse en una política pública y lo más preocupante de todo no se cree que sea necesaria su creación.

Por lo cual respondiendo a nuestra pregunta de investigación *¿Cuál es el alcance de las Políticas públicas de los gobiernos del Estado de México y del Municipio de Toluca para garantizar los Derechos de las niñas y los niños en situación de calle durante el periodo 2017-2020?*

La respuesta es que no hay alcance de las políticas públicas puesto que no existen. Es así que considero fundamental el incentivar la creación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Es así que en esta investigación se hace a manera de propuesta una delineación de diseño de política pública que si bien no se concreta en un conjunto específico de trabajo, lo que se pretende es que con base en programas ya implementados en otros países y estados de nuestro país, se puedan identificar los elementos esenciales para la creación de una política pública.

Para ello es necesario que deje de verse a las políticas públicas como un simple programa sin un diseño y un diagnóstico adecuado, además de incentivar la participación de la sociedad civil a través de mesas de dialogo, como bien la incorporación urgente de la REDIM en el Estado de México y que específicamente en el sentido de esta investigación trabaje en el municipio de Toluca.

Pero no solo queda ahí la respuesta al problema público, sino que de manera concisa se implementen políticas públicas, que a su vez se les dé un seguimiento y se realicen evaluaciones a las mismas, es decir que el trabajo no quede simplemente sobre una mesa y un papel escrito, sino que efectivamente y eficientemente se trabaje por erradicar las condiciones de vida tan deplorables y poco humanitarias en que viven las y los niños en situación de calle.

Referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 2017: <http://www.imjua.gob.mx/transparencia/95/CONSTITUCION-POLITICA-DE-LOS-ESTADOS-UNIDOS-MEXICANOS.pdf>

Forselledo, G., (2001) Niñez en situación de calle. Un modelo de prevención de las farmacodependencias basado en los derechos humanos en Boletín del Instituto americano, No. 236: http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Ninez_en_situacion_de_calle.pdf

UNICEF (2002). Estado Mundial de la Infancia, capacidad de liderazgo. Consultar en: <https://www.unicef.org/spanish/sowc/archive/SPANISH/Estado%20Mundial%20de%20la%20Infancia%202002.pdf>

Biografía

Mi nombre es Tania Guadalupe Ballinas Herrera, nací en el Estado de México, ingrese a la Universidad Autónoma Metropolitana en el año 2015 en la Lic. en Políticas Públicas y egrese en el año 2020, mis intereses principales son el estudio de los derechos humanos, es por ello el tema de mi proyecto terminal que espero sea de tu agrado, si quieres saber más del tema escíbeme:tanny0597@gmail.com tbalinas3@gmail.com

Gracias a mi hermosa alma mater por estos años, por todo el aprendizaje y los momentos invaluable que me llevo para siempre.

Gracias así mismo a mi asesor el Dr. Javier de la Rosa por su paciencia y dedicación, sin ello nada de esto hubiera sido posible

Gobierno Abierto: Un análisis sobre la iniciativa “Cocreación desde lo Local” en el Estado de México en el marco de la nueva gobernanza

Frida Carolina Barrios Medina

2153069859@correo.ler.uam.mx frida.barrios97@gmail.com Linabm9714@gmail.com

Carlos Chávez Bécker / Asesor

c.chavez@correo.ler.uam.mx

Resumen El Gobierno abierto, se ha convertido en la oportunidad de que los ciudadanos logren ser participes directos de la toma de decisiones públicas. Acompañada de cuatro pilares fundamentales, transparencia, rendición de cuentas, innovación y participación ciudadana, se convierte en una nueva filosofía administrativa que busca la reivindicación de los gobiernos, acompañado de la generación de ciudadanos activos e interesados en los asuntos públicos. El presente documento pretende demostrar que no solo existe una necesidad intrínseca de reconocer el valor de la participación y el rol que juegan las OSC en la instrumentación, implementación y evaluación de este tipo de mecanismos de gobernanza, sino también el de reconocer la seriedad con la que los agentes gubernamentales observan este tipo de mecanismos como fundamental par la regeneración de la democracia a nivel local.

Palabras clave Gobierno abierto, participación ciudadana, cocreación desde lo local

Planteamiento y desarrollo

Gobierno Abierto una aproximación teórica a la coproducción de políticas públicas

El Gobierno Abierto, es más que una lista idealista de supuestos sobre como generar maneras simples de cohesión social, es más que una receta de cocina en la cual se deben seguir tales pasos para obtener el resultado esperado, se convierte hoy en un paradigma que no solo re- piensa maneras de como “transparentar” y “rendir cuentas” a partir del uso de herramientas tecnológicas

Sino que el Gobierno Abierto, debe pensarse como una regeneración conjunta de la democracia, la gestión pública y de la cultura participativa de México como un todo, en palabras de Óscar Oszlak se trata de “abrir la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como coproductores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones (Oszlak, 2012)”.

Antes de profundizar en el concepto de Gobierno abierto, necesitamos aclarar que no se trata simplemente del uso del open data, ni del e-government (Nicandro Cruz-Rubio, 2015), o del uso de herramientas o medios digitales, por lo que confundirlo o reducirlo a esto nos llevaría a una idea errónea de lo que realmente es.

Primero se debe entender cómo e-government, a la provisión de productos y servicios que el gobierno realiza entre sus agencias y con sectores no gubernamentales a partir de uso de comunicaciones tecnológicas (Zanabria, 2019), o de las plataformas web que permiten al usuario un acceso directo y menos laborioso para la obtención de algunos trámites o servicios digitalizados reduciendo tiempos de espera y papeleo innecesario, y como open data, a una filosofía y práctica que busca que los datos estén disponibles de manera gratuita y libres de copyright, patentes u otros mecanismos de control (Nicandro Cruz-Rubio, 2015). Si bien estos elementos son importantes para la transformación hacia una administración más eficiente no serán suficientes para la implementación de mecanismo de gobierno abierto.

El Gobierno Abierto de manera instrumental, en México será una estructura de gestión y producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos mediante el uso de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y el uso de tecnologías e innovación.

Para que el mecanismo de Gobierno Abierto funcione, será necesario una ciudadanía dispuesta a organizarse para participar, lo que conllevará de manera análoga una apertura gubernamental suficiente, que garantice que la participación ciudadana sea efectiva, esto necesitará no solo de la generación de incentivos, sino de un verdadero compromiso de que la participación de todos los actores sea valedora, responsable y tomada en cuenta.

El camino hacia el “Open Government” en lo Local

La necesidad intrínseca de generar una representación democrática, incluyente y de empoderamiento ciudadano, implica que los gobiernos se transformen en relacionales, es decir vincular a las instituciones con sus ciudadanos, implicándolos en la generación de los cursos de acción para la solución de problemas públicos (Barrera Campos, 2018).

Conforme a esto el gobierno abierto, en el marco del Open Government Partnership, automáticamente nos remonta al “Memorandum on Transparency and Open Government” que Barack Obama lanzó en el 2009, con el fin de emitir públicamente que su gobierno y administración, se comprometía a generar un nivel de apertura gubernamental nunca antes visto, en el que para asegurarlo se establecería un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración, afirmando que la fuerza de la democracia y de la eficiencia y eficacia de un gobierno radica en su apertura (Barack H, 2009).

La iniciativa “Cocreación desde lo Local” tiene como objetivo el de incentivar la “adopción, implementación y evaluación sistemática de prácticas de gobierno abierto en las entidades federativas y los municipios para la solución de problemas públicos de alto impacto (INAI, 2019)”, en donde su base se encuentre esencialmente en la generación de espacios permanentes de diálogo denominados Secretariados Técnicos Locales, en el cual en analogía con el modelo nacional, se instrumente un Plan de Acción Local en el que se planteen las soluciones acordadas entre gobierno y OSC (INAI, 2019).

Se encuentra fundamentada en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada el 4 de mayo de 2015, en el artículo 59°, TÍTULO CUARTO “Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental”, en el que se plantea que los Organismos Garantes, coopera-

rán junto con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil la implementación de mecanismos colaborativos que generen la promoción de políticas de apertura gubernamental (INAI, 2019).

Desde el 2015 y guiados por la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI, se han incorporado hasta el día de hoy 30 estados, instalado 21 Secretariados Técnicos Locales (STL), 21 Planes de Acción Local (PAL), 140 compromisos, más de 120 OSC, 100 autoridades y 30 organismos garantes locales de transparencia (INAI, 2019).

Para las OSC del Estado de México, es una oportunidad para acabar con la cultura paternalista, y de la poca oportunidad que tienen los ciudadanos de controlar, saber y cuestionar a los gobernantes, así como de los pocos o nulos canales y herramientas para la colaboración a la solución de problemas públicos (Cervantes Pérez, 2019).

Desde su perspectiva, los ejercicios Locales de Gobierno Abierto han dejado lo utópico y han demostrado resultados prácticos y medibles (Cervantes Pérez, 2019) en las entidades en las que ya se han evaluado los PAL implementados desde el 2016. Por esto mismo para las OSC involucradas en la iniciativa Gobierno Abierto "Cocreación desde lo Local", se ha convertido en primordial el general un primer PAL que no solo represente las ventajas que este modelo permite en su ejercicio, sino que tenga impacto en la resolución de problemas públicos (Cervantes Pérez, 2019).

Los niveles de participación una visión desde Sherry Arnstein

De los niveles de participación que identifica Sherry Arnstein (1969), en su texto "A Ladder of Citizen Participation", en la revista "American Planning Association", a pesar de que es un texto, escrito hace ya unas décadas, atrás, su enfoque sobre los niveles de participación sigue vigentes, asimismo me apoyaré también de la escala de participación que propone la Asociación Internacional de Participación Pública (IAPP), para que la revisión de los niveles de participación esté más completa.

Iniciaré este apartado con la definición textual que Sherry Arnstein (1969) hace sobre lo que es participación ciudadana:

Citizen participation is a categorical term for citizen power, redistribution of power that enables, the have-not citizens, presently excluded from political and economic processes, to be deliberately included in the future (Arnstein, 1969).

Arnstein (1969), toca un punto importante, la participación ciudadana, debe ser entendida como el "poder del ciudadano", o la redistribución de poder hacia aquellos que no lo tienen y que son excluidos de cualquier proceso político o económico, para integrarlos en el futuro, así como de esta gran diferencia que existe entre generar rituales vacíos para participar, a tener un verdadero poder para intervenir en dichos procesos (Arnstein, 1969).

Entonces la participación ciudadana, no es el simple hecho de generar espacios vacíos, en los que se puedan reunir los gobernantes con sus gobernados, para contarles sobre las decisiones que se toman o lo que se hace, y que ellos simplemente se queden callados, escuchen y asientan. La participación ciudadana tiene que ser un verdadero acto de redistribución del poder (Arnstein, 1969), por lo que, dentro de la participación, Arnstein (1969), reconoció en su estudio que existen siete niveles de participación, descritos a continuación:

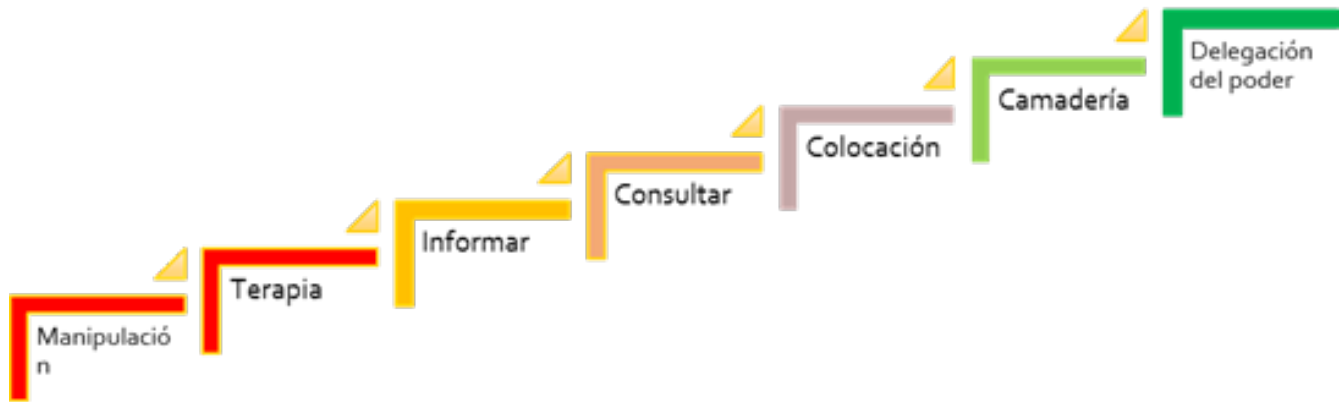


Ilustración 1. Elaboración propia: Niveles de participación, Elaboración propia con información de Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216-224

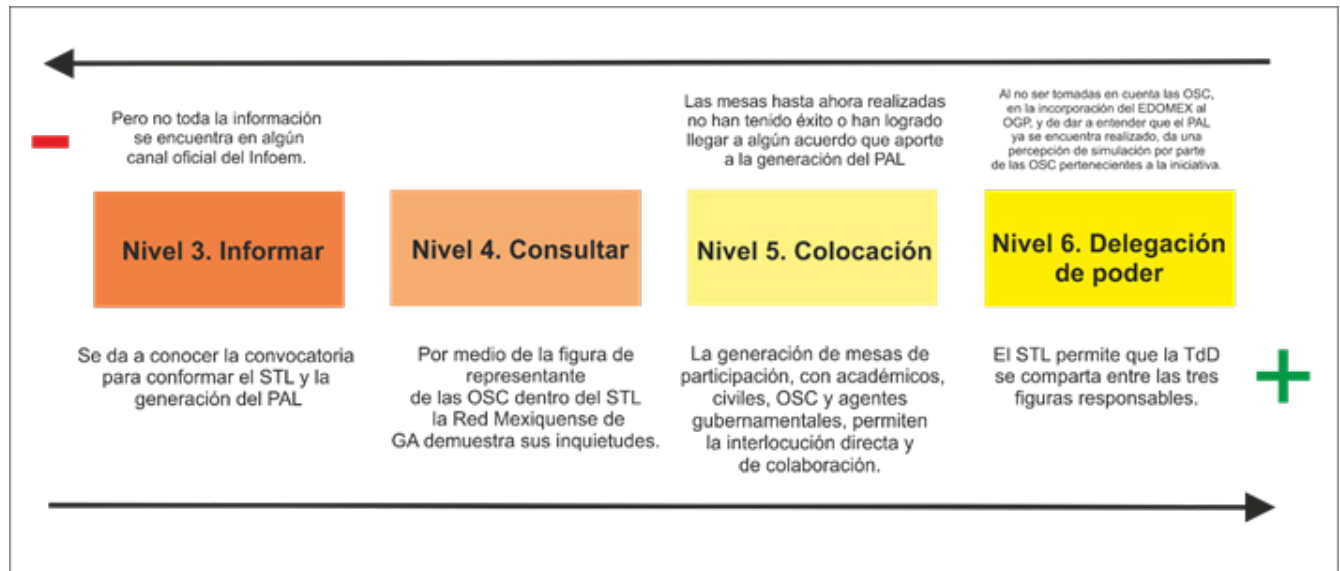


Ilustración 2. Escala de nivel de participación y grado apertura con respecto a los hallazgos relevantes, Elaboración propia

Hallazgos obtenidos de la iniciativa Gobierno Abierto “Cocreación desde lo Local en el Estado de México”

Dentro de la tabla de niveles de participación con respecto al grado de apertura gubernamental, con respecto a este mecanismo no se puede ser demasiado estricto a la hora de colocarlo en algún nivel, tomando en cuenta todo lo que se ha revisado en este capítulo, por lo que lo más correcto es que los hallazgos más relevantes se coloquen dentro su nivel correspondiente:

Como podemos observar y de manera muy sintetizada, el procesos que se ha generado alrededor de la iniciativa de gobierno abierto, ha sido un proceso complejo en el que no se le puede colocar en un solo nivel o grado de apertura gubernamental, empezando por el hecho de que el ejercicio de gobierno abierto no se ha concluido, con el retraso que la pandemia de SARS-COV2 generó durante tres meses por el periodo de cuarentena, en la que surgió la necesidad de encontrar medios para reactivar los labores en materia de construir el primer Plan de Acción Local del estado de México.

Pero que también no se puede encasillar al gobierno estatal de no querer generar una apertura gubernamental como tal, debido a que es evidente que existe voluntad política por parte de los comisionados del Infoem y de los representantes del poder ejecutivo del Estado de echar a andar este mecanismo, así como la ardua colaboración y trabajo que han generado desde sus espacios las Organizaciones de la Sociedad Civil, si bien se pueden ver avances en algunos temas como son la incorporación directa de las OSC en un mecanismo en el que tiene la misma oportunidad de voz y voto que el representante del órgano garante, como el del representante del poder ejecutivo del estado, es un avance que notablemente impacta, en lo que se espera no solo en este tipos de mecanismos de gobernanza, sino en toda la administración pública.

Conclusiones

Aunque se puede se observan retrocesos en cuestiones como la toma de decisiones sin consultar a las OSC, como fue el caso de la incorporación del Estado de México al Open Government Partnership, que generar un aire de simulación alrededor de la iniciativa de gobierno abierto, pero que, para la Red Mexiquense de Gobierno Abierto, significó una oportunidad para poder exigir una mayor responsabilidad dentro del procesos por parte de todos sus integrantes.

Asimismo denotar que el gobierno actual, de aunque de manera superficial, si tiene un interés en generar una agenda de gobierno abierto, partiendo del hecho que ya forma parte de una de sus líneas de acción dentro del Plan de Desarrollo Local, lo cual puede ser una piedra angular para que los gobierno procedentes continúen la incorporación de la agenda de gobierno abierto no solo en mecanismos especializados, sino en toda su labor pública, administrativa e institucional, con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y no solo dejarlo en el discurso y la demagogia.

También es necesario comprender que el mecanismo de gobernanza que se está desarrollando es a base de prueba y error, por lo que esta experiencia que se está viviendo alrededor de ella, puede ser la base para mejorar las próximas prácticas de mecanismos de Gobierno abierto, que se acoplen mejor a las necesidades, capacidades y recursos con los que cuenta el Estado de México.

Referencias (en APA)

Barrera Campos, L. V. (2018). La Alianza para el Gobierno Abierto en México, Una visión desde la sociedad civil (A. C. S. T. T. M. A. C. . Article 19 México y Centroamérica; Cultura Ecológica A.C.; Fundar; Centro de Análisis e Investigación A.C; GESOC; Agencia para el Desarrollo A.C.; IMCO; Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. ; México Evalúa; Centro de Análisis de Políticas Pública (ed.)). creative commons. <https://imco.org.mx/la-alianza-para-el-gobierno-abierto-en-mexico-una-vision-desde-la-sociedad-civil/>

Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Nicandro Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual.

Inai. (n.d.). Transparencia Proactiva. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>

Inai. (2019). Gobierno Abierto y Transparencia. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=773

Oszlak, O. (2012). Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. VIII Conferencia Anual INPAE 2012, 1-26. <http://gov2summit.com>

Cervantes Pérez, D. R. (octubre de 2019). Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México. Obtenido de <https://gobiernoabiertomx.org/blog/2019/10/28/rumbo-al-primer-plan-de-gobierno-abierto-en-estado-de-mexico/>

Barack H, O. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government. *Federal Register*, 23. <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>

Biografía

Frida Carolina Barrios ha sido miembro honorario de Cimtra y del observatorio ciudadano, participante en diversos congresos sobre transparencia anticorrupción y gobierno abierto, así mismo ha participado en seminarios sobre gobernanza participativa, actualmente es miembro de la Red Mexiquense de Gobierno Abierto del Estado de México.

Epígrafe

Mi estancia en la UAM fue caótica, fueron cinco años de grandes caídas y mucho crecimiento, tener la oportunidad de estudiar en una casa de estudios como esta, es un profundo orgullo no solo para la obtención de conocimientos, sino que te quita la venda sobre la realidad y carencias del mundo.



Diplomas a la investigación

¿Gobernanza municipal? El caso de los COPACI en el Municipio de Lerma.

Lic. Sandra Tovar García

2143068797@correo.ler.uam.mx sandratovar@live.com.mx

Dra. María Gabriela Martínez Tiburcio / Asesora

g.martinez@correo.ler.uam.mx

Diploma obtenido en 2020

Resumen Para los gobiernos democráticos la participación ciudadana es fundamental, así que, comprender su funcionamiento y la manera en que los ciudadanos pueden incidir en la toma de decisiones es crucial porque los acerca a la gobernanza. Se han creado diversos espacios de participación ciudadana entre ellos los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), que operan a nivel local, integrados por habitantes de las localidades que comprende un municipio. El correcto funcionamiento de estos espacios permitiría identificar, señalar y atender un problema social, ya que la cercanía de los integrantes con el problema público permite obtener un mejor panorama de éste.

Palabras clave gobernanza, participación ciudadana, representatividad, incidencia.

Planteamiento y desarrollo

Elementos Teóricos Sobre Democracia, Ciudadanía y Gobernanza

Para los gobiernos democráticos la participación ciudadana es fundamental, así que, comprender su funcionamiento y la manera en que los ciudadanos pueden incidir en la toma de decisiones es crucial. Por lo anterior, cobra gran importancia el concepto de gobernanza, que de acuerdo con Aguilar (2006), Cerrillo (2005), y Santos (2014), implica una relación diferente entre el Estado y la sociedad, permite la revaloración y consolidación de formas sociales independientes, además de impulsar la coordinación social. En este sentido, la gobernanza es una forma de gobernar que implica una relación Estado-sociedad más ecuánime.

La gobernanza local con base en Conejero (2005), Navarro (2002), Garay (2004), Vargas y Monje (2011), y Blair (2000), se entiende como una nueva forma de tomar decisiones a nivel local, de forma colectiva, en la que el gobierno deja de ser unilateral para pasar a ser multilateral, donde actores tanto públicos como privados participan; la gobernanza permitiría que el gobierno municipal fuera más sensible a los deseos de los ciudadanos y más efectivo en la prestación de servicios. Con lo anterior queda claro que, tanto para la democracia como para la gobernanza, la participación ciudadana es fundamental donde sin duda, como afirman Font (2004) y Pastor (2011) el gobierno local juega un papel importante ya que facilita el desarrollo de instrumentos participativos que abren espacio para que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones dentro de su municipio.

La Participación Ciudadana

Una encuesta realizada por la Secretaría de Gobernación en 2012 sobre cultura política y prácticas ciudadanas muestra que el 78% de las personas encuestadas, consideran que los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la misma y el gobierno en conjunto; además el 64%, están poco o nada interesados en asuntos de su comunidad. Sin embargo, el 71% nunca ha asistido a reuniones que tienen por objeto resolver problemas de su localidad.

De este manera, se han ido creando, con miras a la gobernanza, espacios de participación ciudadana institucionalizada de diversos tipos donde se reconoce normativamente la necesidad de que la población participe en la toma de decisiones. Estos mecanismos institucionalizados llevan en la normatividad un poder inherente que dota de espacios, atribuciones y capacidades de incidencia en asuntos públicos a grupos ciudadanos.

Con características como las anteriores, encontramos a los Consejos de Participación ciudadana (COPACI). Estos órganos constituyen un espacio de participación muy importante, pues al ser integrados por ciudadanos de la población local, pueden, posiblemente, detectar de manera oportuna sus necesidades.

El correcto funcionamiento de estos espacios de participación ciudadana es de gran trascendencia por el grado de influencia e incidencia que pueden tener sobre las decisiones; por lo tanto, se requiere de un mínimo de información y conocimiento normativo por parte de los ciudadanos que los componen, es decir, los integrantes deben estar informados sobre las facultades que tienen y los mecanismos con que cuentan para su ejercicio.

Consejos de Participación Ciudadana en el Municipio de Lerma, Estado de México

Comprender la participación ciudadana a través del análisis del funcionamiento de los COPACI en el municipio de Lerma, permitió sentar bases que detallan la importancia de estos consejos y la relación que mantienen con los ciudadanos a la hora de identificar, señalar y atender un problema social.

Lerma es uno de los 125 municipios del Estado de México y pertenece a la región I de Toluca. Está integrada por 8 regiones, 5 parques industriales y 13 jefaturas de colonia.

Dentro de la región III se encuentran las comunidades de Santa María Atarasquillo y la de Santa Cruz Chignahuapan, en las que se estudiaron los COPACI (estudios de caso). Para tal fin, se empleó el método de triangulación, se identificaron tres actores: primero, las autoridades municipales de Lerma; segundo, los integrantes de los COPACI de las localidades anteriormente mencionadas; y por último, los ciudadanos a los que estos consejos representan.

De los primeros se realizaron entrevistas a informantes clave de la Administración Pública Municipal (Dirección de Obra Pública, Secretaría de Ayuntamiento, Dirección de Gobierno y OP-DAPAS). En cuanto a los integrantes de los COPACI de Santa María Atarasquillo y Santa Cruz Chignahuapan se realizaron entrevistas a dos integrantes de cada consejo. Por último, se realizaron encuestas a habitantes mayores de 18 años de cada localidad analizada.

Los COPACI están integrados por 5 vecinos de la localidad a la que representan, la forma en que estos espacios se pueden integrar es:

- a) Por usos y costumbres, que implica una asamblea de los habitantes de la localidad que en dicha reunión determinan quiénes integraran el consejo y les representará ante el Ayuntamiento municipal.



Gráfica 1: Elaboración propia con base en la información de la Secretaría de Gobernación (2012).



Imagen 1: Mapa de Lerma. Fuente: INEGI (2009)



Figura 1. Elaboración propia con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal de Lerma.

Aspecto del desempeño de los COPACI evaluado	COPACI Santa Cruz Chignahuapan Calificación promedio	Sin información para calificar	COPACI Santa María Atarasquillo Calificación promedio	Sin información para calificar
Trabajo del COPACI en general	7.37	4%	4.78	43%
Obras realizadas en la Comunidad	7.54	4%	4.92	33%
Cercanía del COPACI con la población	6.5	12%	2.82	28%
Incluir a la población en las decisiones del COPACI	4.86	8%	2.9	25%
Atención de las peticiones de la población	5.81	12%	3.81	36%
Presentación de Informes y resultados	5.75	20%	2.13	14%
Incluir a la población para participar en reuniones, faenas, etc.	6.13	8%	3.14	30%
Total	6.28		3.5	

Tabla 1. Promedios de calificaciones de la percepción de los ciudadanos con respecto al desempeño del COPACI 2015-2018. Fuente: Elaboración propia (2019)

b) Por proceso electoral, se organizan e integran una planilla y se registra en el Ayuntamiento municipal para que, a través de un proceso electoral, la población elija a sus representantes de COPACI.

La normatividad de los COPACI se encuentra en la Ley orgánica del Estado de México y en el Bando municipal de Lerma, sin embargo, estos difieren en cuanto a conceptos y funciones. A nivel local, los COPACI, carecen de reglamento y capacitación.

Análisis Integral

Los Consejos de Participación Ciudadana son un ejemplo de la participación institucionalizada ya que, cuentan con un marco legal que los contempla, sin embargo, la forma en la que los entrevistados conciben a los COPACI difiere; existe una confusión entre los delegados y los COPACI, de tal forma, que no son claras las atribuciones de cada una de estas autoridades, lo que termina por mermar su funcionamiento. Además, se presentan duplicidad de funciones, y la relación entre ambas autoridades es necesaria, ya que, la priorización de los asuntos de la comunidad depende de la forma en que se comunican estas autoridades.

La manera en que se integraron los COPACI difiere de una comunidad y otra. Para el caso de Santa María Atarasquillo se hizo mediante proceso electoral, sin embargo, el caso de Santa Cruz Chignahuapan fue de una manera particular ya que se hizo una mezcla de las dos formas de integrar el COPACI debido a que, en la asamblea que se dio de manera espontánea, eligieron a los integrantes del COPACI que los representaría, pero también otros vecinos de la localidad integraron una plantilla, de tal forma que, en el proceso electoral los habitantes reafirmaron la decisión que habían tomado en la asamblea y fueron ellos los que los representaron.

La forma en que inciden los COPACI en el municipio de Lerma está limitada por dos cuestiones: la primera, depende de la relación que establezcan los delegados y el COPACI; la segunda cuestión tiene que ver con los fondos, programas y presupuestos que el Ayuntamiento ya tiene establecidos como prioritarios.

Por último, en la evaluación que realizaron los habitantes de ambas comunidades se observó que, la percepción que tienen del funcionamiento del COPACI que les representa es muy diferente como se puede observar en la Tabla 1. Es importante tomar en cuenta que en algunas variables los encuestados manifestaron carecer de información para evaluar, pues o desconocían sobre el funcionamiento del COPACI o no habían tenido acercamiento con estos órganos.

Conclusiones

Los COPACI son espacios de participación ciudadana que tienen una facultad de incidencia alta sustentada en la normatividad, sin embargo, en la práctica ésta se ve limitada, ya que, en general fungen como gestores de obra pública. Se requiere de un compromiso mayor de las autoridades municipales para la creación de un reglamento que establezca de manera detallada qué son, para qué sirven y qué se espera del funcionamiento de los COPACI, además de incluir una capacitación y establecimiento de objetivos que permitan no solo atender las principales necesidades de la población. En este sentido, la gobernanza no es una prioridad para el gobierno local y se requiere de un mayor esfuerzo por parte de los diversos actores para que la gobernanza no quede en una simple aspiración.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (39), 5-32.
- Blair, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. World development, 28(1), 21-39.
- Cerrillo, A. (Ed.). (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP.
- Conejero, E. (2005). Globalización, gobernanza local y democracia participativa. Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furio Ceriol,
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, 1, 23-42.
- Garay, A. (2004). Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de los noventa. Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local, 297-316.
- Navarro, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local.
- Pastor, E. (2011). Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales Bienestar (Murcia, España). Rev. adm. pública, 377-399.
- Santos Zavala, J. (2014). Transformaciones y rezagos de la gobernanza local en México. Revista de El Colegio de San Luis, 4(7), 132-150.
- Vargas y Monge, C. (2011). Gobernabilidad y gobernanza local. F. DEMUCA, Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana, 1-34.

Biografía

Sandra Tovar García. Licenciada en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, acreedora al diploma a la investigación 2020, participó como ponente en el primer Coloquio "Diseño e Implementación de Políticas Públicas con perspectiva de Derechos Humanos" UAM-Xochimilco, además en el primer y segundo Coloquio de Estudiantes de la Licenciatura en Políticas Públicas UAM-Lerma.

Epígrafe

La investigación es un arma que permite enfrentar los problemas sociales. La Universidad Autónoma Metropolitana me obsequió las herramientas necesarias para analizar las diversas realidades que aquejan a nuestra sociedad y buscar las posibles soluciones a través de políticas públicas. Despertó mi conciencia social y sembró valores que permanecerán hasta el final de mis días.

Problemas, Agenda y Políticas: la reforma a la cultura en México

Lic. Pedro Ignacio Rosas Medina

rosas_medina@hotmail.com

Dr. Carlos Ricardo Aguilar Astorga / Asesor

c.aguilar@correo.ler.uam.mx

Diploma obtenido en 2019

Resumen La Política Cultural Mexicana (PCM) es producto de cambios políticos y de políticas constantes, inscritos dentro de tendencias dispares que han dado forma al debate interno sobre el papel de la cultura en las distintas facetas de la vida política estatal. El más reciente parecería ser el esfuerzo más amplio y serio; sin embargo, poco se ha tocado sobre su naturaleza. El estudio de políticas concentrado en el problema y la agenda, da luz a la manera en que actores dan sentido al binomio problema-solución; desplazando la primacía de lo técnico-económico para dar cabida a nuevas dimensiones, principalmente valorativas o políticas.

Palabras clave Política Cultural, Políticas Públicas, Problemas Públicos, Agenda, Gobierno.

Introducción

La creación de la Secretaría de Cultura (SC) mexicana, desde la fundación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) en 1988, es el esfuerzo político-administrativo más grande llevado a cabo para dar forma y dotar de importancia máxima al sector cultural. Dicha decisión, formalizada posteriormente a un periodo relativamente breve de discusiones entre miembros del sector y legisladores, permitió un quiebre sin precedentes en -y del- proyecto vasconcelista-posrevolucionario. México, así transitaría de un modelo bifronte donde la cultura se entendía como parte del Sistema Educativo Mexicano (SEM), hacia otro donde problemas, objetivos, metas, etc., se tendrían que replantear a la luz de nuevas y ampliadas demandas.

La particularidad de la reforma puede correr en dos sentidos distintos: por un lado, se inscribe dentro de un proceso de cambios en distintos sectores (educativo, energético, fiscal, etc.); pero, por otro lado, responde -en el mejor de los casos- a una demanda relativamente abandonada por miembros del sector. Empero, también pueden rastrearse rasgos comunes con reformas anteriores; y se identifican otros factores de importancia, como el tránsito del modelo del desarrollo cultural al de derechos humanos.

De cualquier modo, la iniciativa presidencial de 2015 fue, en este sentido, inesperada, tomada por sorpresa y agrado, y convertida en una *ventana de oportunidad* para reposicionar problemas viejos que, ante el nuevo contexto, podrían adquirir importancia renovada. Así, el debate nece-

sario (reglamentaria e institucionalmente hablando) para la aprobación de una nueva Secretaría de Estado, se entendió como el escenario idóneo para lograr dar sentido a una solución deseable.

El momento que se estudia adquiere -así-un nuevo sentido causal: no se trata únicamente de la materialización de la iniciativa presidencial; tampoco de la eficacia o eficiencia con la que la nueva política se implementa. En cambio, se trata de estructurar -en un primer momento- la discusión para dotar de causalidad de políticas a un proceso donde la imagen del platillo se conoce, pero no los ingredientes que lo conformarán; y -en un segundo momento- estar en condiciones de entender de mejor manera los cambios de política y de políticas que, a partir de la fundación de la SC, se dan. A esto me referiré en este espacio.

Problemas, Agenda y Políticas Públicas

El planteamiento anterior hace referencia clara a -por lo menos- tres categorías analíticas que a continuación se buscarán abordar: i) la definición de problemas, ii) la configuración de la agenda de políticas (*issue definition* y *agenda-setting*); y iii) el cambio de política y de políticas (*policy change*). El desarrollo de la disciplina de las políticas públicas ha tenido, como se sabe, particular interés en la naturaleza y el conocimiento del problema (H. Lasswell, 1971 y 2007). Sin embargo, la mirada al *cambio* ha quedado subsumido como una característica inherente al proceso de las políticas, en detrimento de ser observado como un factor que permite dar cuenta de transformaciones en el estado de las cosas ante periodos de tiempo relativamente largos y estables (Mintrom & Norman, 2009; Rayner, 2009; Real-Dato, 2009; Wilson, 2000).

La literatura que se enfoca en la naturaleza de los problemas de políticas identifica tendencias a lo largo del siglo XX y XXI que los definen ya sea como hechos o construcciones (Parsons, 2007). En este trabajo me concentro en esta segunda línea, donde los problemas son el producto de interacciones constantes entre actores con distintas capacidades de decisión, dentro de un contexto institucional y organizacional dado, que aportan a la definición del problema inicial y lo dotan de *publicidad* (Dery, 2000, p. 40).

El momento de discusión del cual se da cuenta en este punto, permite observar interacciones motivadas en valores, posiciones ideológicas; es decir, racionalidades que no excluyen a aquella de un corte más técnico-económico, medida según el beneficio en función del riesgo y los costos (Courtenay & Fenna, 2019; Mead, 2013). El resultado final, en este sentido, no es la imposición, sino la construcción conjunta de un asunto que intentará persuadir y convencer a la autoridad de la factibilidad de atender la situación considerada públicamente como problemática (Majone, 1997).

El proceso que reconoce aquellos asuntos que logran captar atención (activa, seria o ambas) por parte del gobierno, es tomado aquí como la *configuración de agenda* (Aguilar, 2000; Casar & Maldonado, 2010; Cobb, Ross, & Ross, 1976; Dery, 2000; Elder & Cobb, 1984; Rosas, 2019). Más allá de caracterizarse como un momento previo o posterior a la definición del problema, se sostiene que dentro de estos espacios el problema adquiere un sentido particular (derivado de contextos institucionales, organizacionales, sociales, económicos, políticos, etc., específicos que ayudan a delimitar el espectro de posibilidades).

Así, en tipologías no buscamos ni encontramos objetos materiales que pueden manipularse como un cuaderno de notas; en cambio, nos referimos a categorías que permiten caracterizar el tipo de problemas en cuestión en función del estado del problema, el momento de este, los actores alrededor, etc., (Casar & Maldonado, 2010; Elder & Cobb, 1984; Mény & Thoenig, 1992). El tránsito de un problema de una agenda a otra es realmente complicado de observar, y puede

observarse de maneras muy distintas según sea el caso (Cobb et al., 1976); aunque en la realidad podamos observar fenómenos como tal, es decir, situaciones que van adquiriendo importancia y se consoliden como problemas urgentes o de suma importancia, es más frecuente encontrar problemas que carecen de esta lógica (Aguilar, 2000, pp. 42-43).

Si bien no es intención particular de este trabajo hacer énfasis en las aproximaciones teóricas que han intentado explicar el cambio desde el momento de la agenda (por ejemplo, el enfoque de corrientes de (Kingdon, 1995); o la teoría del equilibrio interrumpido desarrollado por (Baumgartner & Jones, 2009), lo es el hecho de dejar clara la relación entre problemas y agenda como momentos de la política pública que dan la posibilidad de dar cuenta de los factores que posibilitan -o no- el cambio.

La reforma a la PCM: la SC y la LGCDC

Este espacio se desprende de una investigación que, manteniendo el foco de atención entre actores, dio cuenta del proceso de reconfiguración de la agenda gubernamental en la reforma a la PCM de 2015. No obstante, ahora me centro en el cambio como perspectiva de políticas inherente a cualquier etapa del ciclo de las políticas. En este sentido, se vuelven evidentes -por lo menos- dos tareas: la caracterización del contexto anterior y el resultado final.

La creación de la SC fue, debido a su naturaleza, una empresa que requirió inevitablemente de un proceso de discusión en espacios del poder legislativo. A su interior, estos órganos mantienen instituciones claras que impiden aprobar de forma unilateral cualquier clase de iniciativa; por ello, la identificación de actores externos no es casual, como tampoco lo es la presencia de posturas distintas a las del proyecto inicial. Precisamente este punto puede ser visto con claridad al hacer revisiones detalladas de las versiones estenográficas de las comisiones de cultura tanto de la cámara de Diputados como de la de Senadores. En dichas reuniones se identificaron los siguientes sucesos: i) bajo consenso alrededor de la idea y poca fiabilidad en el ejecutivo federal; ii) un constante recordatorio de la necesidad de un debate más amplio que el propuesto; iii) una discusión encuadrada en dos sentidos que justificaban la viabilidad técnica, mas no la valorativa ni la política; iv) la aparición de un instrumento alternativo como nueva ventana de oportunidad; v) la aprobación de la reforma en función de la apertura de un nuevo proyecto de ley en materia cultural.

Conclusiones

La investigación a la que aquí se hace referencia dio cuenta de un acuerdo muy sucinto que permitió desbloquear la aprobación de la SC en ambas cámaras: el debate sobre una Ley General de Derechos Culturales (que, como se recordará, más tarde se convirtió en lo que hoy se conoce como la LGCDC). En otras palabras, la adopción de un problema inicial se pudo dar gracias al aplazamiento de la discusión real, donde se redefinirían verdaderamente los nuevos objetivos, metas, acuerdos, relaciones, recursos, competencias, etc., de la cultura y las artes en México.

Derivado de lo anterior, el proceso en su conjunto dio cuenta de una apropiación de la discusión sobre la cultura y las artes en México por parte del sector cultural y artístico; y la transición de un modelo discrecional a otro más democrático en el mismo. Sin embargo, al adentrarnos a las discusiones, lo que tenemos es la formación de una agenda gubernamental que, al momento de la decisión, terminó por ser desechada. La creación de la SC y más propiamente la LGCDC, entonces, son productos administrativos y jurídicos de una discusión pública que funcionan -realmente- como legitimadores de la decisión-solución previamente dada.

Referencias

- Aguilar, L. (comp). (2000). Problemas públicos y agenda de gobierno (Tercera edición. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000, reimpresión 2007.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2009). Agendas and instability in american politics (Second edition.; B. D. Jones, Ed.). Chicago : The University of Chicago Press, 2009.
- Casar, M., & Maldonado, C. (2010). "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". En Problemas, Decisiones y Soluciones: enfoques de política pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cobb, R., Ross, J.-K., & Ross, M. (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process". En The American Political Science Review, 70(1), 126-138.
- Courtenay, L., & Fenna, A. (2019). Interrogating Public Policy Theory. A Political Values Perspective. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing Limited. <https://doi.org/10.4337/9781784710088>
- Dery, D. (2000). "Agenda setting and problem definition. En Policy Studies, 21(1), 37-47. <https://doi.org/10.1080/014428700114008>
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1984). "Agenda-building and the politics of aging". En Policy Studies Journal, 13(1), 115-129. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1984.tb01704.x>
- Kingdon, J. (1995). Agendas, Alternatives and Public Policies (2nd edition). New York: Harper Collins College Publishers.
- Lasswell, H. (1971). A Pre-View of Policy Sciences. New York : American Elsevier, 1971.
- Lasswell, H. D. (Harold D. (2007). La orientación hacia las políticas. México: México : Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas (L. F. Aguilar, Ed.). México : Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- Mead, L. (2013). "Teaching Public Policy: Linking Policy and Politics". En Journal of Public Affairs Education, 19(3), 389-903.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). Las políticas públicas (J.-C. Thoenig & F. Morata, Eds.). Barcelona, España: Barcelona, España : Ariel, 1992.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). "Policy Entrepreneurship and Policy Change". En Policy Studies Journal, 37(4), 649-667. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>

Parsons, W. (2007). Políticas públicas una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas pública. México : FLACSO México, 2007.

Rayner, J. (2009). "Understanding Policy Change as a Historical Problem". En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 83-96. <https://doi.org/10.1080/13876980802648326>

Real-Dato, J. (2009). "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework". En *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 117-143. <https://doi.org/10.1080/13876980802648268>

Rosas, P. (2019). "La Construcción del Problema de Políticas Públicas: representación, causalidad y racionalidad". En *Revista Nota al Pie*, 1(1), 23-32.

Wilson, C. A. (2000). "Policy Regimes and Policy Change". En *Journal of Public Policy*, 20(3), 247-274. Retrieved from <http://www.jstor.org.access.flacso.edu.mx/stable/4007691>

Biografía

Licenciado en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Lerma. Actualmente es becario CONACyT dentro del programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – sede México. Entre sus áreas de interés se encuentra la configuración de agenda, la definición de problemas y el cambio de políticas y política en las políticas públicas.

Epígrafe

El problema está en si la sociedad mexicana tiene o no capacidad para apropiarse realmente de esos recursos y ponerlos al servicio de sus intereses auténticos; esto es, si somos capaces de emplear conocimientos y técnicas de la civilización occidental sin que su empleo conlleve a la adopción del proyecto civilizatorio de occidente que niega nuestra realidad profunda.

Guillermo Bonfil Batalla, *México Profundo. Una civilización negada*

Análisis comparativo de la implementación del sistema penitenciario antes y después de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública en el C.P.R.S Lerma

Daniely Yuliet Peña Miranda

d.yuliet.pm@gmail.com al2192799323@azc.uam.mx

Raúl Figueroa Romero / Asesor

r.figueroa@correo.ler.uam.mx

Diploma obtenido en 2018

Resumen La Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública de 2008 representó un cambio de paradigma en el sistema penitenciario. Por lo cual, se hizo una comparación de las acciones que se realizaban antes y después de la reforma, teniendo como caso de estudio el Centro de Prevención y Reinserción Social Lerma. Este análisis buscó evidenciar las dificultades y fallas de implementación a las que se enfrentó la reforma, pues las condiciones y problemáticas del centro penitenciario impidieron llevarla a cabalidad.

Palabras clave sistema penitenciario, implementación, reforma constitucional, personas privadas de su libertad.

Desarrollo

La Reforma de Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública de 2008 responde a la crisis de seguridad e impartición de justicia que vive nuestro país, de la cual forma parte el sistema penitenciario. Las condiciones en las que se encuentra están lejos de cumplir con los estándares nacionales e internacionales, lo que ha provocado complicaciones en el ejercicio de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

La reforma se enfrenta a un gran desafío debido a las problemáticas y dificultades que se viven en los centros penitenciarios: sobrepoblación, hacinamiento, autogobierno, violencia, reincidencia (Zepeda, G. 2012:1). Estos aspectos dificultan e impiden en gran medida el cumplimiento de los objetivos sociales y legales del nuevo sistema penitenciario.

El Centro de Prevención y Reinserción Social (C.P.R.S) Lerma se encuentra inmiscuido en dichas problemáticas, por lo cual es un caso de estudio que refleja las dificultades de la implementación.

El Estado de México tiene la primera posición a nivel nacional en sobrepoblación penitenciaria, y uno de los centros que refleja la problemática es el de Lerma (OEM, 2016).

Con la comparación entre las políticas llevadas a cabo antes y después de la reforma en cuanto a readaptación y reinserción social se buscó responder a la pregunta ¿cómo y de qué manera la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública ha contribuido favorablemente al cumplimiento de sus objetivos en el caso de estudio?

Marco Teórico y Legal

Como primer punto de referencia se describe el concepto de políticas públicas, el cual permite entender que la Reforma Constitucional se encuentra dentro de esta categoría, pues responde a la problemática de justicia y seguridad. Se explica que el proceso de implementación y en general el de las políticas públicas no es automático (gráfico 1), presenta dificultades, quienes las llevan a cabo generalmente no están familiarizados con la política o las nuevas prácticas que se deben implementar.

Por otra parte, presenta una visión panorámica sobre el sistema penitenciario, su origen y cómo se han ido modificando las formas de sancionar las conductas ilícitas. De pasar de las penas corporales o suplicios, a la privación de la libertad a través de la prisión, siendo este el mecanismo el más utilizado en gran parte del mundo.

En el marco legal que sustenta al sistema penitenciario se hace una revisión de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que regulan al sistema. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta las Reglas Mínimas para el tratamiento de Reclusos; en lo que respecta a la legislación nacional se describen los cambios constitucionales del artículo 18 al 22. El primero presentó distintas modificaciones como el cambio en la denominación de pena corporal por pena privativa de la libertad, se modificó el término readaptación por reinserción, así como la denominación de las personas que se encuentran cumpliendo una sentencia: personas privadas de su libertad.

También se aborda la importancia de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual establece los principios rectores del sistema penitenciario; la separación de las personas privadas de su libertad; la organización que deben contemplar los centros penitenciarios; la coordinación interinstitucional; así como los derechos y obligaciones que estas personas deben tener.

El sistema penitenciario

La fase antigua del sistema penitenciario se concibe desde siglos remotos. La cárcel no siempre ha sido una construcción arquitectónica como la que conocemos actualmente, sin embargo, ha prevalecido en casi todo el mundo, aunque los resultados no siempre han sido favorables.

Las reformas que se han presentado en el sistema permiten entender cómo el objetivo primordial deja de ser únicamente el castigo para ahora abordar un tratamiento que busque la rehabilitación, readaptación y reinserción de las personas privadas de su libertad.

La prisión al ser la alternativa más utilizada como fase última del sistema penal, ha demostrado un fracaso generalizado. Las condiciones principalmente internas, pero también externas, no dan la facilidad para que los objetivos de tratamiento se logren. Ejemplo de ello es la infraestructura inadecuada de los centros penitenciarios, el personal no capacitado y la errónea aplicación de los tratamientos.



Imagen 1. Centro de Prevención y Reinserción Social Lerma

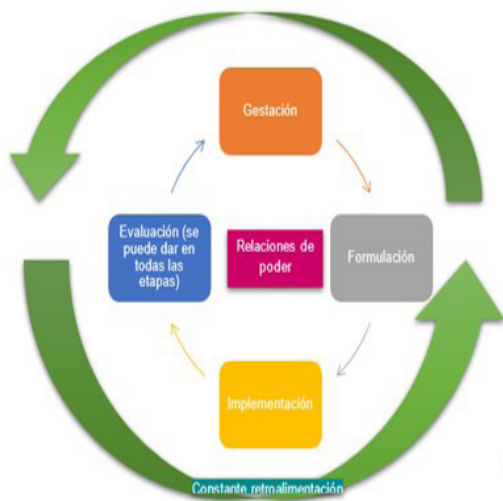


Gráfico 1. Proceso de políticas públicas, elaboración propia



Fuente: DGPRS, 2014.



Fuente: Elaboración propia, con base en el artículo 18 constitucional.

Gráfico 2. Áreas involucradas en el tratamiento readaptatorio y de reinserción social, elaboración propia con información de la DGPRS y del artículo 18 constitucional.

Sin embargo, aunque la prisión demuestra un escenario poco alentador, hay casos que a pesar de dichas dificultades han logrado tener éxito y desarrollar un sistema penitenciario modelo en comparación con otros países: este es el caso de Finlandia, el cual durante la década de los 50 presentó un fenómeno en el abuso de la cárcel. Para combatir esta problemática el sistema penitenciario dejó de verse como un instrumento de disuasivo, es decir; encaminado a la eliminación de la delincuencia, para ser un medio destinado a minimizar los costos y efectos nocivos del crimen (México Evalúa, 2012:60).

Estructura del sistema penitenciario mexicano

En México la historia del sistema penitenciario no difiere mucho de los acontecimientos mundiales. Este apartado aborda aspectos desde la prehistoria, es decir; cuáles eran las formas de castigo para aquellos quienes cometían delitos y cómo se han ido transformando. Por ejemplo: en la época precortesiana las penas que se empleaban se enfocaban básicamente en tres: la pena de muerte, la de esclavitud y la de la reparación del daño (Quiroz, A 1963 en Sánchez, A 2001:87).

Ahora, respecto al sistema penitenciario del Estado de México se indagó sobre su estructura. Se encuentra a cargo de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana (CES) a través de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social (DGPRS) siendo este el órgano del Poder Ejecutivo al que corresponde la ejecución de las sanciones privativas y medidas restrictivas de libertad, así como a dirección, administración y seguridad de los 21 Centros Penitenciarios de Prevención y Reinserción Social (C.P.R.S).

En teoría los C.P.R.S son las instituciones encargadas de albergar, custodiar y asistir a aquellas personas puestas a disposición por la autoridad judicial, ya sea por prisión preventiva o punitiva. El objetivo es atender los principios de defensa, seguridad jurídica, legalidad, vida digna y ética social con un respeto absoluto a los derechos fundamentales (DGPRS,2014).

Cabe decir que al momento de realizar este análisis el modelo de reinserción aún no prevalecía, por el contrario, se utilizaba el modelo de readaptación social, el cual no consideraba los aspectos reformados en el artículo 18 constitucional (gráfico 2) a pesar de que ya debía estar siendo implementado.

Análisis de los cambios en el C.P.R.S Lerma a partir de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública

El caso de estudio del Centro de Prevención y Reinserción Social Lerma se enfoca en los cinco aspectos clave del sistema penitenciario: 1) educación, 2) salud, 3) trabajo, 4) capacitación para el mismo y 5) el deporte; de acuerdo con el artículo 18 constitucional estos aspectos son la base para lograr la reinserción social de las personas privadas de su libertad a la sociedad y evitar la reinserción.

El análisis consistió en hacer una comparación sobre los cambios en la legislación nacional e internacional y las acciones llevadas a cabo en cada área del caso de estudio. Así se identificó si los cambios que se planteaban en la reforma constitucional si eran considerados en el C.P.R.S Lerma y cuáles se omitían. En cada área se ubicó un semáforo de acuerdo con el grado de cumplimiento de dichos cambios.

Se realizó una entrevista al director del CPRS Lerma y a los encargados de cada área para hacer una radiografía de las condiciones en las que se encontraba el centro y si había una contribución real a la reinserción social, lo cual permitía identificar si la implementación de la re-

forma estaba se estaba llevando a cabo. Además, se obtuvo información de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana.

Una de las grandes problemáticas que se identificó en el centro fue su sobrepoblación y hacinamiento. Su capacidad es para 57 personas y albergaba a 155. Incumple en gran medida en aspectos mínimos que deben considerarse para garantizar una estancia digna. Los dormitorios presentan un grave problema de hacinamiento; el de sentenciados está diseñado para albergar a 6 personas por celda (dormitorio); sin embargo, había entre 12 a 14 personas, y en el de procesado había 87.

Respecto a resultados obtenidos sobre los cambios que se deberían presentar a partir de la reforma en las áreas de tratamiento para la reinserción social, tanto el director del centro como los servidores públicos encargados de dichas áreas coinciden en que estos no fueron relevantes en la implementación, pues se seguía utilizando un modelo de readaptación.

Conclusiones

La implementación de la reforma constitucional se enfrentó a grandes dificultades en el caso de estudio, pues las condiciones de infraestructura con las que cuenta el centro no son las adecuadas y no permiten que los aspectos clave del sistema penitenciario tengan una incidencia real para la reinserción social de las personas privadas de su libertad. Además, la sobrepoblación es otro factor que juega en contra del objetivo principal del sistema.

La valoración de cada área demuestra que este centro no es apto para lograr la reinserción social. Las condiciones en las que se realizan las actividades por área tampoco permiten que el objetivo se cumpla. Además, no existen cambios significativos en las actividades y el personal penitenciario no percibe en su totalidad el cambio de readaptación a reinserción.

Si bien, cinco son los aspectos clave del sistema penitenciario, no son los únicos. El respeto a los derechos humanos, un personal penitenciario apto y con vocación, tratamiento para las víctimas del delito y un tratamiento post penitenciario son algunos elementos en los que también se debe poner atención y considerarlos como prioridad para que la reinserción social sea una realidad.

Finalmente, se queda el interrogante sobre sí ¿es oportuno que el C.P.R.S Lerma siga operando cuando su infraestructura es deficiente y poco oportuna para garantizar los derechos humanos de la población penitencia? y sobre ¿cuál o cuáles serían las alternativas para garantizar los derechos y la reinserción social de la población penitenciaria de dicho centro, cuando a nivel nacional la crisis de sobrepoblación es latente?

Referencias

Zepeda, G. (2012). Situación y desafíos del sistema penitenciario. México, México Evalúa.

Organización Editorial Mexicana (2016). Las cárceles del Estado de México las más pobladas del país. El sol de México. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/185857-las-carceles-del-estado-de-mexico-las-mas-pobladas-del-pais>

México Evalúa (2012). *La cárcel en México: ¿Para qué?* Recuperado el 20 de enero de 2016, de http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf

Quiroz, A (1963). "El régimen penitenciario en las entidades federativas", en Sánchez, A (Coord.) Antología de derecho penitenciario y ejecución penal. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Biografía

Licenciada en Políticas Públicas, actualmente estudiante de Derecho. Directora de la asociación civil Voluntad Sincera. Interesada por el sistema penitenciario mexicano y nuestro sistema de justicia. Creo firmemente que como sociedad debemos optar por una justicia restaurativa más que retributiva para fortalecer el tejido social que se ha quebrantado.

Epígrafe

La universidad ha sido una de las etapas más gratas de mi vida. Me otorgó las herramientas para elegir un proyecto de vida, pues gracias a mi trabajo final decidí estudiar una segunda licenciatura. Además, me permitió tener nuevas experiencias académicas al hacer una movilidad a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sin dejar de lado que me dio grandes amigos.

